

TRABAJO EFECTUADO POR:

**JUAN JOSÉ FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ**

*Profesor titular de Derecho del Trabajo.  
Universidad de León.*

**MARÍA DE LOS REYES MARTÍNEZ BARROSO**

*Profesora Ayudante de Escuela Universitaria  
de la Universidad de León.*

**SUSANA RODRÍGUEZ ESCANCIANO**

*Licenciada en Derecho y Becaria del Plan de  
Formación del Profesorado Universitario.*

**1.º Premio Revista *Estudios Financieros* 1995.**

**Modalidad: *Derecho del Trabajo y Seguridad Social.***

---

## Sumario:

---

Abreviaturas.

IV. Segundo nivel: pensión de jubilación.

1. Nivel contributivo-nivel asistencial. Los peligros de la confusión.
2. Modelo de gestión: el sistema de reparto o la opción por el sistema de capitalización.
3. Los efectos económicos de las pensiones, en especial de la protección pública a la vejez.

V. Tercer nivel: previsión social complementaria. El relevante papel de los fondos y planes de pensiones.

1. Consideraciones generales.
2. Tipos de sistemas complementarios de previsión o sistemas alternativos a los fondos de pensiones.
3. Carácter no sustitutivo y complementariedad eventual de la acción protectora del sistema público de Seguridad Social.
4. Aspectos jurídicos y valoración social de los Planes y Fondos de Pensiones.

VI. Alternativas al sistema.

1. Reforma vía financiación.
2. Delimitación de estructuras.
3. Privatización.
4. Modelos alternativos fuera del sistema.

## ABREVIATURAS

<b>AISS:</b>	Asociación Internacional de Seguridad Social.
<b>AL:</b>	«Revista Actualidad Laboral».
<b>CC:</b>	Código Civil.
<b>CE:</b>	Constitución Española.
<b>CEC:</b>	Centro de Estudios Constitucionales.
<b>CGPJ:</b>	Consejo General del Poder Judicial.
<b>D-R.D.:</b>	Decreto-Real Decreto.
<b>DS:</b>	Droit Social.
<b>ET:</b>	Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores, modificada por Ley 32/1984, de 2 de agosto.
<b>HPE:</b>	«Revista Hacienda Pública Española».
<b>ICE:</b>	«Revista Información Comercial Española».
<b>IE:</b>	«Revista Investigaciones Económicas».
<b>IEE:</b>	Instituto de Estudios Económicos.
<b>IELSS:</b>	Instituto de Estudios Laborales y de Seguridad Social.
<b>IESS:</b>	Instituto Europeo de Seguridad Social.
<b>INSS:</b>	Instituto Nacional de la Seguridad Social.
<b>INSALUD:</b>	Instituto Nacional de la Salud.
<b>INSERSO:</b>	Instituto Nacional de Servicios Sociales.
<b>LGSS:</b>	Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social. Decreto 2065/1974, de 30 de mayo.
<b>LOSP:</b>	Ley 33/1984, de 2 de agosto, sobre Ordenación del Seguro Privado.
<b>LP:</b>	Ley de Presupuestos.
<b>LPFP:</b>	Ley 8/1987, de 8 de junio, de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones.
<b>LPL:</b>	Texto Articulado de la Ley de Procedimiento Laboral. R.D. Legislativo 521/1990.
<b>LSS:</b>	Texto Articulado de la Ley 193/1963, de 28 de diciembre, sobre Bases de la Seguridad Social. Decreto 907/1966, de 21 de abril.

<b>MTSS:</b>	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
<b>OIT:</b>	Organización Internacional del Trabajo.
<b>OM:</b>	Orden Ministerial.
<b>PEE:</b>	«Revista Papeles de Economía Española».
<b>RAP:</b>	«Revista de Administración Pública».
<b>REDA:</b>	«Revista Española de Derecho Administrativo».
<b>REDF:</b>	«Revista Española de Derecho Financiero».
<b>REDT:</b>	«Revista Española de Derecho del Trabajo».
<b>RISS:</b>	«Revista Internacional de la Seguridad Social».
<b>RIT:</b>	«Revista Internacional de Trabajo».
<b>RL:</b>	«Revista Relaciones Laborales».
<b>Res.:</b>	Resolución.
<b>Rev. Treb.:</b>	«Revista de Treball».
<b>RFPF:</b>	Real Decreto 1307/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones.
<b>RPS:</b>	«Revista de Política Social».
<b>RSS:</b>	«Revista de Seguridad Social».
<b>SCT:</b>	Sentencia Tribunal Central de Trabajo.
<b>STCo.:</b>	Sentencia Tribunal Constitucional.
<b>STS:</b>	Sentencia del Tribunal Supremo (cuando no medie otra indicación será de la Sala de lo Social).
<b>STSJ:</b>	Sentencia Tribunal Superior de Justicia.
<b>TGSS:</b>	Tesorería General de la Seguridad Social.
<b>TRET:</b>	Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.
<b>TRLGSS:</b>	Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social.
<b>TRLPL:</b>	Real Decreto Legislativo 2/1995, de 7 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Procedimiento Laboral.
<b>Trib. Soc.:</b>	«Revista Tribuna Social».
<b>UVMI:</b>	Unidades de Valoración Médica de Incapacidades.

#### IV. SEGUNDO NIVEL: PENSIÓN DE JUBILACIÓN

En el modelo propuesto de Seguridad Social la pensión de jubilación, junto con la de invalidez, constituiría el núcleo central del nivel profesional obligatorio, encargado de cubrir una función asegurativa que permitiera conservar el poder adquisitivo en la vejez -o el infortunio, para el supuesto de invalidez- y financiado de forma exclusiva a través de las cotizaciones de los trabajadores, siguiendo el principio que subyace al seguro privado, a saber, que es la colectividad de asegurados quien realmente soporta el costo de las prestaciones, con la interposición de la entidad gestora.

Dos cuestiones deben precisarse ya de entrada: de un lado, el concepto *riesgo* en un seguro social general y la necesidad (o no) de su cobertura con la intervención de una entidad gestora pública, de otro.

La noción de *riesgo*, ha de aclararse, conviene tan sólo a la ordenación jurídica de la previsión social, no a la construcción jurídica de la Seguridad Social que, en tanto medio o instrumento protector, no puede situarse a la expectativa de que se produzca el hecho, disponiendo los medios para reparar el daño futuro, sino que ha de situarse *ex post* a la producción de aquél, ordenando los medios destinados a reparar sus efectos una vez acaecido (243).

El seguro social tradicional acoge, por ello, tanto el esquema jurídico del seguro privado como, y a efectos reparadores, la exigencia de una relación previa de aseguramiento a que suceda el hecho, concibiendo al *riesgo* como posibilidad futura e incierta, al *evento* causante como algo ajeno a la voluntad del asegurado, perfectamente individualizable y evaluable económicamente, y al *daño* como un elemento a reparar a partir de la corrección del desequilibrio económico desfavorable.

Frente a tal concepto, y como alternativa sustitutoria en el tiempo, surge el seguro social progresivo, en el cual mutan su sentido los elementos clásicos del seguro privado pues, de una parte, el riesgo ya no ha de ser futuro e incierto, sino que cabe asentar la relación jurídica *ex post* y atender hechos preexistentes y ciertos, por más que la protección sea distinta -cualitativa y cuantitativamente-

---

(243) ALMANSA PASTOR, J.M.: «Del riesgo social a la protección de la necesidad», *RISS*, 6, 1971, pág. 1.575 y ss.

según la causa productora (244); de otra, pierde sentido la función individualizada en una configuración en la que el elemento necesidad es *per se* la causa que singulariza el evento; y, por último, se abandona la consecuencia-daño por la consecuencia-necesidad, la teoría de la indemnización por la teoría de la necesidad (245).

Distintos argumentos se han utilizado para defender la gestión de los riesgos sociales a través de un sistema de Seguridad Social público y coactivo, entre otros (246):

1. La existencia de riesgos -singularmente, y al objeto de este análisis, la vejez y también la invalidez- que difícilmente podrán ser cubiertos por un seguro privado, pues el pequeño ahorrador raramente podrá conseguir una cartera diversificada que le asegure un rendimiento real positivo; la incertidumbre sobre la duración del período laboral y de jubilación (pues bien pudieran existir períodos en los que por pérdida de la salud o desempleo disminuyese la capacidad de ahorro o que la esperanza de vida prolongada aumentase las necesidades de ahorro para la vejez); el hecho de que los costes de seguros individuales de este tipo, principalmente por problemas de información, resultarán elevados para las compañías de seguros y no atractivos en el mercado, a menos que acompañados de otros incentivos indirectos; o, por último, que los costes de los seguros colectivos, por asegurar a un grupo numeroso de personas, resultarían menores que la suma de los costes de una previsión privada.

2. El «paternalismo» del Estado, sobrentendiendo que los individuos a asegurar padecen la «mio-pía de los ahorradores» y tienen dificultades para efectuar un cálculo concreto del ahorro futuro, susceptible de ser corregido a través de mecanismos de ahorro coactivo gestionados por el propio Estado.

---

(244) Y no cabe olvidar que el riesgo de vejez se puede concebir de dos modos fundamentales: como contrapartida a los servicios prestados por una persona durante su vida activa, que llevan a reconocerle a edad determinada una pensión de vejez; o que surge de considerar al anciano como un inválido, originando la pensión de retiro. Igualmente sobre tales factores pueden influir otros; así, en la pensión de retiro, el sexo o la mayor o menor penosidad en los trabajos realizados, que llevarían a que el derecho a aquélla se produzca más o menos temprano. Por contra, si se considera la pensión como de vejez habrá que ponderar la mayor o menor importancia que ha tenido para la colectividad el trabajo realizado y el más o menos elevado papel social de la profesión ejercida. DURAND, P.: «La política contemporánea de Seguridad Social» (trad. VIDA SORIA), Madrid (MTSS), 1991, pág. 256.

(245) Históricamente se ha buscado un triple fundamento para el seguro de vejez:

1. La idea de humanidad, derivada del hecho de que en tal etapa de la vida es imposible continuar en activo, dado el debilitamiento de las fuerzas, las enfermedades, la invalidez, etc., por no aludir a que el desamparo que pudiese afectar a una persona de edad avanzada amenaza con ser permanente.
2. La idea de justicia social, que surge del hecho de reconocer a todo individuo un derecho al descanso como contrapartida al esfuerzo realizado a lo largo de toda su existencia que a otros ha favorecido; muestra, pues, de solidaridad intergeneracional.
3. Motivos económicos, orientados a proporcionar poder adquisitivo suficiente a los ancianos que les permita abandonar las ocupaciones asalariadas y suponga un remedio al paro.

DURAND, P.: «La política contemporánea de Seguridad Social», *cit.*, págs. 254-255.

(246) Algunas sistematizaciones en DIAMOND, P.: «A Framework for Social Security Analysis», *Journal of Public Economics*, vol. 8.º, 1977, págs. 279-283; VALIÑO CASTRO, A.: «Seguridad Social (un análisis de la investigación económica actual)», *HPE*, 115-2, 1990, pág. 227 y ss. o MONASTERIO ESCUDERO, C.: «Gasto Social en pensiones», *HPE*, 120/121, 1-2/1992, pág. 119 y ss.

3. Solidaridad y redistribución entre personas activas e inactivas, en principio, si bien puede aumentarse si en lugar de una forma de gestión capitalizada se utilizan fórmulas de reparto, abiertas a la redistribución generacional; e incluso más amplias si el concepto contributivo puede llegar a mezclarse con el asistencial.

4. Riesgos derivados de la incertidumbre en los niveles de utilidad de los individuos, entendiendo que el mercado falla por riesgos de azar moral (pues los sujetos pueden influir en la posibilidad de que ocurra el suceso que cubre el seguro y explotar en su beneficio el sistema), selección adversa (dadas las dificultades en obtener información para poder diferenciar los riesgos que pesan sobre cada individuo) y desconocimiento de los flujos de renta futuros (paro) y gastos a que enfrentarse (por ejemplo, gastos médicos prolongados).

Tan extensa aclaración previa se ha entendido necesaria, habida cuenta en los conceptos expuestos se encuentra la raíz del sistema actual y las claves de las alternativas que en la actualidad se barajan no sólo sobre la pensión de jubilación sino [y en la medida en que según se ha visto ésta ha sido y es uno de sus pilares (247)] sobre todo del propio sistema de la Seguridad Social. Tal es la razón que justifica el plan de análisis que sigue y en el que se abordarán sucesivamente las diferencias entre la relación jurídica de Seguridad Social contributiva (marco propio de esta prestación) y asistencial; la opción por un modelo de gestión de capitalización o de reparto; y la influencia de las pensiones sobre el mercado de trabajo, ahorro y redistribución de la renta.

### 1. Nivel contributivo-nivel asistencial. Los peligros de la confusión.

Sobre la diferencia apuntada entre protección social *ex ante* y *ex post* cabe diferenciar dos tipos de relación jurídica de Seguridad Social. La asistencial, en virtud de la cual todo individuo en situación de necesidad tiene derecho a una protección igual, de forma tal que, producida aquélla, habrá de hacersele frente proporcionando los medios necesarios, sin que resulte preciso haber preconstituido relación jurídica (y superando así las exigencias del seguro social progresivo, dado que el único elemento decisivo es la situación de necesidad, sin importar para nada el hecho o causa que la produzca y prescindiendo totalmente de la noción riesgo no sólo en su perspectiva tradicional de riesgo-posibilidad sino también como riesgo-causa, individualizador de la consecuencia protegida y factor determinante de la protección); y la contributiva, pues mientras la Seguridad Social se siga financiando con relevante participación de los colectivos de afectados a través de sus cotizaciones, cabe establecer restricciones y controles subjetivos y objetivos si no se quiere atentar gravísimamente contra el sinalagma contractual originario, debiendo exigirse límites tanto en la cobertura de las necesidades (dados los límites financieros de un sistema contributivo), como en el evento que la

---

(247) Así, BOSCH DOMENECH, C. y ESCRIBANO SÁEZ, C.: «La Seguridad Social española: un debate inaplazable», Madrid (EUDEMA), 1989, pág. 30, quienes definen la Seguridad Social prácticamente como un sistema de pensiones: mecanismo mediante el cual se detrae una parte de los salarios contratados a cambio de ofrecer un flujo de renta a percibir por razones de edad (jubilación), muerte (viudedad, orfandad) o incapacidad (invalidez).

provoca (habiendo de indagar si ha sido producido, o no, por una de las contingencias protegidas) y en el riesgo (en tanto será el elemento que determine, según su clase, si una necesidad derivada de una determinada contingencia protegida y tipificada merece mayor o menor protección).

Es fácil colegir de lo expuesto que cuando cualquiera de los sistemas se manifiesta en estado puro podrá discutirse tanto la incidencia última de sus costes así, en el supuesto asistencial, sobre quién ha de incidir la carga tributaria; o, en el caso contributivo, si las empresas han de contribuir en cuota parte o cubrir las necesidades de los trabajadores (248) -con el riesgo de descapitalización, retracción de inversiones e importante factor de disuasión del empleo cuando no de economía sumergida (249)- como la posible traslación a los trabajadores vía salarios (250) o a los consumidores vía precios (251), pero en ningún caso existirán problemas para su configuración y desarrollo. Éstos surgirán cuando en los distintos sistemas de Seguridad Social, por exigencias incluso constitucionales (universalización exigida en el art. 41 CE), la protección se generalice a todos los ciudadanos y residentes; en tales supuestos el modelo asistencial se incorpora sin desaparecer el sistema contributivo y, en vez de delimitar el ámbito concreto en cada uno de ellos, se mezclan peligrosamente haciendo difícil discernir dónde se encuentra la frontera de lo asegurativo y dónde comienzan las prestaciones no contributivas abiertas a todos los ciudadanos o residentes.

- (248) Y no debe olvidarse (ALONSO OLEA, M. y TORTUERO PLAZA, J.L.: «Instituciones de Seguridad Social», 13.ª ed., ya citada, pág. 399) que cuando los protegidos son trabajadores por cuenta ajena «una fortísima tradición que viene desde el origen de los seguros sociales hace que los empresarios contribuyan al coste de la seguridad de los trabajadores a su servicio, especialmente si se piensa (por ejemplo, respecto del accidente de trabajo) que realmente es el empresario quien asegura contra responsabilidades que están a su cargo; o que las prestaciones de Seguridad Social generalizan el deber de protección que impone el contrato de trabajo; o que (por ejemplo, en los subsidios familiares) son formas de salario, aunque existan dificultades en técnica jurídica para calificarlos como tales; o si se cree que las cuotas de seguridad son un salario diferido, y ella misma una derivación del deber de protección, que el empresario paga como complemento del salario actual».
- En cuanto a la concreta consideración de la pensión de jubilación como salario diferido, cuando no se propugna una necesidad de revisión profunda a consecuencia de la recesión e inflación (RODRÍGUEZ-PIÑERO, M.: «La Seguridad Social ante la crisis económica», *PEE*, 12/13, 1982, pág. 146), se llega a afirmar su claro cambio de significado: «Ya no será un salario diferido, ni un medio para asegurar un descanso merecido sino que deberá ser considerada como una compensación, otorgada por los poderes públicos, de las medidas que privan al trabajador de la posibilidad de asegurarse una renta mediante su trabajo. Se trataría de una especie de expropiación del derecho al trabajo, por la cual el Gobierno debe pagar una indemnización». CONSEJO DE EUROPA: «La flexibilidad de la edad de jubilación», *cit.*, pág. 29.
- (249) *Vid.*, por todos, GONZÁLEZ RABANAL, M.ª C.: «Los problemas de la Seguridad Social española», *cit.*, págs. 100-106. DOMINGO SOLANS, E.: «Incidencia y traslación del impuesto sobre las nóminas. Algunas derivaciones en materia de financiación de la Seguridad Social», *RSS*, núm. 18, 1983, págs. 25-40, IZQUIERDO LLANES, G. y CUEVAS TELLO, A.: «La financiación de la protección social y la competitividad: implicaciones para España», *Estudios Económicos*, 1, 1994, págs. 473-504. OCDE: «La imposición sobre el empresario *versus* la imposición sobre el empleado», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, 3, 1990, pág. 36; ESCOBEDO LÓPEZ, M.ª I.: «La financiación de la Seguridad Social y sus efectos finales sobre el empleo: Evidencia empírica en España 1975-1983», Madrid (MTSS), 1992, págs. 25-53.
- (250) BRITAIN, J.A.: «The Incident of the Social Security Payroll Tax», *American Economic Review*, núm. 61, marzo 1971 y *The Payroll tax for Social Security*, Washington (The Brookings Institution), 1972, Cap. 2.º. BOSKIN, J.: «Efficiency aspects of the differential tax treatment of market and household economic activity», *Journal of Public Economics*, vol. 4, 1975, págs. 1-25. En España CASAHUGA VINARDEL, A.: «Análisis económico y reforma del sistema de pensiones de la Seguridad Social», *HPE*, 70, 1981, págs. 221-231. ARGANDOÑA, A.: «El sistema de Seguridad Social», *ICE*, 630-631, 1986, pág. 21.
- (251) Como sostienen PELLMAN, J.A.; AARON, M.J. y TAUSSING, M.K.: «Social Security. Perspectives for reform», Washington (The Brookings Institution), 1968, pág. 175.



Debe tenerse en cuenta así el proceso histórico de ampliación en la protección a cargo de la Seguridad Social, sobre un fundamento, cual la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963 y su posterior desarrollo (Texto Articulado de 1966), en el cual ya confluían las dos técnicas de protección: los clásicos seguros sociales y la asistencia social pública heredera de la beneficencia. No es de extrañar, por tanto, que si bien no indisolublemente unidos, lo asegurativo y lo asistencial sí aparezcan como difícilmente separables en su acción protectora, sobre todo si se toman en cuenta las progresivas desvirtuaciones que el modelo contributivo inicial ha experimentado como fruto de la sucesiva extensión tanto subjetiva (dada la incorporación de importantes colectivos como beneficiarios del sistema) como objetiva (ampliando y mejorando las situaciones de necesidad contempladas e intensificando el nivel de protección otorgado) de las prestaciones suministradas. Tal confusión quedó normativamente patente en el Preámbulo de la Ley 26/1985, de 31 de julio, cuando, entre otras justificaciones de la reforma pretendida, se aducía la necesidad de rectificar los defectos y desviaciones más urgentes, para lo cual se persigue el «reforzamiento del carácter profesional, contributivo y proporcional de las pensiones de jubilación e invalidez»; para, a continuación, afirmar que así «se inicia la transición hacia un modelo universalista y unitario de protección social...» que culmina con la Ley 26/1990; y, por tanto, de un modelo que, dada la notoria precariedad de recursos que sufre la Seguridad Social, podría confundirse, al menos en un primer momento, con una protección asistencial.

Varias consecuencias se derivan de tal confusión, entre otras:

1. La ausencia de una delimitación clara de las obligaciones asumidas en uno y otro concepto, que lleva a una pérdida del carácter sinalagmático de las prestaciones contributivas (así, por ejemplo, la existencia de prestaciones en servicios, el mantenimiento de topes en la cuantía de determinadas prestaciones, la introducción de mínimos en pensiones o la política redistributiva utilizada en la revalorización de las pensiones) y que, en el fondo, reproduce la discusión de la configuración del modelo de Seguridad Social al que se aspira tanto desde el punto de vista de los beneficiarios (universal o profesional) como desde la perspectiva de las técnicas de financiación (contributivo -vía cotizaciones- o asistencial).

2. Precisamente la política de revalorizaciones discrecionales utilizadas para actualizar las pensiones a tipos decrecientes, junto con la garantía de pensiones mínimas, significa una clara redistribución del gasto total de pensiones hacia las de menor cuantía [así, la revalorización por encima del IPC de las pensiones más bajas y la práctica congelación de las pensiones más altas, provocando el efecto de un empobrecimiento progresivo de las pensiones superiores -que en pocos años se situarían al nivel de las mínimas- que se ve acentuado en función de la presencia de Regímenes Especiales junto al General -«carente de base práctica y contraria a las necesidades técnicas que impone hoy en día la organización racional del edificio entero de la Seguridad Social» (252)-, e institucionalizando unas relaciones financieras internas de carácter parasitario que han servido para con-

---

(252) VIDA SORIA, J.: «Régimen General y Regímenes Especiales del sistema de la Seguridad Social», *Cuadernos de la Cátedra de Derecho del Trabajo*, Universidad de Valencia, 3, 1972, págs. 50-51 (en nota 77).

De razonamientos como los anteriores surgen las propuestas de armonización, una de cuyas exposiciones más acabadas se encuentra en el trabajo de TORTUERO PLAZA, J.L.: «Armonización del sistema de pensiones», AA.VV.: Los sistemas de Seguridad Social y las nuevas realidades sociales, *cit.*, págs. 103-121, quien aboga por una integración no sólo de los Regímenes Especiales en el General sino también de los propios de los funcionarios (pues aquéllos no inte-

solidar pensiones contributivas diferenciadas y un desequilibrio entre las aportaciones realizadas al sistema y las prestaciones demandadas del mismo, no siempre objetivamente justificadas (253)], redistribución interna criticable en tanto:

- a) El sistema no respeta el principio que se anuncia como rector de la política de pensiones, esto es, el carácter contributivo y profesional. A pesar de que algunos autores afirman que al actuar así «el sistema funciona sometido a una lógica dual que niega en la revalorización lo que afirma en el cálculo inicial de la pensión» y evita el «efecto confiscatorio» de las rentas de cuantía más alta en beneficio de las más bajas» (254); parece más certera la opinión según la cual resulta «injusto, en primer lugar, que el valor de la pensión dependa de una variable tan alejada de la voluntad y conducta de los jubilados como es la tasa de inflación» y, en segundo término, porque «la redistribución tiene otros instrumentos más apropiados, singularmente el sistema fiscal» (255).
- b) Se establecen claras diferencias que mueven a una pérdida de equidad (256), pues al poder adoptar tales medidas discrecionales no se mantiene la proporcionalidad exigida y apenas si se respeta el principio de reserva de ley respecto a la cotización y mejora de las pensiones. Aunque ciertamente corregida por Ley 26/1985, la posibilidad de «compra» de

---

grados en el Régimen General -es decir, contratados laborales, personal de la Seguridad Social y personal de las Comunidades Autónomas y Organismos Autónomos- se encuentran comprendidos en el de Clases Pasivas -DL 670/1987, de 30 de abril-, o en la MUNPAL -funcionarios de las Corporaciones Locales, regulación contenida en la Ley 11/1960 y en los Estatutos de desarrollo contenidos en OM del mismo año-) en base a cuatro razones fundamentales:

- a) Criterios de pura técnica jurídica: racionalizar, acomodar, simplificar y ordenar debidamente y conforme a criterios o principios de aplicación general.
- b) Evitar los tratamientos desiguales (palmarios, por ejemplo, entre los funcionarios según pertenezcan a uno de los sistemas propios o al Régimen General).
- c) Porque el sistema de pensiones es la columna de cualquier sistema de protección social, en tanto resultan socialmente trascendentes (pues sustituyen remuneraciones en activo y son medios de subsistencia) y constituyen el principal volumen económico del gasto por su número, cuantía y duración.
- d) Necesidad de controlar el crecimiento y la realización de previsiones actuariales a corto y medio plazo para efectuar ajustes.

Sobre tal urgencia, y valorando otras alternativas (integración en diversos Regímenes Especiales, que permitan atender a las peculiaridades de los diversos sectores -pero que choca frontalmente con la tendencia a la unidad del sistema-, o creación de un Derecho común de las pensiones -que exigiría construir no sólo los parámetros de tal régimen sino los principios que compartiría con el resto de las ramas de protección-), se pronuncia por integrar los varios existentes en uno como matriz homogénea: el sistema de la Seguridad Social y su Régimen General, que no sea rígido y posibilite una adaptación paulatina al tiempo que mantener alguna peculiaridad relevante.

- (253) Por extenso, con pruebas concluyentes, GONZÁLEZ RABANAL, M.ªC.: «Los problemas...», *cit.*, págs. 114-120.
- (254) DESDENTADO BONETE, A.: «La reforma del régimen de pensiones y su conexión con los niveles no contributivos de protección. Algunas reflexiones sobre el Proyecto de Ley de Medidas Urgentes para la normalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social», *RSS*, núm. 25, 1985, págs. 82-83.
- (255) COSTAS I TERRONES, J.C.: «El cálculo de la base reguladora en la Ley de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora», *PEE*, 30-31, 1987, pág. 367.
- (256) Un estudio sobre la progresividad del gasto de pensiones por niveles de renta en MEDEL, B., MOLINA, A. y SÁNCHEZ, J.: «Los efectos distributivos del Gasto Público en España», *Documento de Trabajo de la Fundación FIES*, 28, 1988, pág. 62.

pensiones [Regímenes Especiales-Régimen General graduando el período de cotización y haciéndolo sólo el mínimo, aumentando la cotización en los últimos años aprovechando el diverso trato fiscal que presenta la pensión de jubilación frente a la de invalidez, incentivando la transformación de la primera en la segunda y favoreciendo el fraude (257)] lleva a exigir que en un sistema profesional y de reparto se respete rígidamente la equidad horizontal, esto es, que personas de una misma generación y con igual renta salarial efectúen iguales cotizaciones y obtengan idéntica prestación (258); de esta forma, y en tanto diseñado para operar a largo plazo, a partir de alguna medida de renta vitalicia, su objetivo debería ceñirse a transferir capacidad de consumo de una época del ciclo vital a otras, pero para un mismo individuo (aunque esto, en puridad, sólo se produciría si el sistema de gestión es el de capitalización, por cuanto el de reparto siempre queda abierto, según se verá, a la redistribución intrageneracional), siendo competencia del sistema fiscal la redistribución entendida como la transferencia de capacidad de consumo de unos individuos a otros a partir de las diferencias en su renta anual. En ello radica precisamente la diferencia con un sistema universal, en el cual la Seguridad Social asume igual función redistributiva que el sistema fiscal: éste se ocupa de reducir la diferencia entre rentas de los individuos corrigiendo la redistribución resultante del mercado; aquélla se encargará de lograr la asignación óptima de la renta entre el consumo presente y futuro a lo largo del ciclo vital de los individuos en una opción a la que cabe oponer fuertes reparos por cuanto la única tarea legítima del Sector Público ha de ser la redistribución de la renta entre individuos, quedando el reparto de la renta entre el consumo y el ahorro-inversión en diversos períodos del ciclo vital a elección del individuo.

(257) Ya bajo la vigencia de la Ley 14/1978, de 8 de septiembre, reguladora del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, venían a considerarse las prestaciones o indemnizaciones de Seguridad Social como «compensación de las pérdidas o deterioros de bienes o derechos» (en este caso salud y, por ello, estos supuestos eran mencionados nominativamente en el art. 10.1 b) del Reglamento -R.D. 2615/1979, de 2 de noviembre- que declaraba excluidos de gravamen por ese concepto a las indemnizaciones «que sean consecuencia de accidentes de trabajo, enfermedad profesional o incapacidad permanente derivadas de enfermedad común, hasta el límite máximo que con carácter obligatorio señale la legislación vigente»).

Esta legislación vigente a que aludía el precitado Reglamento es hoy la Ley 18/1991, de 6 de junio, que viene a considerar exentas «las prestaciones reconocidas al sujeto pasivo por la Seguridad Social o por las entidades gestoras que la sustituyan a consecuencia de incapacidad permanente» [art. 9.º 1 b)] si bien, con efectos a partir de 1 de enero de 1994, la Ley 21/1993, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1994, da nueva redacción al apartado primero del artículo 9.º de la Ley 18/1991, de 6 de junio, en el sentido de que quedan exentas «las prestaciones reconocidas al sujeto pasivo por la Seguridad Social como consecuencia de incapacidad permanente absoluta o gran invalidez».

No obstante lo anterior, no debe olvidarse que las pensiones de invalidez permanente y absoluta derivadas de riesgos profesionales (accidente de trabajo y enfermedad profesional) tienen una **función intrínseca y notoriamente indemnizatoria**. Así lo ha declarado rotundamente el Tribunal Supremo en Sentencia de 23 de diciembre de 1986 (Ar. 7893), así las califica además su regulación sustantiva desde la óptica del Derecho del Trabajo y como tales indemnizaciones deben ser tratadas en el ordenamiento tributario.

La pensión por jubilación ofrece una fisonomía distinta, no tiene una naturaleza indemnizatoria sino que constituye, en síntesis, el pago diferido de una actividad profesional o contraprestación de un trabajo realizado en situación de actividad. Por lo tanto, y así lo ha venido a reconocer el propio Tribunal Supremo, la convergencia o solapamiento de la situación de incapacidad permanente con la jubilación forzosa por alcanzar la edad correspondiente, no permite confusión de ambas, ni menos aún «la absorción de la preexistente por la sobrevenida» (entre otras, S. 23-12-1986 -Ar. 7587-).

(258) MONASTERIO ESCUDERO, C.: «Gasto Social...», *loc. cit.*, rectificando parcialmente el criterio sostenido en MONASTERIO ESCUDERO, C.: «Seguridad Social y redistribución de la renta», *HPE*, núm. 18, 1986, donde admitía la redistribución regional y, con matices, la sectorial.

Al dato anterior ha de unirse otro que también muestra la ineficacia derivada de la cohabitación entre un régimen contributivo y asistencial, cual es la relación entre una pensión mínima contributiva y una pensión asistencial, que, dada la escasa relevancia cuantitativa, cabe esperar desincentive de forma notable la cotización de aquellos trabajadores que en un futuro, por su cualificación o adscripción a un Régimen Especial de los que sitúan a la mayor parte de pensionistas en complementos de mínimos, pudieran obtener gratuitamente aquello para lo que precisarían cotizar 15 años a la Seguridad Social (259). Se comprende así la certera afirmación según la cual «la política de mínimos aparecida indiscriminadamente en un sistema contributivo convierte a éste en un sistema casi asistencial que, lejos de asegurar el nivel adquisitivo de las pensiones, favorece el fraude» (260), destruyendo el carácter sinalagmático que inspira aquél en favor de un reparto igualitario, provocando la llamada «igualación en la miseria» (261).

3. A las paradojas referidas debe añadirse otra no menos relevante derivada de la inexistencia de una relación biunívoca entre obligados al pago de la Seguridad Social y beneficiarios de la misma, distinguiéndose entre el titular del derecho y los beneficiarios a su cargo [derecho originario y derecho derivado (262)], que se complica cuando en un sistema que se proclama actuarial de reparto determinados representantes de la Administración abandonan la idea -sólida en el pensamiento clásico- (263) de estar ante propios derechos subjetivos, prefiriendo otros términos no comprometedores y que no aluden a una deuda y obligación jurídica explícita, cual «expectativa de derecho» o «deuda implícita» (264).

4. No cabe desconocer, por último, que esta confusión ha ocasionado un espectacular aumento en el coste de las pensiones del sector contributivo y, en lo que a este estudio afecta, de las vinculadas a la protección de la vejez, provocado por factores tales como la cuasi-universalización (garantizando rentas mínimas y básicas a todos los ciudadanos), las variaciones demográficas (con un envejecimiento progresivo de la población coincidente con un aumento de la esperanza de vida), la importancia adquirida por las jubilaciones anticipadas (utilizadas como política de empleo) y el creciente poder político de los ancianos (265).

(259) MONASTERIO ESCUDERO, C. y SUÁREZ PANDIELLO, J.: «Gasto Social...», *loc. cit.*

(260) FERRERAS ALONSO, F.: «El campo de aplicación del sistema...», *cit.*, pág. 36.

(261) CRUZ ROCHE, I.: «Análisis económico de la Seguridad Social española, 1972-1982», Madrid (MTSS), 1984, pág. 143. También denominada «trampa de la pobreza», para hacer referencia a aquella situación en la cual los beneficios del desempleo y de la asistencia social ayudan a mantener y perpetuar la pobreza. COMISIÓN EUROPEA: «Social protection in Europe», *cit.*, pág. 93.

(262) En acertada elección terminológica y desarrollo de GONZÁLEZ RABANAL, M.ªC.: «Los problemas...», *cit.*, pág. 19.

(263) Así, en BAYÓN CHACÓN, G.: «Los problemas de personalidad en la Ley de Bases de la Seguridad Social», *RPS*, 61, 1964, pág. 63.

(264) Así, en un ejemplo paradigmático, LÓPEZ GARCÍA, A.: «Incidencia y percepciones en la financiación de las pensiones públicas», *PEE*, 30-31, págs. 343-346, elude hablar siempre de derecho o deuda explícita y prefiere los términos «promesa», «pacto intergeneracional», «deuda implícita» (de «deuda no visible» la califica GARCÍA DE BLAS) bajo un argumento contundente: «los trabajadores carecen de título de propiedad».

(265) RODRÍGUEZ-PIÑERO, M.: «La Seguridad Social ante la crisis económica», *cit.*, pág. 146.

Habida cuenta las tres primeras causas son objeto de tratamiento específico en este trabajo, convendría reflexionar, siquiera sumariamente, sobre este último fenómeno frecuentemente olvidado cuando no simplemente enunciado. Cabría resaltar así, cómo dentro de los factores exógenos que coadyuvan al aumento del gasto social y se vinculan a variaciones macroeconómicas, existen otros derivados de la toma de decisiones gubernamentales y políticas que, si bien obedecen en ocasiones a la tentación de aumentar la protección social en ciertos momentos temporales, en otras es fruto directo de la presión de determinados grupos sociales, entre los cuales los jubilados y personas próximas a la jubilación cobran un protagonismo especial (266). En efecto, si se toma en consideración que la evolución demográfica implica una modificación en la estructura y composición de los votantes, resulta obvio que en un momento de envejecimiento de la población el peso específico de los ancianos en la política crece considerablemente y que, en consecuencia, difícilmente se adoptarán medidas contrarias a sus intereses; más bien se estará ante el supuesto contrario y el poder de su voto conducirá a una sobreexpansión en el volumen de gasto del sistema de la Seguridad Social, pues con la «ilusión fiscal» de que no le cuesta nada (al que puede unirse la de los propios trabajadores que no valoren ni la posibilidad empresarial de trasladar su cuota parte -y consideren, por tanto, que el coste lo soportan los empresarios- ni que la carga del impuesto constituye sólo una parte del coste de oportunidad de la Seguridad Social, aumentando así la demanda de prestaciones) exigirán mayor intensidad y extensión en la protección de sus necesidades y, lo que es más, cabe esperar que el votante vaya modificando con la edad el sentido de su voto, de modo que el que de joven se preocupaba sobre todo por la carga del impuesto, cuando se encuentre jubilado o próximo a la jubilación apoyará cuantas medidas supongan aumento de sus beneficios (267). Sin ignorar la existencia en el proceso político de otros grupos de presión y otros fenómenos de influencia decisiva -como el intercambio de votos, la influencia burocrática de la oferta, la publicidad de políticos y burócratas que a menudo mezclan cuestiones diversas de forma interesada o resaltan determinados factores obviando otros derivados-, cabe indicar que el comportamiento reseñado de los votantes ancianos, en su intento de aumentar beneficios, provoca un doble efecto (268). En primer lugar de redistribución, en la medida en que si algunas personas de cualquier grupo de edad obtienen un rendimiento superior al de la tasa de crecimiento, otras deben efectuar unos pagos que lo cubran, viendo mermar correlativamente el suyo. Los porcentajes de beneficios en un sistema de reparto y distribución intergeneracional no son pues proporcionales a los importes satisfechos, sino inversamente relacionados con estos últimos y, en consecuencia, los programas de Seguridad Social utilizados con fines de redistribución de la renta pueden influir de modo determinante en los tipos impositivos preferidos por los votantes. En segundo término, de disminución del ahorro, siempre que la reducción en el ahorro de los trabajadores jóvenes no se vea compensado por el aumento correlativo de los trabajadores jubilados que reciben las transferencias. Se reduce, de este modo, el *stock* de capital (o su crecimiento se hace más lento) y, por supuesto, disminuye la renta *per cápita* del trabajador antes del impuesto, quien, en alguna hipótesis de ignorancia racional, puede incluso apoyar esta política expansiva.

(266) GARCÍA DE BLAS, A.: «Factores determinantes del déficit de la Seguridad Social», *PEE*, 2, 1985, págs. 128 a 133.

(267) Para un más completo análisis de tan interesante comportamiento *vid.*, por todos, BROWNING, E.K.: «¿Por qué es excesivo el Presupuesto de la Seguridad Social en una democracia?», *HPE*, 70, 1981, págs. 280-291.

(268) Por todos, BROWNING, E.K., *op. y loc. supr. cit.*

La corrección a este problema, como a tantos otros, bien pudiera partir [según se propugna hace tiempo con escaso éxito (269)] de potenciar la presencia efectiva de los interesados en la gestión social, de forma que no quede a merced exclusiva del poder político, sino que los beneficiarios del sistema participen efectivamente en los procesos de decisión tanto de las entidades públicas como, en su caso, Mutuas, empresas autoaseguradoras, etc.; no sólo, por tanto, como representación de intereses sino también territorial, dada la necesidad de coordinar y armonizar determinados aspectos de la gestión si se pretende optimizar la eficacia. Tal participación debería depositarse, fundamentalmente, en sindicatos y empresarios (sin perjuicio de que se articulen otros cauces minoritarios según la actividad prestacional de la entidad gestora -asociaciones de pensionistas, minusválidos, vecinos, ...-) quienes deberían poseer facultades decisorias, expresando juicios de oportunidad sobre la orientación del sistema, sin por ello desnaturalizar técnicas tales como la autorización administrativa previa o el nombramiento de cargos de la Administración en órganos directivos.

Tampoco ha de olvidarse como causa del aumento del coste de las pensiones el denominado «efecto sustitución» (270), o relación entre la pensión media anual tomando en consideración las altas y bajas existentes en la condición de pensionistas, y ello sobre la base de considerar que las nuevas pensiones resultan más altas (pues sus importes iniciales se calculan sobre los últimos salarios en activo, otorgando un resultado superior al de las pensiones sustituidas por más revalorizadas que hayan sido) que las antiguas de quienes, por fallecer, dejan de percibir las, provocando así que el aumento interanual en la cuantía de pensiones supere ampliamente el IPC.

Todos estos factores no son sino significativa muestra -por más que sea la más dinámica- del espectacular aumento de los gastos en Seguridad Social, en el que obviamente intervienen otros factores endógenos (271) [tales como la mala gestión (272), el coste de la igualación de protección de sexos (273), la excepcionalidad financiera de ciertos regímenes especiales (274), las car-

(269) DE LA VILLA GIL, L.E.: «La participación social en la gestión», *PEE*, 12/13, 1982, págs. 197-208.

(270) Ilustrativa muestra de su funcionamiento en GONZALO GONZÁLEZ, B.: «Las pensiones de la Seguridad Social y el déficit público», *cit.*, pág. 143. *Vid.* , igualmente MONASTERIO ESCUDERO, C. y SUÁREZ PANDIELLO, C.: «Gasto Social...», *loc. cit.*

(271) Para un análisis más exhaustivo vid., entre otros, GONZALO GONZÁLEZ, B.: «Las pensiones...», *cit.*, págs. 137-155. GARCÍA DE BLAS, A.: «Factores determinantes del déficit de la Seguridad Social», *cit.*, págs. 128-133. GONZÁLEZ RABANAL, M.ªC.: «Los problemas...», págs. 135-139. CRUZ ROCHE, I.: «El gasto en Seguridad Social en el contexto de la crisis económica», *Economistas, Boletín del Colegio de Madrid*, 1, págs. 16-19.

(272) Así la descoordinación y falta de apoyo entre las Administraciones Públicas, la insuficiente aplicación de fórmulas de descentralización territorial gestora o la ausencia de un desarrollo reglamentario suficiente y una dotación de medios que permitan controlar el fraude (con manifestaciones tan conocidas como la existencia de altas ficticias, «compra» de pensiones...).

(273) *Ex constitutione*, efectuado «por arriba» y que, sin fundamento sociológico alguno, facilita a las viudas un régimen de superprotección. GONZALO GONZÁLEZ, B.: «Las pensiones...», *loc. ult. cit.*

(274) Que a pesar de las correcciones legislativas producidas (por las propias dificultades del sector productivo -así, agrario-, por la negativa relación entre activos y pasivos -así, los sectores agrario, del carbón o ferroviario- o por otras causas) aún soportan una presión contributiva notablemente inferior a la del Régimen General.



gas indebidas que pesan sobre la Seguridad Social (275), determinadas modificaciones legislativas (276), la propia ausencia de una codificación de su normativa (277), o la ya reseñada confusión entre sistema contributivo y asistencial unida a decisiones políticas en la forma de efectuar las revalorizaciones y en el estable aumento de complementos por mínimos] y exógenos (278) (así la evolución en el empleo -que se traduce en menos afiliados- y en los salarios -que influye el cálculo de las pensiones-, factores demográficos -más pensionistas, más gastos en sanidad y asistencia social-, inflación -que eleva sustancialmente los capítulos presupuestarios de la Seguridad Social en gastos de personal, pensiones, bienes y servicios- o modificaciones de las pautas de comportamiento social -surgiendo demandas distintas y exigiendo un superior nivel de satisfacción que hacen aumentar los gastos en asistencia sanitaria y servicios sociales-), que unidos a una disminución considerable en los ingresos [con motivos tales como la evolución demográfica y social -menor índice de natalidad, mayor retraso en la incorporación al trabajo o aumento del desempleo, con la consiguiente disminución de cotizantes-; distintas causas socioeconómicas -así el decrecimiento de la relación entre cotizantes y beneficiarios, el apoyo a política de empleo (279),

- (275) Así, los gastos que resultan de la protección de personas ajenas a la Seguridad Social y del cumplimiento de objetivos ajenos a la misma o de la aplicación de técnicas protectoras extrañas. A modo de ejemplo: las prestaciones familiares (incluidos los suplementos de pensión por cónyuge a cargo), las reducciones o exoneraciones en la cotización empresarial utilizadas como política de empleo, el anticipo de pensiones que resultan de responsabilidad empresarial o los apoyos, excepciones e incluso propios gastos sanitarios relacionados con las víctimas de guerra o del terrorismo.
- (276) Así se ponen de relieve en 1985 por GONZALO GONZÁLEZ, B. («Las pensiones...», *loc. cit.*) las siguientes (algunas afortunadamente corregidas por el legislador y otras por la jurisprudencia):
1. Ampliación de los términos reales de «automaticidad protectora» mediante el «anticipo» de pensiones en caso de empresas responsables insolventes o desaparecidas.
  2. Ampliación del plazo de prescripción en el reconocimiento del derecho a prestaciones y en algunos casos imprescriptibilidad.
  3. Cómputo para acreditar derecho a pensión de invalidez de las cotizaciones en situación de incapacidad laboral transitoria por todo el período de duración de la misma, aunque ésta no se hubiera agotado.
  4. Asunción de protección a personas no aseguradas en una función cuasi-asistencial.
  5. Incremento de las pensiones de invalidez total si el beneficiario tiene más de 55 años en un 20 por 100.
  6. Supresión del requisito de tener cumplidos 45 años para poder acceder a protección económica en situación de incapacidad permanente parcial.
  7. Ampliación con los hijos o hermanas de pensionistas mayores de 45 años que acrediten prolongada dedicación al pensionista como posibles beneficiarios de pensión de supervivencia.
  8. Incorporación de nuevos colectivos en subsistemas de pensiones, fijando períodos de carencia limitados durante plazo transitorio o admitiendo incluso el ingreso directo como pensionistas de alguno de sus componentes, si bien deduciéndole durante un plazo el importe de cuotas nunca pagadas de sus mensualidades de pensión.
- (277) Cabe destacar la autorización al Gobierno para elaborar un nuevo Texto Refundido de la LGSS que recoja los cambios producidos en las últimas -y numerosísimas- disposiciones publicadas, parcialmente materializada en el RDL 1/1994, de 20 de junio.
- (278) Pues como bien se recuerda: «No toda la responsabilidad de la situación de las pensiones recae en la propia Seguridad Social, sino también en la situación económica que no permite aumentos del empleo y de los ingresos públicos a ritmo suficiente para compensar unos gastos que, por otra parte, crecen a velocidad exponencial debido a la propia crisis y a la regulación legal». DÍEZ MÉNDEZ, C.: «Las pensiones, primer paso en la reforma de la Seguridad Social», *Razón y fe*, Vol. 225, núm. 1.120, pág. 184. Por extenso, GARCÍA DE BLAS, A.: «Factores...», *loc. cit.* y GONZALO GONZÁLEZ, B.: «Las pensiones...», *loc. cit.*
- (279) Bonificaciones, exenciones y reducciones de la cotización que nunca llevan aparejada la correlativa reducción en los beneficios a otorgar con posterioridad, en un nuevo ejemplo de ruptura del sinalagma preexistente y de cómo la acción estatal utiliza la Seguridad Social con fines de política económica. Y, como bien recuerda la mejor doctrina: «La Seguridad Social tiene una misión de protección bien precisa; sería peligroso utilizarla como forma de política económica, pues se correría el riesgo de deformar su objetivo esencial», EUZÉBY, A.: «Financement de la Sécurité Social et emploi», *DS*, 1, 1974, pág. 395.

la reducción del tipo de cotización patronal (280) o el crecimiento de las subvenciones estatales (281)-, destrucción del sinalagma contractual -que, dado el aumento del nivel asistencial, desincentiva la cotización al disminuir el coste de oportunidad de no contribuir en la aportación a las cargas financieras de la Seguridad Social-, existencia de *plafonds* (282), importancia del fraude y de la morosidad en el pago (283)] provocan un grave déficit en el sistema de la Seguridad Social y una imperiosa necesidad de allegar nuevos ingresos (284); ingresos que pueden provenir bien de un aumento de

- (280) En nueva medida de política económica que ciertamente se ha corregido por las medidas tendentes a aproximar la cotización a los salarios reales (tales como obligatorio prorrateo de todas las pagas de vencimiento superior al mes). Ello origina, sin embargo, un aumento del déficit, pues si bien los ingresos se mantienen o disminuyen, las pensiones siempre aumentan al hacerlo las bases.
- (281) Y cabe esperar que frente a estos incrementos se produzca una reacción social negándose a mantener en el futuro un sistema de pensiones en los actuales términos a costa del déficit público. Si bien se ha de señalar que es posible efectuar una política de reasignación de recursos públicos, volcando en protección social partidas que se asignarían a otros ámbitos del gasto público.
- (282) Topes máximos en la base de cotización, con la consecuencia que el salario que sobrepase tal tope no estará sometido a gravamen, rebajándose el tipo efectivo de cotización y discriminando tanto a las empresas pequeñas y medianas (frente a las grandes, que presentan abanicos salariales más amplios y tienen, por tanto, un mayor porcentaje de trabajadores con salarios elevados) y a las rentas familiares que superen el tope pero que, si obtenidas por varios individuos, no se benefician de los mismos, frente a las rentas familiares obtenidas por un solo trabajador. Nueva muestra de la pérdida del vínculo sinalagmático que parece debería llevar a propugnar su supresión (GARCÍA DE BLAS, A.: «La financiación de la Seguridad Social. Fiscalización frente a disminución de las cotizaciones», *ICE*, 630-631, 1983, págs. 84-85; DURÁN HERAS, A. y GONZALO GONZÁLEZ, B.: «Alternativas para la reforma financiera de la Seguridad Social», *Presupuesto y Gasto Público*, 7, 1980, págs. 68-69; GONZÁLEZ RABANAL, M.ªC.: «A propósito de la crisis de la Seguridad Social y sus alternativas financieras», *Moneda y crédito*, 175, 1985, págs. 3-15. Opiniones de DURÁN LÓPEZ, F.; RAMÍREZ MARTÍNEZ, J.M., RODRÍGUEZ-PIÑERO, M. y DE LA VILLA GIL, L.E. en *PEE*, 12-13 1982, págs. 428-429, 434, 436-437 y 441, respectivamente). Clásico ya el planteamiento de FUENTES QUINTANA, E., *et altri*: «La reforma financiera...», *loc. cit.* por más que ciertamente -y al objeto de no dañar aún más aquel vínculo parecería justo eliminar también los topes en las prestaciones -y con ello resabios redistributivos no propios de un sistema contributivo- (GONZÁLEZ RABANAL, M.ªC.: «La reforma financiera...», *loc. ult. cit.*).
- (283) Con vías cuya reiteración las ha llegado a convertir en habituales, tales como la ocultación de altas (fenómeno directamente vinculado a la economía sumergida), la cotización por bases inferiores a la categoría profesional o exclusión de conceptos retributivos en la base de cotización (horas extraordinarias, pagas de beneficios, complementos salariales, salarios en especie) facilitadas por la ausencia de mecanismos que faciliten un control administrativo eficaz (en tanto éste exigiría un trato adecuado de la documentación recaudatoria -con una clara equivalencia entre información y control-, una reorganización institucional que permitiese descentralizar servicios y la dotación de efectivos personales suficientes y especializados con autoridad e iniciativas inspectoras y de propuesta de sanción). No es de extrañar, por tanto, el colapso en el funcionamiento del procedimiento del sistema de recaudación en vía ejecutiva, sin olvidar ciertamente que la exacta exigencia de la cotización en tiempo puede provocar nefastas consecuencias para las empresas con crisis, las cuales, si presionadas por el puntual cumplimiento, se podrían ver abocadas al cierre. Ha de dejarse constancia, igualmente, de los efectos derivados de la automaticidad y semiautomaticidad en la obtención de protección oficial, fórmulas de anticipo oficial, prestaciones a cuenta de empresarios insolventes y desaparecidos y existencia de suplementos de pensiones en concepto de garantía de mínimos que estimulan la connivencia de los trabajadores y asegurados en defraudar.
- (284) Que en un ejemplo que pudiera ser ilustrativo se sistematizan (JOIN-LAMBERT, M. Th, *et altri*: «Politiques sociales», *cit.*, págs. 369-376) en las siguientes causas de crisis:
1. El envejecimiento de la población que modifica la *ratio* adulto/jóvenes.
  2. El impacto socioeconómico que se deriva del descenso de la población activa, incitando, entre otros factores, al incremento de las jubilaciones y del paro.
  3. La desaparición de determinadas ventajas técnicas coyunturales tales como la desaparición de una posible jubilación plena aunque no se hubiera cotizado realmente el tiempo exigido, la supresión de la ventaja aparejada a la actividad femenina o el impacto de la mejora continua de la legislación sobre jubilación.



las cotizaciones de los empleadores y de los asegurados (debiendo velar, no obstante, porque no se desequilibre la financiación general de los sistemas y no se altere la competitividad de una economía o el consumo de las familias), bien de una mayor participación de los Estados en la financiación de las instituciones (285).

La aportación del Estado al sistema deviene así no sólo imprescindible, sino cada vez más importante si comparada con las cotizaciones (286) y, pese a las reiteradas manifestaciones en los Informes económico-financieros de los Presupuestos de la Seguridad Social en el sentido de mantener «un sostenido esfuerzo en la aportación del Estado que sigue intensificando su grado de cobertura» (287), lo cierto es que esta ayuda tiene unos límites claros: el aumento de la presión tributaria con relación al valor PIB y el nivel de déficit de las Administraciones Públicas en porcentaje respecto del PIB (288).

La realidad muestra así otra importante dosis de confusión derivada de que lo recaudado a través de cotizaciones en un sistema de reparto se utiliza para financiar distintos programas públicos en vez de emplearse para hacer frente a los pagos futuros, lo cual trae como consecuencia, a su vez, que cuando tal no alcance para hacer frente a los pagos presentes sea el Estado el que deba aportar los fondos necesarios a tal fin; pero cuando éstos alcanzan la cuantía actual desencadenan un doble efecto: un crecimiento insostenible del gasto público (289) y la conversión de la protección social en un instrumento más de política económica. Se impone, por tanto, una clarificación entre los niveles asistencial y contributivo que despierte la confianza por tantas razones perdida.

---

Ante la necesidad de reforma se abandonan viejas vías como el intento de capitalizar el sistema, el esfuerzo de armonización entre regímenes o, ante su escaso éxito, la insistencia en modelos de jubilación progresiva, para adoptar como líneas actuales de actuación la modificación en las condiciones de liquidación de la pensión (con un aumento en el período de cotización exigido para la jubilación plena o de la base temporal del salario a considerar para el cálculo de la pensión), en el modo de revalorizar las pensiones (se pasa del sistema de índice de precios al de salarios) o creación de los Fondos de Solidaridad para la Vejez (que hizo exclamar a BICHOT, J.: «C.S.G., la solidarité professionnelle se meurt, vive la solidarité nationale!», *DS*, 1, 1991, págs. 74-79).

- (285) Informe IX: Factores económicos y de financiación de la protección social, Ginebra (AISS), 1992, pág. 52.
- (286) Magnífica aportación de datos y clarísima precisión estadística en CRUZ ROCHE, F.: «La financiación y el gasto de la Seguridad Social: un modelo explicativo», *Economía y Sociología de Trabajo*, 17, 1992, págs. 124-132.
- (287) Reiteradas declaraciones ya a partir del Informe económico-financiero de los Presupuestos de la Seguridad Social para 1987 (pág. 22) y 1988 (pág. 80).
- (288) Pues es discutible la clásica afirmación de que «para que no haya desocupación debe haber déficit en el sector público», en tanto, según se ha demostrado fehacientemente, tener déficit en el sector público produce, si se quiere evitar una inflación elevada, una política monetaria restrictiva y, con ella, tipos elevados de interés que originan entradas de capital a corto plazo, encarecimiento monetario y dificultades en la exportación, aumentando el déficit exterior; precisamente este déficit exterior y los altos tipos de interés frenan la producción, destruyen el tejido industrial, hacen aumentar el paro y frenan los ingresos, aumentando el volumen de gasto del Estado de Bienestar y consolidando el déficit, recomenzando el proceso destructivo. Así, los trabajos de VELARDE FUERTES, J.: «El miedo ante el cambio de las estructuras socioeconómicas españolas», *Círculo de Empresarios*, diciembre 1993, pág. 481 y ss.
- (289) Según muestran los más exhaustivos estudios actuales. Por todos, ALVIRA MARTÍN, F. y GARCÍA LÓPEZ, J.: «Presupuesto y democracia: la respuesta del gasto público a las expectativas ciudadanas», *Cuadernos de Información Económica*, 78, septiembre 1993, págs. 28 a 36. Sobre todo cuando este gasto cambia los centros de dependencia españoles, pues se caracteriza por tres notas:
  1. Crecimiento del empleo público.

## 2. Modelo de gestión: el sistema de reparto o la opción por el sistema de capitalización.

Analizados los efectos aparejados a un sistema caracterizado por los rasgos de contributivo, universal y mixto, se plantea la cuestión del sistema a elegir para la protección en los riesgos a largo plazo, como son los derivados de la protección en la edad no laboral y, en general, de todas las pensiones. La disyuntiva surge entre un sistema de reparto (*pay-as-you-go*), en que las cotizaciones de los activos son inmediatamente utilizadas para financiar las pensiones de los jubilados (a cambio de que sus costos sean soportados por las generaciones futuras) y el sistema de capitalización, en el que cada generación soporta sus propios riesgos (290).

Tradicionalmente, y en tanto en el sistema de reparto nadie paga su propia pensión sino la de los pensionistas contemporáneos (en la confianza de que cuando él mismo sea pensionista sus contemporáneos puedan y quieran pagar su pensión), se ha encontrado, tanto en la solidaridad intergeneracional, como en el «sistema de reciprocidad» en que consiste, argumentos suficientes para su defensa frente al de capitalización (291). Tal opción incorpora, sin embargo, una doble condición: en primer lugar, la previsión actual de las prestaciones que se han de abonar en el futuro y la existencia de recursos suficientes en tal momento para sostener los gastos (292); en segundo término -y derivada de la premisa anterior-, la efectiva incorporación de nuevos cotizantes en cada generación (293). De ahí que los descensos demográficos, el desempleo y todos los factores que hagan quebrar la relación cotizantes/beneficiarios sirvan para cuestionar la técnica de reparto en un sistema (o subsistema) contributivo y exigir, en detrimento de la solidaridad intergeneracional que aquél preconiza, una técnica de capitalización (294). El argumento es claro: el sistema de reparto, al no identifi-

2. Influencia decisiva en la escasez de empleo privado, al ofrecerse empleo público a los jóvenes para atenuar el paro.
3. Distribución institucional del consumo público a favor de las Administraciones Territoriales, sobre todo de las CC.AA. (VELARDE FUERTES, J.: «El miedo...», *loc. ult. cit.*).

(290) AA.VV.: El Libro Blanco de la jubilación, *cit.*, pág. 153.

(291) DURAND, P.: «La política contemporánea de Seguridad Social», Madrid (MTSS), 1991, págs. 388-389, señala una serie de méritos en favor del sistema de reparto, centrándose, fundamentalmente, en los siguientes:

- a) La simplicidad que supone, al resultar muy fácil determinar el nivel de las cotizaciones, una vez evaluado el montante de las prestaciones, ahorrándose los complicados cálculos a que da lugar el sistema de capitalización, pues no se plantea el problema de las inversiones de larga duración porque ingresos y gastos se equilibran a intervalos de tiempo bastante breves;
- b) El reparto permite implantar con rapidez un sistema de Seguridad Social, pues desde el mismo momento de implantación del régimen de que se trate, el sistema de reparto permite recaudar las sumas que se pueden repartir inmediatamente en forma de prestaciones;
- c) Finalmente, permite adaptar los recursos de la Seguridad Social a las variaciones del coste de la vida, siendo, por tanto, éstos proporcionales a los salarios y elevándose la cuantía de las prestaciones al aumentar el nivel de los recursos.

(292) BALL, R.M.: «Social Security Today and Tomorrow», Columbia (Universidad), 1978, pág. 44.

(293) PETERSEN, J.H.: «Le financement des pensions» en DELLEK, K. H. (Ed.): «L'Avenir de la Sécurité Social», pág. 187 y ss., citados por ALONSO OLEA, M. y TORTUERO PLAZA, J.L.: «Instituciones...», *cit.*, pág. 401, nota 69.

(294) Sobre los problemas que la jubilación ocasiona en los sistemas de reparto, por desconocer en la práctica el principio de intercambio entre generaciones y articular la organización jurídica sobre una falsa realidad -originando «derechos muertos» en vez de atender a las demandas sociales y crear así «derechos vivos»-; así como sobre la real incidencia de los problemas económicos en los «derechos familiares» a la jubilación, BICHOT, J. y MARCILHACY, D.: «Familles et retraites: un système incohérent et injuste», *DS*, 7/8, 1994, pág. 734.

Al punto son agudos estos problemas que dan origen a estudios que analizan, por ejemplo, la rentabilidad de que las madres de familia aseguren su vejez. *Vid.*, LAGARDE, F.: «La rentabilité de l'assurance-vieillesse des mères de famille», *DS*, 5, 1985, págs. 405-418.

car subjetivamente a contribuyentes y perceptores, quiebra al admitir derechos derivados y puede no garantizar realmente las prestaciones futuras ni su cuantía, pues aquéllas dependen de las circunstancias económicas del momento en que, por el funcionamiento del principio de reparto, deban hacerse efectivas (295). Cabe contraargumentar, sin embargo, que también en la aplicación del principio de capitalización las circunstancias económicas de cada momento pueden hacer peligrar las prestaciones futuras (o cuando menos condicionarlas seriamente), pues aquéllas actúan sobre los niveles de aportación económica a lo largo de todo el proceso incidiendo sobre su cuantía y calidad (período de carencia, cuantía en función del nivel salarial, rentabilidad de los fondos a causa de la inflación o gestión, etc.) (296); los sistemas de capitalización son pues sensibles a los *aleas* monetarios y no es del todo cierto que sean absolutamente insensibles a la evolución demográfica (297).

En una situación de crisis el debate se plantea en torno a las ventajas macroeconómicas comparativas de los sistemas de reparto y acumulación (298) y la diferente equidad o solidaridad que proporcionan ambos. La polémica más intensa se ha centrado, y sigue a menudo centrándose, en un supuesto efecto desincentivador del ahorro, bajo la tesis (299) (que a su vez supone una reducción de la inversión y la tasa de crecimiento) de que, dadas las garantías ofrecidas por el Estado, los individuos perciben las obligaciones como un activo y un sustituto de su propio ahorro, ello motivaría una reducción del ahorro individual sin que el sistema de reparto permita su compensación con un aumento correlativo de ahorro en el sistema de la Seguridad Social, pues bajo tal modelo se opera una transferencia -y redistribución- entre generaciones, no una acumulación de reserva; o lo que es igual, supondría trasladar la carga de la deuda futura: rentabilidad individual en el presente a costa de rentabilidad negativa para las generaciones futuras. Cuando este diseño se enfrenta a unas perspectivas de crecimiento económico sombrías y la proporción población activa/jubilada adquiere un signo negativo (por motivos demográficos o de política económica -jubilaciones anticipadas,...-), cabría cuestionar la viabilidad a largo plazo de un sistema de pensiones financiado a través de este método de reparto (300), y más cuando se mezclan dos objetivos -asignativo y redistributivo- en un solo instrumento, impidiendo que se cumpla la «regla de oro» de TINBERGEN (301). Todo ello a

- (295) DURAND, P.: «La política contemporánea de la Seguridad Social», *cit.*, págs. 391-392, apunta en favor del sistema de capitalización que éste sería más ventajoso, desde el punto de vista financiero, para los asegurados al no recobrar sólo los pagos que han venido haciendo, sino que esos desembolsos se engrosan con los intereses, que a su vez, también han sido capitalizados; además, permite la constitución de una reserva matemática en beneficio de los cotizantes; en tercer lugar, el sistema de capitalización se acomoda bien con la pluralidad de entidades gestoras de Seguridad Social; finalmente, esta técnica permite reunir capitales considerables que pueden ayudar al progreso económico de países desprovistos de capitales o insuficientemente desarrollados.
- (296) ALARCÓN CARACUEL, M.R. y GONZÁLEZ ORTEGA, S.: «Compendio...», *cit.*, págs. 111-112.
- (297) CASSANDRE, J.: «Retraites: le mirage de la capitalisation», *DS*, 6, 1991, págs. 518-521.
- (298) Un análisis de la cual se encuentra magníficamente expuesta en OLLER ARIÑO, A. y SEGURA RODA, P.: «Una visión liberal de las pensiones», *PEE*, 12-13, 1982, págs. 307-316.
- (299) Defendida por FELDSTEIN («Social Security, Induced Retired and Aggregate Capital Accumulation», *Journal of Political Economy*, septiembre-octubre 1974, págs. 905-926) y que ha dado lugar a cuantiosos análisis teóricos y empíricos.
- (300) CASAHUGA VINARDELL, A.: «Análisis económico y reforma del sistema de pensiones de la Seguridad Social», *HPE*, núm. 70, 1981, págs. 221-231.
- (301) Sobre tales problemas redistributivos, por extenso, BANDRÉS MOLINÉ, E.: «Economía y redistribución. Teorías normativas y positivas sobre la redistribución de la renta», Madrid (MTSS), 1993, pág. 140 y ss.

pesar de que la inviabilidad política pudiera oscurecerse mediante la utilización del mismo, presentando en cada caso la rentabilidad positiva de las pensiones a una mayoría de cada generación a costa de una minoría (302).

Desde otra perspectiva se argumenta que la comparación entre los sistemas actuariales o de acumulación y los de reparto conduce a las siguientes conclusiones básicas:

1. En el sistema actuarial, dado que asegura el beneficio de su ahorro, se toma como unidad propia una generación de individuos-personas nacidas el mismo año, cuya mortalidad se aproximará mucho a la tabla de esperanza de vida calculada sobre experiencias anteriores y se establecen las primas netas en la cantidad que la gente acumula en los años de vida activa, obteniendo intereses y agotándose en el momento en que fallece el último individuo de la generación. Ello ofrece la gran ventaja de evitar vivir más que los propios ahorros o acumular fondos innecesariamente grandes, además de la propia de la eficiencia derivada de unidades colectivas y, consiguientemente, mayores (303).

2. El sistema de reparto, en tanto las pensiones de los jubilados se pagan directamente de los ingresos obtenidos de empresarios y trabajadores en activo de aquel año, las primas se calculan de forma tal que al final del año apenas queden fondos (es más, y como se ha indicado, el Estado debe efectuar aportaciones que se incrementan considerablemente en cada ejercicio), provocando una transferencia año a año de la población activa a los jubilados y convirtiendo a las generaciones en la unidad de tiempo, con los consiguientes problemas derivados de factores exógenos tales como los cambios demográficos o de inmigración. Podría pensarse, como argumento en su defensa, que forzaría al trabajador a ahorrar y a no depender de la familia o de la caridad pública, por más que ello significaría presumir de todos los individuos la madurez y capacidad suficiente para anticipar sus necesidades futuras. Igualmente cabe estimar:

- a) Que ofrece a los contribuyentes un título en vez de un ahorro, quedando éste reducido a un nivel inferior a lo que necesitaría la economía. Así, la pensión resultaría más costosa para los trabajadores de lo que lo sería si al menos para una parte de los ahorros para la vejez pudieran percibir beneficios de intereses.
- b) Que se trataría de una argucia para mantener bajos los fondos de inversión de la economía, de modo que aquellos que tuvieran grandes tendencias individuales no se vieran sometidos a competencia a través de inversiones; a través del mantenimiento de los fondos obtenidos vía aseguramiento social fuera del mercado, los inversores privados podrían así conseguir rendimientos superiores de los que obtendrían en un régimen competitivo.

---

(302) CASAHUGA VINARDELL, A.: *loc. ult. cit.* Y eso aunque el potencial redistributivo implique, a juicio del autor, una orientación correcta.

(303) KEYFITZ, N.: «Las razones de los problemas de la Seguridad Social», *HPE*, núm. 70, 1981, págs. 268-279.

- c) Que cada vez parece gozar de mayor consenso lo deseable de un programa universal obligatorio para procurar la vejez pero, al tiempo, la preferencia por un sistema de pensiones que no se financie y gestione a través del método de reparto, es decir, que el programa de reparto sea obligatorio pero no en su totalidad; que se deposite en un fondo común una fracción de ingresos irrevocable hasta el cumplimiento de la edad de jubilación o que se produzca el evento que provoque la invalidez. Su gestión, pública o privada, debería resultar inaccesible en todo caso a la tentación del legislador.

El programa de una Seguridad Social bajo un modelo de gestión de reparto operaría pues con moneda de valor constante, mientras que cualquier sistema de capitalización operaría en moneda nominal; ahora bien, teniendo presente que si en el futuro las tasas de inflación resultasen muy altas vendrían inviables las pensiones de vejez no sólo bajo el sistema de acumulación sino también bajo cualquier contrato a largo plazo (304).

3. Dificultad, cuando no real imposibilidad, de introducir cierto grado de voluntariedad y elección individual en el volumen de pensiones públicas a percibir en el futuro. Tanto si las pensiones de la población jubilada en el presente como las pensiones futuras de la población activa actual se vinculan a las cotizaciones de esta última, cualquier grado actual de elección individual en el presente tenderá a producir variaciones considerables en el volumen de fondos disponibles para financiar las pensiones presentes. La introducción de voluntariedad moverá así a una escalada de tipos impositivos en el tiempo (305).

4. El sistema de reparto posibilita la manipulación política al permitir su falta de rentabilidad a través tanto de diversas medidas redistributivas intrageneracionales como de otro tipo, ejemplo de lo cual puede ser el aumento de las pensiones más bajas en detrimento de las más altas a fin de obtener el voto -mayoritario- de los perceptores de las primeras (306).

5. Si en un modelo de generaciones sucesivas la incidencia sobre el bienestar viene determinada por la relación capital por trabajador existente, tomando como punto de partida el equilibrio estacionado, puede sostenerse (307) que los sistemas de capitalización son más adecuados que los de reparto (308). Para ello se argumenta que los cambios en el bienestar que pueden experimentar

(304) *Ibíd., loc. cit.*

(305) CASA HUGA VINARDELL, A.: «El sistema de pensiones públicas», *PEE*, núms. 12-13, 1982, pág. 300.

(306) BANDRÉS MOLINÉ, E.: «Economía y redistribución...», *cit.*, en amplio análisis de la referencia política en procesos electorales de las redistribuciones verticales a partir de argumentos políticos de interés social (págs. 272-282) y de la influencia de los grupos de interés en las redistribuciones horizontales (pág. 282 y ss.).

(307) LÓPEZ GARCÍA, M.: «Un marco analítico para la discusión de las pensiones públicas», *RSS*, 23, págs. 25-80. MUÑOZ BERGUER, C.: «Seguridad Social, reparto y capitalización: sus efectos», *HPE*, 104, 1987, págs. 129-135.

(308) Sin perjuicio de reconocer que el cambio de un sistema de reparto a otro de capitalización haya llegado a ser calificado como «técnicamente imposible», en tanto exigiría una doble cotización: una primera a fondo perdido, para cubrir las prestaciones que responden a derechos adquiridos, y otra segunda para cubrir las propias, JOIN-LAMBERT, M. Th., *et alri.*: «Politiques sociales», *cit.*, pág. 373.

los individuos como consecuencia de los seguros sociales se encuentran íntimamente relacionados con la demografía (309), de forma tal que incrementos sustanciales en la natalidad sucedidos de quiebras en la misma, siempre en el marco de un sistema de reparto, pueden originar sustanciales reducciones en el bienestar de las generaciones de transición que viven el cambio demográfico (310).

Tales tesis han sido firmemente contestadas argumentando que las familias disponen de motivos y mecanismos intergeneracionales que han sido suplantados parcialmente por los sistemas de reparto de la Seguridad Social (311). Se parte para ello de considerar la existencia de padres que planean dejar una herencia a sus hijos para quienes las pensiones de Seguridad Social representan un incremento de recursos propios y en la herencia que dejan, y que también hay hijos que mantendrían a sus padres y hoy no lo hacen (o no lo hacen con la misma intensidad) porque reciben pensiones, y eso les permite ahorrar más. De esta forma el sector privado se acomodaría perfectamente a las políticas del sector mínimo, no incidiendo apenas sobre las transferencias intergeneracionales netas y el ahorro agregado y sí sobre los instrumentos a través de los cuales se canalizan tales transferencias. Cabe apuntar igualmente otra serie de problemas con los que se encuentra cualquier sistema de acumulación, público o privado, entre otros -y básicamente- la inflación y la rentabilidad de los fondos (312); ello por no aludir a los matices de injusticia social que pueden descubrirse para colectivos como los parados, las mujeres no trabajadoras, los trabajadores con salarios bajos, etc. (313).

Todos estos planteamientos teóricos precisan un aval empírico que les sirva de sostén y, en España, sin embargo, sólo han sido parcialmente efectuados -como se mostrará en el epígrafe que subsigue-, no obstante lo cual cabe considerar que si efectivamente el sistema de reparto reduce el ahorro, al minorar el volumen de capital propiciaría una redistribución de la renta de los trabajadores a los propietarios de capital y una concentración de riqueza en éstos superior a la que se hubiera obtenido a través de un sistema de capitalización; y ello porque existiría menos capital por trabajador que en el sistema alternativo (pues si las obligaciones futuras del sistema estuviesen capitalizadas, se ori-

- (309) LÓPEZ GARCÍA, M.: «Crecimiento de la población, sustitución de rentas y Seguridad Social», Documento de Trabajo Fundación FIES-CECA, núm. 11.
- (310) VALIÑO CASTRO, A.: «Seguridad Social (un análisis de la investigación actual)», *HPE*, 115, 1992/2, pág. 227 y ss. Sobre la simulación efectuada por AUERBACH, A.J. y KOTLIKOFF, L.F.: «Simulating alternative Social Security responses to the Demographic Transition», *National Tax Journal*, Vol. 38, 2, junio 1985, págs. 153-168.
- (311) OLLER ARIÑO, J.L. y SEGURA RODA, F.: «Una visión...», *cit.*, pág. 310.
- (312) CASAHUGA VINARDELL, A.: «El sistema...», *cit.*, pág. 303. De un lado, la inflación, sin cuya resolución difícilmente resultaría políticamente viable un empeoramiento de la relación real de intercambio en un país y que parece admisible sea soportada únicamente por la población activa y no por los jubilados. Sólo una vez obtenida la estabilidad de precios y con un sistema de pensiones no indicadas cabría considerar que el sistema de pensiones se convirtiera en un estabilizador automático de naturaleza política que evite la tentación de resolver problemas coyunturales mediante el fácil recurso a la inflación. De otro lado, la rentabilidad de los fondos, que se encuentra en función del interés de toda la sociedad por estas inversiones, un *aleas* que no existe en el sistema de reparto y que no desaparece por más que se traten de establecer cautelas, tales como su colocación en entidades privadas de bajo riesgo o que competitivamente ofrecieran una mayor rentabilidad sometidas a control público, o entidades públicas específicas que se encargarían de su gestión y responderían de la rentabilidad de las mismas, al modo de los fondos diversos de capital.
- (313) JOIN-LAMBERT, M.Th., *et alri.*: «Politiques sociales», *cit.*, pág. 374. En dos aspectos resumen otros la crítica al sistema de capitalización: legaliza la insolidaridad entre generaciones y nunca puede funcionar a crédito. HIRSCH, M.: «Les enjeux...», *cit.*, págs. 90-91.



ginaría una disminución de la riqueza más igualitaria que la actual). No debe olvidarse tampoco que, en relación con el de capitalización, el sistema de reparto goza de indudables ventajas, por cuanto mientras éste recauda automáticamente a través de la subida de salarios nominales con sólo mantener los tipos, aquél, en cambio, para mantener el valor real de las pensiones (a su vez vinculadas al último salario nominal), ha de obtener rendimientos positivos de su inversión, y éste es un objetivo difícil de alcanzar en períodos de inflación alta, variable y no anticipada. La cuestión radicará en ser positivos y entender que las tasas reales de rendimiento de la inversión pueden ser posibles a largo plazo o, por contra, mantener en una visión pesimista -que, por cierto, tampoco tendría fácil solución en un sistema de reparto- negando toda capacidad de crecimiento a la economía española.

Habiendo sentado ya que la equidad intergeneracional únicamente es acogida en el sistema de reparto (314) -en tanto sólo sería posible si el sistema adquiriese elementos mixtos, no guardando estricta proporción entre prestaciones y cuotas pagadas- ha de considerarse que, según prueba clásica (315), la equidad intratemporal cuando dos sujetos se enfrentan a un sistema actuarialmente equitativo no modifica la conducta del trabajador en cuanto al ahorro y la oferta de trabajo, y que, en definitiva, el sistema de capitalización prescinde de cualquier elemento redistributivo. El sistema de reparto, por contra, si bien en teoría podría plantearse como seguro en sentido estricto, normalmente busca, sin embargo, efectos de redistribución profesional y económica a través de distintas vías (distinción en niveles de riesgo profesional, progresividad en las cuotas o límite en las mismas, pensiones proporcionales al salario o con cuota fija o variable...) y proclama la necesidad de una equidad intrageneracional (316).

Sobre tales consideraciones cabe valorar en lo que merecen las distintas propuestas ordenadas a subsanar las quiebras actuales del sistema de reparto que, según el grado de reforma sugerida, pueden agruparse en las dos siguientes:

De una parte, aquellas que, entendiendo imposible una distribución de riesgos más equitativa entre generaciones (dado el contrato intergeneracional del tipo «posición renta fija»), propugnan medidas como el retraso en la edad de jubilación, al considerar que en ningún caso pueden mantenerse inalterables los parámetros de funcionamiento del sistema de pensiones basado en el reparto, pues el equilibrio entre cotizantes y beneficiarios lo hace inviable (317). De otra, la encabezada por quienes entienden que la reducción en los objetivos del sistema de pensiones vigente, basado en el reparto, debería acompañarse del establecimiento de estímulos al desarrollo a través de fórmulas públicas y privadas basadas en la capitalización para quienes desearan cubrir una fracción mayor de sus ingresos como trabajadores en activo (318).

---

(314) Las concretas manifestaciones en ARGANDOÑA, A.: «El sistema de la Seguridad Social», *cit.*, pág. 201.

(315) AARON, H.O.: «Economics Effects of Social Security», Washington (The Brookings Institution), 1982, pág. 7 y ss.

(316) *Vid.* con contundentes argumentos ARGANDOÑA, A.: «El sistema...», *cit.*, págs. 18-20.

(317) Así, HAGEMANN, R. y NICOLETT, G.: «Ageing populations. Economic effects and implications for public finance», OCDE Working Papers, núm. 61, 1989, págs. 24-25. En igual sentido, y con tal apoyo, MONASTERIO ESCUDERO, C. y SUÁREZ PANDIELLO, J., *cit.* (conclusiones).

(318) OLLER ARIÑO, J.L. y SEGURA RODA, F.: «Una visión...», pág. 314 y ss.

Se propugna así una correlativa reducción de coberturas del sistema frente a la cual cabe plantear una triple objeción:

1. Mantener la obligación de pago a los tipos vigentes supone tanto como que a igual tipo para todos los cotizantes se reduce igualmente para todos los beneficiarios de las prestaciones iniciales, con lo cual se genera un sistema fuertemente redistributivo.
2. Afirmar que el mantenimiento de las cotizaciones y la reducción de las prestaciones futuras mermará el incentivo a cumplir con la obligación de contribuir.
3. En los sistemas de capitalización los beneficios acumulados no son transferibles cuando el beneficiario cambia de empleo, originando un desincentivo claro para la movilidad del trabajo.

Ante aquéllas se contraargumenta que (319):

1. Frente al propugnado aumento de los efectos redistributivos, la reducción igual para todos los futuros beneficiarios de las prestaciones iniciales y el mantenimiento de los tipos vigentes para todos los cotizantes no incrementaría sino que sólo mantendría el carácter redistributivo del sistema.
2. Respecto al efecto desincentivador para la cotización, el mejor argumento surge de considerar las alternativas en presencia: «En caso de que las mayores necesidades se financiaran incrementando la presión fiscal, sería en este ámbito donde aumentase el incentivo al incumplimiento. En definitiva, lo que importa es que las contribuciones a la Seguridad Social sigan un método más fácil de recaudación que el sistema impositivo, aun cuando se reduzcan las contrapartidas ofrecidas en el futuro... (así) el efecto desincentivador que se registraría sería, probablemente, insuficiente para anular la ventaja comparativa en cuanto a eficiencia recaudatoria, que viene demostrando tener la Seguridad Social respecto al sistema impositivo».
3. En lo que hace a la dificultad para transferir los beneficios acumulados en los supuestos de cambio de empleo, cabe significar que sólo se produce si la transferibilidad no se prevé *ab initio*, pues se trata de un simple derecho más que encarece algo el coste del programa de pensiones, pero que resulta perfectamente instrumentalizable.

Salvados los presumibles obstáculos, se pondera el beneficio que supondría el mayor espacio para fórmulas colectivas de capitalización obtenidas a través de la rebaja en los tipos contributivos a la Seguridad Social, debiendo incentivarse fiscalmente tal ahorro individual para la autoprovisión de pensiones a través de fórmulas tales como la exención fiscal (o, en su caso, una desgravación más

---

(319) OLLER ARIÑO, J.L. y SEGURA RODA, F.: «Una visión...», págs. 315-316.



generosa que la actualmente existente), que permitan obtener una rentabilidad mayor de la inversión a largo plazo destinada a la financiación de pensiones que la obtenida de aquellas inversiones convencionales transferibles a corto o medio plazo.

En el trasfondo de este planteamiento subyace el enfrentamiento entre pensiones públicas y pensiones privadas, pues «al fin y al cabo durante mucho tiempo necesariamente sólo se podrá plantear como alternativa al sistema de reparto un sistema público de acumulación debido a los serios problemas que plantea el período de transición del cambio de sistema» (320); a lo sumo el sector privado podrá intervenir como gestor de los fondos de acumulación determinados de forma obligatoria por las autoridades públicas (321). Probablemente ni la dicotomía sistema público de reparto frente a sistema público de acumulación constituya el planteamiento correcto de las alternativas en presencia sino que «la opción política adecuada, y la única si el sistema resulta rechazable, sea: menos reparto y más acumulación dentro del sistema público de pensiones. Cualquier otra opción factible ya no podrá ser nuestra sino quizá de nuestros nietos» (322). Al lado de estas alternativas procede apuntar simplemente en esta sede, valorando el dato según el cual las deficiencias del sistema no se encuentran tanto en su modelo de gestión financiera cuanto en su misma concepción (tras ponderar suficientemente sus efectos sobre ahorro, la oferta de mano de obra, redistribución y bienestar), la existencia de otras que concluyen proponiendo diversos sistemas alternativos, y que servirán de razón final a esta tarea propuesta.

### 3. Los efectos económicos de las pensiones, en especial de la protección pública a la vejez.

#### 3.1. Los efectos económicos de las pensiones en general.

La preocupación por lograr una aproximación a los efectos que las pensiones -y con ello el propio sistema de Seguridad Social- producen sobre la economía ha motivado una abundantísima literatura, tan contradictoria en sus conclusiones como para llegar a afirmar que su gran volumen «no ha conducido a respuestas sólidas y ampliamente aceptadas a la cuestión básica de cómo el mantenimiento de la renta afecta al comportamiento económico» (323), en parte porque los modelos de investigación seguidos son diversos, en parte porque tal vez no puedan hacerse proyecciones hacia el futuro de lo que no son sino conclusiones teóricas o modelos experimentales de tramos temporales muy concretos.

---

(320) Problemas de este período transitorio de ajuste que son fundamentalmente éticos, pues genera unos costes reales que pueden distribuirse pero no eliminarse y que recaerán principalmente sobre los más jóvenes. HERCE SAN MIGUEL, J.A.: «Jubilación y pobreza: desafíos actuales de la Seguridad Social en España», *cit.*, págs. 357-358.

(321) CASAHUGA VINARDELL, A.: «El sistema de pensiones públicas», *PEE*, núms. 12/13, 1982, pág. 302.

(322) *Ibid.*, págs. 302-303.

(323) ATKINSON, A.: «Income Maintenance and Social Insurance», en FELDSTEIN, M. y AUERBACH, A. (ed.): «Handbook of Public Economics», Vol. 2, 1987, págs. 779 a 908.

Atendiendo a los modelos comparados de análisis que existen sobre la influencia de las pensiones en el ahorro y en la oferta laboral cabe señalar:

1. Que para el modelo de ciclo vital, la riqueza generada por la Seguridad Social se determina por el valor actual de las pensiones a percibir en el futuro, obteniéndose su importe neto al descontar de tal valor actual las cotizaciones abonadas para obtenerlas. Será positiva, negativa o nula según supere, sea inferior o iguale el valor de las cotizaciones (324). En el primer y más frecuente de los casos se verán afectados decisivamente tanto el consumo y la oferta de trabajo como el propio ahorro (325): si aumenta el beneficio a medida que los ingresos provocará un efecto renta y un efecto sustitución; si, por contra, el beneficio no se relaciona con los ingresos cabe esperar se aumente el consumo o se recurra al préstamo, en un fenómeno denominado «techo máximo a gravar», según el cual los trabajadores con salarios por debajo del mismo sufrirían un efecto renta y sustitución y, por su parte, los trabajadores con salarios por encima del tope experimentarían un efecto renta que elevaría la oferta. De este modo se produciría una notable influencia en el ahorro a través de los efectos sobre la oferta de trabajo, pues la renta futura de la Seguridad Social podría incentivar la opción frente a la demanda de trabajo (326).

Como se comprueba de lo expuesto, el efecto global de las pensiones sobre el ahorro privado, según estos estudios, es ambiguo, pues por el «efecto sustitución de riqueza» el ahorro baja y por el «efecto jubilación» sube. La importancia de estos análisis del modelo ciclo vital radica, en gran parte, en servir de orientación a una discusión posterior, en la que sus postulados son cuestionados al serlo la base sobre la que se asientan: la perfección en los mercados. Ello puede llevar a refutar la anterior conclusión de que los individuos decidan ahorrar menos y consumir más en el momento actual ante la promesa de ingresos futuros de la Seguridad Social, pues bien pudiera suceder:

- a) Que algunos individuos no pudieran aumentar más el consumo porque no dispusieran de renta, riqueza o crédito suficiente para poder hacerlo.
- b) Que los individuos evalúen sus posibilidades de consumo atendiendo más a su renta pasada que a la futura.
- c) Que los derechos sobre anualidades futuras no pudieran venderse en el mercado, tal y como ocurre en las pensiones, pues los programas públicos privan al trabajador de gran parte de su facultad de disposición, la cual se limitaría a aspectos de protección complementaria, impidiendo en la práctica cualquier posibilidad de ajustar su tendencia en el margen (327). La solución pasaría, obviamente, por una interiorización presupuestaria que

---

(324) Si superior o inferior son ejemplos del denominado «actuarially unfair system», si igual se estará ante el «actuarially fair system» (en terminología de AARON, H.J.: «Economic Effects of Social Security», *cit.*

(325) KOTLIKOFF, L.J.: «Social Security and Equilibrium Capital Intensity», *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 93, 2, págs. 233-253.

(326) FELDSTEIN, M.: «Social Security and Private Saving: International Evidence in an Extended Lifecycle Model», en FELDSTEIN e INMAN (eds.), Londres (Macmillan), 1977, págs. 174-206.

(327) ECKSTEIN, Z.M., EICHEMBAM, N. y PELED, D.: «Uncertain lifetimes and the welfare-enhancing properties of annuity markets and Social Security», *Journal of Public Economics*, 26, 1985, pág. 303.

solucionaría el problema si se dividiera la demanda de ahorro en un contingente de supervivencia y otro de muerte (328); pero tal solución se enfrenta a la esencia del modelo ciclo vital en el cual los consumidores no se preocupan de la contingencia muerte, que no altera para nada su comportamiento.

- d) Por último, la afirmación de que las pensiones podrían reducir el ahorro agregado (y, en consecuencia, el stock de capital de la economía, originando un mayor trabajo desocupado y un descenso correlativo de los valores de equilibrio en la fase de retorno de la inversión y el salario) partía de que sólo éstas eran alteradas, manteniéndose constante el resto de las variables con las que podía actuar el sector público; pero si la deuda pública se introduce en el análisis los resultados variarán, en tanto los fondos de la Seguridad Social reemplazan la emisión de deuda y las variaciones en aquéllos se compensarán con variaciones en la segunda. Por lo mismo, si se supone que en una situación de pleno empleo aumenta el valor neto de las pensiones (y subsiguientemente de inversiones, ahorro y producción), se elevaría el nivel de precios y no tendría que producirse, por tanto, una variación en la tasa de retorno de equilibrio de la inversión para alcanzar un nuevo equilibrio con menos inversión y más consumo siempre y cuando aumentasen proporcionalmente el resto de las variables.

2. Los modelos multigeneracionales incorporan al análisis anterior la existencia de herencias y legados efectuados bien por propia voluntad, bien ante el hecho de desconocer la fecha de la muerte y entender, a resultados de tal dato, que las personas efectúan donaciones hasta que la última unidad monetaria gastada en consumo personal iguale a la producida por la última donada. La conclusión a obtener sobre tal premisa es que el sistema de transferencias a través de legados y donaciones compensa los efectos de la Seguridad Social sobre el ahorro (y por tanto sobre el consumo y el trabajo) tanto si el sistema es actuarialmente justo como si es actuarialmente injusto (329).

De esta forma, si el sistema es de reparto y proporciona a los jubilados beneficios superiores a los impuestos pagados para sufragarlos, los efectos económicos que puedan producirse provienen de la creación de deuda soportada por generaciones futuras. Si el sistema es actuarialmente justo eleva el consumo y las transferencias intergeneracionales (en este modelo en que los individuos tienen posibilidades distintas de morir, incluyen existencias de seguros privados y los precios se establecen en virtud de factores exógenos). La proporción de estos efectos dependerá de la fuerza con que actúe el motivo de la donación: a mayor fuerza, mayor reducción de la riqueza privada o del efecto sustitución de activos, y al contrario (330).

(328) BERHEIM, B.D.: «The Economic Effects of Social Security. Toward a Reconciliation of Theory and Measurement», *Journal of Public Economics*, 33, 1987, págs. 273-304.

(329) BURBRIDGE, J.B.: «Government Debt in an Overlapping Generations Model with Bequest and Gifts», *American Economic Review*, Vol. 73, 1, 1983, págs. 222-227.

(330) ABEL, A.: «Capital Accumulation and Uncertain Lifetimes with Adverse Selection» (1986) citado por VALIÑO CASTRO, A.: «Seguridad Social (un análisis de la investigación económica actual)», *HPE*, 115-2/1990, pág. 227 y ss., en fuente que no se ha podido cotejar.

3. En los modelos a corto plazo se valoran los problemas de información y las incertidumbres que pesan sobre cualquier planificación a largo plazo. Al prescindir de tales factores se entiende que los efectos dependerán de la proporción que las cuotas representan en relación a la nómina (partiendo siempre de que los trabajadores no perciben los beneficios del sistema): si ésta es muy alta se verán reducidos los incentivos y la oferta de los trabajadores que afrontan el primer empleo; si no lo es, aumenta la oferta de trabajo por el efecto renta (pues baja la renta disponible sin que se reduzca la tasa marginal de retorno del trabajo, reduciéndose así el consumo de los trabajadores pero aumentando el consumo de los beneficiarios y manteniendo estable, por tanto, el nivel de consumo agregado).

Sobre tales premisas y variables se obtienen las siguientes conclusiones:

A. Efectos sobre el ahorro.

- a) Los análisis de series temporales descubren que las pensiones provocan cambios en el ahorro (331). Se cuestiona, frente a tal conclusión, tanto la incertidumbre presente a lo largo de toda la vida de los individuos como la equivalencia perfecta entre el ahorro en forma de legados y la carga por impuestos o pago de pensiones, pues debe deducirse el elevado ahorro originado por los legados (332).
- b) Los análisis multigeneracionales o señalan que los efectos dependerán de los resultados de las expectativas que tengan los trabajadores (333), o que no se ven afectadas todas las formas de ahorro sino únicamente las que intentan mantener el nivel de renta en la jubilación (334), o bien, directamente, que no se producen efectos sobre el ahorro (335).
- c) En los análisis obtenidos de encuestas o de técnicas de simulación, los resultados muestran soluciones contrapuestas que van desde aquellos que establecen que cada aumento de cotización a la Seguridad Social lleva aparejada la correlativa disminución en otros

---

(331) Así, FELDSTEIN, M.: «Social Security. Induced Retirement and Aggregate Capital Accumulation», *Journal of Political Economy*, Vol. 82, 1974, págs. 905-926.

(332) Así, tomando una población dividida en jóvenes, de mediana edad y ancianos los dos primeros grupos sostienen el pago de pensiones de los últimos, que carecen de otro tipo de rentas. Si los sujetos de mediana edad, que son los más productivos y que más pueden ahorrar para el consumo cuando sean mayores, se ven forzados a efectuar transferencias desde los años de mayor juventud a los de más edad, cabe esperar se distorsionen los perfiles de renta y, al restringir la liquidez y reducir el nivel de utilidad agregado vía cambio de precios, se produzcan importantes reacciones en éstos. TEFATSION, L.: «Welfare implication of net social security wealth», *Journal of Public Economics*, 24, 1984, pág. 1. KOTLIKOFF, L.J. y SUMMERS, L.N.: «The Hole of Intergenerational Transfers in Aggregate Capital Accumulation», *Journal of Political Economy*, Vol. 89, 4, 1981, págs. 706-732.

(333) LEIMER, O.R. y LESNOY, S.: «Social Security and Private Saving: New Time-Series Evidence», *Journal of Political Economy*, Vol. 90, 1982, págs. 606-642.

(334) MUNNELL, A.: «The Effect of Social Security on Personal Saving», Washington (The Brookings Institute), 1982.

(335) BURBRIDGE, J.B., *op. y loc. cit.*

activos (336), a los que reconocen una cierta incidencia pero ciertamente menor, llegando a ser prácticamente insignificante (337), para sostener, incluso, que no parece implicar una reducción de activos tras el retiro, pudiendo incluso continuar su aumento (338).

Los trabajos de investigación efectuados en España llegan a iguales dispares resultados, pudiendo reseñarse hasta cinco puntos de vista representativos:

1. «Parece que la influencia ha sido reducida, pero positiva. Y prácticamente despreciable cuando se consideran modelos de expectativas realistas» (339).
2. «La existencia del programa (de pensiones de la Seguridad Social) deprime el ahorro personal... el impacto total sobre el ahorro personal agregado puede oscilar entre el 60 y 65%».
3. «Las expectativas de pensiones tienen un efecto negativo a largo plazo sobre el ahorro. Las propensiones marginales obtenidas para los valores muestrales medios difieren con la magnitud de las variables de riqueza de la Seguridad Social utilizadas; expectativas o pensiones anuales medias. Los valores medios oscilan entre -0,02 y 0,001. Parece, por consiguiente, confirmarse que el efecto de la Seguridad Social sobre el ahorro privado nacional ha sido negativo aunque de escasa magnitud» (340).
4. En tanto la Seguridad Social dedica la inmensa mayoría de los gastos a prestaciones económicas, genera demanda, principalmente de forma indirecta, poniendo dinero a disposición de las familias. Ello origina una propensión mayor al consumo (y menor al ahorro), cumpliendo una función redistributiva de la renta, dado que las personas con renta modesta suelen ahorrar una proporción menor de sus ingresos. Adicionalmente, y si se tiene en cuenta que las prestaciones son abonadas en un momento del ciclo vital en el cual las familias se encuentran en apuros económicos, es claro que no cubren la totalidad de ingresos perdidos o del gasto en que se ha incurrido, por lo que las dificultades persistirán aun después de recibir las. Si el consumo familiar es una función más de la permanente que de la existente, los fondos dedicados a las prestaciones sociales serán canalizados hacia el consumo. En consecuencia, «el ahorro privado tenderá a disminuir por efecto de

(336) FELDSTEIN, M.S. y PELLECHIO, A.: «Social Security and Household Wealth Accumulation: New Microeconomic Evidence», *Revue of Economics and Statistics*, Vol. 41, 1979, págs. 301-368.

(337) DIAMOND, P.A. y HAUSMAN, J.A.: «Individual retirement and saving behavior», *Journal of Public Economics*, 23, 1984, págs. 81-114.

(338) BLINDER, A. S.; GORDON, R. H. y WISE, D.E.: «Reconsidering the Work Disincentive Effects of Social Security», *National Tax Journal*, Vol. 33, 4, 1980, págs. 431-442.

(339) HERCE SAN MIGUEL, J.A.: «Seguridad Social, decisiones individuales óptimas, comportamiento agregado y evidencia empírica en España: 1956-1982», *Documento de Trabajo de la Fundación Empresa Pública*, núm. 8.503 (conclusiones).

(340) MORENO, L.: «Efectos de las pensiones de la Seguridad Social sobre el ahorro privado», *Documento de Trabajo de la Fundación Empresa Pública*, núm. 8.802, 1988 (estudio del período 1955-1984) (conclusiones).

las pensiones» (con las excepciones de los medios rurales, en los cuales la pensión es suficiente y permite ahorrar y la jubilación a temprana edad es conocida, factores estos que estimulan el ahorro); siempre considerando que, en todo caso, las prestaciones sociales evitan el desahorro masivo (341).

5. «A pesar de la fragilidad de las estimaciones, un resultado claro parece emerger para los países desarrollados que experimentaron una expansión económica, a saber, que no hay ningún efecto en absoluto o que sólo hay un efecto muy modesto, la dirección del cual es incierta» (342).

#### B. Efectos sobre la oferta de trabajo.

Los estudios empíricos al respecto presentan importantes dificultades derivadas, básicamente, de un triple orden de factores (343). De un lado, no incorporan todas las variables que pueden incidir en la decisión de la jubilación (salarios netos actuales y futuros, presentes y alternativos; diferencia de beneficios netos pensiones privadas-públicas; cambio tecnológico y posibilidad de adaptación a las nuevas condiciones; capacitación; variaciones en la salud; variaciones en los salarios reales; aumento del nivel de vida; desplazamientos geográficos posibles,...); de otro, parten en muchos casos de mercados de capitales perfectos en contra de la realidad; por último, y frecuentemente, se analizan los efectos globales del conjunto del sistema y se prescinde de aspectos particulares que pudieran tener influencia decisiva.

Salvado tal obstáculo, cabe apreciar también en esta sede, y con carácter general, un doble efecto (344): las cuotas, al disminuir el salario neto, provocan un efecto renta que se traduce en un

---

(341) DURÁN HERAS, A.: «Los efectos estabilizadores de la Seguridad Social en la crisis económica» en AA.VV.: «La Seguridad Social y la crisis económica», Madrid (IELSS), 1982, pág. 119 y ss. Esta autora considera igualmente los efectos de las pensiones sobre oferta y demanda de productos, entendiendo:

1. Que respecto de la demanda tienen un comportamiento anticíclico porque al aumentar las pensiones en los momentos de depresión, al tiempo que las cotizaciones descienden, contribuyen a mantener estable la demanda; pero ello «siempre que existan fondos de reserva que le permitan mantener el déficit durante la crisis; lo contrario, en un sistema de reparto puro, obligaría a incrementos en las cotizaciones anulando las variaciones de ingresos y gastos y los efectos anticíclicos».
2. Que al introducir una variación en la distribución de la renta puede afectar la estructura del consumo, pues colectivos distintos tienen necesidades diversas, siendo difícil de precisar si la nueva composición en la demanda se dirigirá a productos con oferta elástica; ahora bien, en tanto implique una redistribución de la renta, cabe suponer que inducirá a un incremento en la demanda de bienes y servicios básicos (por más que esta noción tampoco admita fácil generalización).

(342) MONASTERIO ESCUDERO, C.: «Seguridad Social y efectos sobre el ahorro», *HPE*, núm. 91, 1984. Sobre la base de los estudios de MUNNELL, A.: «The Effect of Social Security on Personal Savings», Cambridge (Balliger) 1972, págs. 86-88 y 90-91; KESSLER, D.; MASSON, A. y STRAUSS-KAHN, D.: «Social Security and Saving; A Tentative Survey», The Geneva Papers on Risk and Insurance, enero 1981, págs. 3-50 y AARON, H.J.: «The Economic Effects...», *cit.*, págs. 51-52.

(343) Exhaustivamente analizados por VALIÑO CASTRO, A.: «Seguridad Social (un análisis...) ...», *loc. cit.*

(344) MONASTERIO ESCUDERO, C. y SUÁREZ PANDIELLO, J.: «Gasto Social...», *loc. cit.* ARGANDOÑA, A.: «El sistema de la Seguridad Social», *ICE*, 630-631, 1986, pág. 22.

aumento de las horas trabajadas a fin de mantener inalterado el nivel de ingresos; sin embargo, y al tiempo, encarecen la obtención de renta y suponen un abaratamiento relativo del ocio que normalmente llevaría aparejada una disminución de la oferta laboral (345).

Nuevamente los estudios empíricos, según las variables que incorporen, llegan a resultados distintos: frente a afirmaciones tales como que «las imperfecciones en el mercado de crédito, debidas a que los individuos no pueden pedir prestado utilizando como aval los beneficios de la Seguridad Social, impiden que la gente pueda retirarse antes de la edad límite» (346), otros autores reconocen -en medida varia, eso sí- que unas cotizaciones importantes pueden hacer disminuir la oferta de trabajo de las personas de mayor edad [en porcentajes ciertamente variables, pues existen distintas fórmulas de jubilación anticipada con efectos muy diversos (347)], dado que con la edad se produce un aumento de su nivel de riqueza personal, aumenta la importancia de otro tipo de ingresos distintos a las rentas de trabajo y, adicionalmente, se obtienen los beneficios de la Seguridad Social (348), ya derivados de su cotización, ya del apoyo a sus necesidades a resultas de un sistema universal, si es que la prestación contributiva a percibir no superaba en cantidad significativa la prestación asistencial (349). No pueden desconocerse, por último, estudios cuya conclusión última no es sino que «se

(345) Una magnífica exposición en BROWNING, E.K.: «Distorsiones de la Seguridad Social y la oferta de trabajo», *HPE*, 70, 1981, págs. 232-241, cuyas conclusiones más relevantes pueden resumirse en las siguientes:

1. Es clara la relación que los impuestos y los beneficios del sistema de Seguridad Social tienen sobre el bienestar de política social. Sobre el postulado de la posible traslación total de la cuota empresarial al trabajador cabría considerar la cotización como un impuesto sobre los ingresos de trabajo que afectaría de forma diferente a los trabajadores según sus ingresos se encuentren por encima o por debajo del tipo impositivo. Si está por encima se encontrarán sometidas a un tipo marginal nulo y no existirá distorsión en su elección renta-ocio atribuible a la cotización. Los ingresos fiscales generados pueden ser utilizados para financiar transferencias a otras personas sin coste en bienestar alguno derivado de la transacción. Así, los beneficios de la Seguridad Social podrían ser considerados como transferencias neutrales desde el punto de vista de los efectos asignativos de la cotización: ésta distorsiona la elección renta-ocio, pero tal distorsión no se ve agravada ni atenuada por la estructura de los beneficios.
2. Tomando como premisa la precedente conclusión, y partiendo de que la relación entre beneficios futuros y cotizaciones efectuadas es muy tenue, se demostraría que el coste de incrementar el bienestar de la Seguridad Social depende, de manera importante, de la forma en que se gasten los ingresos fiscales. La modificación de la estructura de beneficios debilitando o eliminando el núcleo pagos-beneficios puede provocar que el impuesto sobre la nómina distorsione (en mayor grado) las elecciones renta-ocio aun cuando no se haya variado la base y el tipo de la cotización.
3. Por todo lo anterior, la eliminación o aumento del tope de cotizaciones constituye un método relativamente caro de recaudar ingresos fiscales adicionales, pues la posible recaudación adicional lo es a costa de un bienestar sustancialmente inferior, aumentando el tipo impositivo en vez del tope. El gasto de estos ingresos fiscales podría ser utilizado para compensar cualquier efecto redistributivo no deseado. Ello explica que la política en la cual las cotizaciones no se relacionen con los beneficios, en un análisis de efectos asignativos, sea defendida por quienes desean utilizar la Seguridad Social como un vehículo de redistribución de rentas, defendible sobre bases de justicia, nunca de eficiencia.

(346) KAHN, J.: «Social Security, liquidity and early retirement», *Journal of Public Economics*, Vol. 35, 1, 1988, págs. 97-117, recogiendo la tesis de PELLECHIO, A. J.: «Social Security Financing and Retirement Behaviour», *American Economic Review*, 69, mayo 1979.

(347) AARON, H.J., *op. ult. cit.*, pág. 57. ARGANDOÑA, A.: «El sistema de la Seguridad Social», *loc. ult. cit.*

(348) FIELAS, G. y MITCHELL, O.: «The Effects of Social Security reforms on retirement ages and retirement incomes», *Journal of Public Economics*, Vol. 25, 1984, págs. 143-159.

(349) BURKHAUSER, R.V. y TURNER, J.A.: «Social Security, Preretirement Labour Supply and Savings. A Confirmation and a Critique», *Journal of Political Economy*, Vol. 20, 3, 1982, págs. 643-646.



confirma la existencia de una influencia positiva, aunque de escasa magnitud, de las pensiones de la Seguridad Social sobre la oferta de trabajo. Esto nos indica que el efecto renta positivo de las cuotas es más fuerte que la suma del efecto sustitución negativo de las mismas y el efecto, también negativo de las pensiones, sobre la oferta de trabajo» (350).

Quizá haya de concluirse que al anticipado doble efecto general «deben unirse otros aspectos institucionales del sistema de pensiones que pueden ser relevantes de cara a alterar el número de horas trabajadas. Si una generación lleva a cabo una transferencia intergeneracional positiva y las pensiones están conectadas con las cotizaciones efectuadas, se produce un aumento de la remuneración neta del trabajo, y ello redundará en un mayor esfuerzo laboral de los trabajadores» (351); que, cabría añadir, en otros casos difícilmente se produciría.

Sobre los efectos de una política redistributiva de las pensiones sobre la oferta de trabajo, las conclusiones son igualmente ambiguas, dependiendo (nuevamente) de la renta del individuo en cuestión, generación a la que pertenezca, edad y, sobre todo, de la propia configuración del sistema (352).

### C. Efectos sobre redistribución de la renta.

Retomando necesariamente el hilo en la exposición ya efectuada sobre los distintos efectos redistributivos de un sistema de reparto frente a uno de capitalización, cabe significar en esta sede que aquellos efectos se producen en virtud de los distintos beneficios que proporciona a un grupo de individuos frente a otros, tomando en cuenta las cotizaciones que hubiesen efectuado al sistema. Así, en primer término, deben ponderarse los problemas redistributivos intergeneracionales y, en segundo lugar y en un sistema de reparto, cómo se distribuye la carga financiera que permite su sostenimiento, pues tal será factor decisivo de la redistribución intratemporal.

#### a) La redistribución intergeneracional.

Sentado ya que la misma se produce sólo en un sistema de reparto, parece evidente que la tasa interna de retorno (esto es, la tasa de descuento que relaciona beneficios y cotizaciones) ha estado descendiendo notablemente y que los trabajadores actuales, si la tasa de retorno interna se mantiene por debajo de la tasa de descuento supuesta en los cálculos del valor actual descontado, percibirán una cantidad menor que las cotizaciones abonadas a la Seguridad Social (353). De confirmarse la conclusión anterior no cabría otra opción sino reconocer la importancia de la redistribución ope-

---

(350) VALIÑO CASTRO, A.: «Seguridad Social (Un análisis...), *loc. cit.*, citando las opciones de MARTÍN MARCO y MORENO.

(351) MONASTERIO ESCUDERO, C. y SUÁREZ PANDIELLO, J.: «Gasto social...», *loc. ult. cit.*

(352) NAQUIB, F.M.: «Some Redistributive Aspects of Social Security and their Impact on the Supply of Labor», *Public Finance*, 40, 2, 1985, págs. 230-246.

(353) AARON, H.J.: «Economic Effects...», *cit.*, págs. 73 a 75.



rada a través de las transferencias intergeneracionales en el sistema de Seguridad Social [y ello con independencia de que, ciertamente, haya de considerarse la trascendencia de factores tales como el sexo, estado civil, estado familiar, nivel de ingresos, etc. (354)].

b) La posible traslación de la cuota empresarial y sus efectos redistributivos.

Ignorando la posibilidad de que en un mercado imperfecto, y bajo determinadas circunstancias, puedan los sindicatos llegar a trasladar la cuota del trabajador al empresario a través de la exigencia de mayores retribuciones (355), se admite de forma mayoritaria en la doctrina que en un mercado imperfecto la posibilidad de trasladar su parte de cotización corresponde únicamente al empresario, en cuanto sólo él dispone de los instrumentos que permiten efectuarla y que, en aras a obtener una posición de ventaja competitiva (más los empresarios españoles en la pugna por localización de producciones y empleos abierta en la Unión Europea), buscará aliviar su carga tributaria repercutiéndola ya sobre los trabajadores (reduciendo la mano de obra o proporcionando menos salario real), ya sobre los consumidores. La primera de las alternativas tiene unos efectos redistributivos claros, porque los empresarios para conservar su posición aumentan la presión contributiva sobre los trabajadores, pero resulta difícilmente factible si se considera tanto que los salarios (sobre todo por morde la presión sindical) presentan una grave rigidez a la baja como que la alternativa de sustitución intensidad de mano de obra por intensidad de capital o mecanización no puede ignorar, de un lado, que el efecto expulsión se verá atenuado porque también las empresas muy mecanizadas pueden contribuir a crear empleo (356) y, de otro, que también sobre los factores capital, maquinaria y materias primas pesan gravámenes que pueden ser utilizados por el poder político para presionar incentivando la alternativa de la mano de obra. Es previsible, por ello, que la traslación deba intentarse, al menos a corto plazo, vía precios, en una opción que también llevará aparejados notables efectos redistributivos, pues la propensión marginal al consumo es superior en los sujetos con inferior nivel de renta, normalmente los trabajadores, que a través de esta vía indirecta volverían a ser los en último extremo repercutidos.

(354) Factores estos valorados exhaustivamente en el estudio de BUSKIN, H.J.; KOTLIKOFF, L.J.; PUFFER, D. y SHOUEN, J.B.: «Social Security: a Financial Appraisal Across and within Generations», *National Tax Journal*, Vol. 40, 1, 1987, págs. 19-34, cuyas conclusiones más significativas son:

1. Existencia de transferencias dentro de la generación a través de la traslación de renta desde los solteros a los casados.
2. Las mujeres solteras tendrán una mayor diferencia entre el valor actual de los beneficios y las cotizaciones efectuadas a la Seguridad Social que los hombres solteros.
3. Los perceptores de rentas altas tendrán una tasa de retorno inferior a la de los perceptores de rentas bajas.
4. En general, la relación marginal entre beneficios e impuestos es nula para gran parte de los trabajadores y sólo los más pobres obtienen superior beneficio.

(355) Como ya apuntara DOMINGO SOLANS, E.: «Incidencia y traslación del Impuesto sobre las nóminas. Algunas derivaciones en materia de financiación de la Seguridad Social», *RSS*, 18, 1983, pág. 33.

(356) GONZÁLEZ RABANAL, M.ªC.: «Los problemas...», *cit.*, pág. 104, nota 57. Se afirma al respecto que si bien la redistribución intergeneracional es un efecto consustancial a la naturaleza de un sistema de reparto, su naturaleza profesional debería llevar a considerarlo, sin embargo, no útil, por cuanto debería ser un mecanismo de mantenimiento de renta y no distribuidor. MONASTERIO ESCUDERO, C.: «Seguridad Social y Redistribución de la renta», *HPE*, 11, 1986, pág. 105. Admitiendo, no obstante, su traslación real al factor trabajo, ARGIMON, J. y GONZÁLEZ PARADO: «Traslación e incidencia de las cotizaciones sociales por niveles de renta, en España 1980-1984», *Documentación de Trabajo FIES-CECA*, núm. 1.

En definitiva, si se obtuviese la traslación vía salarios [que, si total, privaría de sentido las demandas empresariales de reducción o sustitución de su cuota, en parte a través del IVA, en parte vía impuestos especiales afectados (357)] o vía precios [y su éxito dependerá básicamente de la elasticidad de la oferta y la demanda del mercado de trabajo, la presión sindical y la flexibilidad en la ordenación jurídica del mercado de trabajo y el grado de competencia de los mercados de los productos y la elasticidad de las funciones de oferta y demanda (358)] los efectos redistributivos sobre el trabajador serían evidentes. Es más, aun en el supuesto de que la empresa no pudiera trasladar su carga, difícilmente la asumirá, optando por una triple vía, cuyos efectos reales desde el punto de vista redistributivo son difíciles de calcular pero que para el equilibrio del sistema de la Seguridad Social resultan sumamente peligrosos: la elusión legal, o sustitución de mano de obra por otros factores productivos no gravados -maquinaria y capital-; la solicitud de subvenciones públicas, que bien pudieran consistir (cuando no adopten la forma de subvenciones) precisamente en exenciones o bonificaciones en la cotización social; o, por último -y más preocupante-, la evasión legal a través de la morosidad en los pagos, cuando no de economía sumergida u otras manifestaciones igualmente fraudulentas (359).

D. En especial de la protección a la vejez y su incidencia sobre la actividad laboral.

Aunque la mayor parte de las afirmaciones que se efectuaron en el anterior apartado B podrían proporcionar un panorama bastante acabado de la relación protección pública a la vejez-actividad laboral, se ha considerado oportuno dedicar un apartado específico a esta cuestión por cuanto, de un lado, el objeto específico de este análisis es la protección a la vejez y, de otro, el paro constituye hoy en día una de las mayores amenazas -por su influencia cuantitativa y cualitativa en el déficit- para el equilibrio de los sistemas públicos de Seguridad Social.

Con fundamento en uno de los trabajos más acabados efectuado en España (360), cabría establecer las siguientes conclusiones parciales:

---

(357) Y en este sentido existe una amplia literatura que da por supuesta la traslación total (BOSKIN, J.: «Efficiency aspects on the differential tax treatment of market and household economic activity», *Journal of Public Economics*, Vol. 4, 1975, págs. 1-25; BRITAIN, J.A.: «The incidence of Social Security Payroll Tax», *American Economic Review*, 61, marzo 1971; ARGANDOÑA, A.: «El sistema...», *cit.*, pág. 21 o CASAHUGA VINARDELL, A.: «Análisis económico y reforma del sistema de pensiones de la Seguridad Social», *HPE*, 70, 1981, págs. 221-231, quien señala contundentemente que «tanto la cuota obrera como la patronal constituyen un gravamen sobre el factor trabajo, con independencia de que una parte de ese gravamen se denomine eufemísticamente "cuota empresarial". Toda la carga del impuesto la soporta el factor trabajo y, por tanto, el impuesto no afecta negativamente los rendimientos de capital o los precios de los bienes de consumo»).

(358) GONZÁLEZ RABANAL, M.C.: «Los problemas...», *cit.*, pág. 102 o DOMINGO SOLANS, E.: «Incidencia y traslación...», *cit.*, pág. 33.

(359) Por todos, DOMINGO SOLANS, E., *op. cit.*, pág. 35 y ss.

(360) GÓMEZ SALA, J.S.: «Actividad laboral y protección pública a la vejez: un análisis internacional», *HPE*, 126, 1993/3, págs. 51-84.

D.1) La existencia de garantías que permitan una cobertura suficiente de las necesidades que pudieran surgir en la vejez (económicas, sanitarias o de servicios sociales diversos) provoca un efecto renta en favor de la alternativa ocio cuya intensidad varía en función de mayor o menor equivalencia salario previo-pensión (361), y ello por cuanto reducen el coste de oportunidad de la jubilación.

D.2) Tal regla general debe ser matizada en función de los factores siguientes:

A. Las pensiones pueden influir sobre la oferta general de trabajo, y sobre la propia participación en el trabajo de los ancianos a través de dos efectos básicos: el «efecto sustitución intertemporal en la oferta laboral» (es decir, el incremento del esfuerzo laboral en los años de rendimiento más alto para rebajarlo ulteriormente), aunque sólo sea por mor del sistema vigente en cada momento (362), y el «efecto inducción a la jubilación» (que motiva el abandono anticipado del mercado de trabajo sin esperar a la edad establecida -vía jubilación parcial o jubilación anticipada-, igualmente en virtud del sistema vigente. El hecho de que se vincule a modelos establecidos en cada Estado justifica las diferencias internacionales en la tasa de participación de los ancianos, otros factores inciden también, sin embargo, en la opción participativa de los mayores, entre ellos:

- a) La existencia de sistemas privados de pensiones que amparen a los mayores y que, obviamente, sólo pueden ser evaluados si se analizan en cada una de sus expresiones individuales (363). Y ello sin perjuicio de distinguir entre aquéllos con beneficios definidos, que bien pudieran tener complejos efectos incentivadores sobre la decisión o no de trabajar según cada una de las modalidades posibles, y aquellos otros con cotización definida, que incrementan la compensación al trabajo y pudieran tener un efecto similar a las pensiones públicas (364).
- b) La presencia de factores exógenos tales como el incremento del número de población urbana en detrimento de la rural, la disminución del número de trabajadores autónomos, la existencia de períodos prolongados de desempleo o el incremento de la atractiva opción por el aseguramiento privado del riesgo de vejez (365); así como otros vinculados a circunstancias subjetivas que influyen en la edad elegida para la jubilación como, por ejemplo, el tiempo de ocupación de los trabajadores, las rentas de capital

---

(361) MUNNELL, A.H.: «The future of Social Security», Washington (The Brookings Institution), 1977, pág. 63.

(362) BURKHAUSER, R.V. y TURNER, J.A.: «The effects of pensions policy through life» en CLARK, R.D. (ed.): «Retirement in an aging society», Durham (Universidad de Duke), 1980, págs. 133-136.

(363) KOTLIKOFF, L.J. y WISE, D.A.: «Employee retirement and firms pensions plan» en WISE, D.A. (ed.): «The economics of aging», Chicago (Universidad de Chicago), 1989, pág. 291.

(364) Así, HURD, M.D.: «Research of the elderly: Economic status, retirement and consumption and saving», *Journal of Economic Literature*, 28 de junio 1990, pág. 594.

(365) BWEN, W. G. y FINEGAN, T.A.: «The economics of labor force participation», New York (Princeton), 1969, pág. 374.

- que se poseen, el nivel salarial de que se dispone, el estudio de salud del trabajador (366) (factor este último que en algunos sistemas puede ser causa para anticipar -o retrasar- la edad de jubilación) (367).
- c) El porcentaje de autoempleo de la población activa, pues no cabe desconocer la existencia de una relación positiva entre autoempleo y la oferta de trabajo: los trabajadores autónomos tienden a permanecer más tiempo en activo porque tienen un mayor control sobre la fecha e intensidad de su retirada (368).
  - d) La renta *per cápita* parece guardar una relación negativa con la oferta laboral en una comparación a nivel internacional y sólo en algunas ocasiones a nivel nacional (369).
  - e) La relación entre las medidas representativas de las pensiones públicas y el número de horas trabajadas por semana puede ser distinta a nivel internacional; y ello sobre la base de comprobar que el nivel de protección reflejado por las pensiones y la edad del programa parecen ser excepciones importantes en las diferencias a observar en la oferta laboral media por semana y en el sentido y expectativas creadas por el efecto de sustitución intertemporal en la oferta de trabajo (370).
  - f) En los sistemas con programas que sometan al beneficiario al «*earning test*», se constata cómo la prueba induce a la jubilación, pues la sanción que se les puede aplicar de seguir trabajando una vez cumplida la edad normal de jubilación como resultado del test de ingresos se valora en términos de prestación perdida. Es lógico presumir así una reducción en el tiempo trabajado si la ley establece en el test una renta mínima exenta o la jubilación plena (371).
  - g) A menudo es la propia dinámica del sistema la que lleva a la opción de una menor participación, incluyendo medidas de crecimiento sustancial en las prestaciones medias (372) o fomentando a través de distintas vías la sustitución de la mano de obra mayor por mano de obra más joven -bonificación en primeros contratos, contratos de relevo,...- (373).

- 
- (366) CLARK, R., KREN, J. y SPENGLER, J.: «Economics of aging: A survey», *Journal of Economic Literature*, 16 de septiembre de 1978, págs. 919-962.
  - (367) RENOIR: «Why men stop working at or before age 65?», *Social Security Bulletin*, 34, junio, 1971, págs. 3-17, considerándola como causa principal de la opción en determinados sistemas; de igual relevancia, a partir de posibles interacciones, CLARK, R., *et alri, op. cit.*, págs. 931-932.
  - (368) GÓMEZ SALA, J.S.: «Actividad...», *loc. ult. cit.*
  - (369) GÓMEZ SALA, J.S.: «Actividad...», *loc. cit.* PEACHMAN, J.; AARON, H. y TAUSSIG, G.M.: «Social Security: perspectives for reform», Washington (The Brookings Institution), 1969, págs. 296-304.
  - (370) GÓMEZ SALA, J.S.: «Actividad...», *cit.*, pág. 84.
  - (371) BURTLESS, G. y MOFFITT, R.A.: «The effects of Social Security benefits in the labor supply office aqued», en AARON, H.J. y BURTLESS, G. (eds.): «Retirement and economic behaviour», Washington (The Brookings Institution), 1984, págs. 135-171.
  - (372) MODIGLIANI, F. y STERLING, A.: «Determinants of private saving with special reference to the cole of Social Security-croos-country test» en MODIGLIANI, F. y HEMMING, R. (eds.): «The determinants of national saving and wealth», Londres (Macmillan), 1983, págs. 24 a 54. KOSKELA y VIREN, M.: «Social Security and household savings: A croos-country investigation», *American Economic Review*, 73 (I), 1983, págs. 212-217. BREAK, G. F.: «The economics effects of the OAI program» en SKIDMORE, F. (ed.): «Social Security financing», Massachusetts (MIT Press), 1981, pág. 61.
  - (373) BURKHAUSER, R.V. y TURNER, J.A.: «A fine-series analysis on Social Security and its effect on the market work of men at younger ages», *Journal of Political Economy*, 4, 1986, págs. 701-715.

B. Especial relieve cobra el análisis respecto de los trabajadores próximos a la edad de jubilación en aquellos sistemas que permitan la jubilación anticipada por más que se reduzcan las prestaciones en compensación a los menores años de cotización y a las mayores en que va a percibir como contrapartida la prestación. Tres explicaciones básicas se han ofrecido al respecto (374):

1. Que a medida en que aumenta la renta la gente consume más en una diversidad de bienes entre los que se encuentra el ocio.
2. Que determinados sistemas pueden incentivar la jubilación anticipada con el solo hecho de pagar más en valor actualizado a los asegurados a lo largo del ciclo vital por adelantar la edad de jubilación; o que lo haga para determinados colectivos de trabajadores, incluso que durante las últimas fases del ciclo vital se establezcan propias «disposiciones anti-trabajo» (375).
3. Que la gente perciba incorrectamente el valor de los flujos a obtener a la edad mínima y a la normal de jubilación; y ello pese a que la propia dinámica de funcionamiento del sistema haga creer a los individuos que la edad voluntaria de jubilación establecida es la edad normal a la que jubilarse sin plantearse otra alternativa (376).

Además de tales datos no puede olvidarse la especial incidencia que en este caso presentan factores ya mencionados como la dimensión de las pensiones privadas, el estado de salud o el hecho de ser autoempleado.

Resaltar, por último, que mientras para algunos análisis resulta decisivo el impacto de los aumentos anticipados en el valor actual de las pensiones sobre la oferta laboral, incentivando la jubilación de las personas de edad próxima a la misma (377), otros se muestran más reacios a admitirlo, salvo que ésta sea muy próxima en el tiempo (378). La ausencia de justicia actuarial como objetivo programático constituye un fuerte estímulo para la jubilación antes de lo planeado, pues prolongar su actividad una vez cumplida la edad de jubilación no sólo no le reporta beneficios sino que en los sistemas con test o prueba de medios le supone un perjuicio. El mismo efecto se produce en un sistema actuarial justo en tanto no se permite utilizar los beneficios futuros como garantía para obtener préstamos; así la posibilidad de disponer anticipadamente del capital pasa obligatoriamente por la opción de la jubilación anticipada (379).

(374) Recogidas en GÓMEZ SALA, J.S.: «Actividad laboral...», *loc. cit.*

(375) BURKHAUSER, R.V. y TURNER, J. A.: «The effects...», *cit.*, pág. 119.

(376) MUNNEL, A.H.: *op. ult. cit.*, pág. 556.

(377) MOFFIT, R.A.: «Life-cycle labor supply and social security: a time-series analysis» en BURTLESS, G. (ed.): «Work, health and income among the elderly», Washington (The Brookings Institute), 1987, pág. 193 (el que denomina «shock de riqueza no anticipado»).

(378) HURD, M.D.: «Research of the elderly: Economic status, retirement and consumption and saving», *Journal of Economic Literature*, 28 de junio 1990, pág. 590, nota 29.

(379) FELDSTEIN, M.S.: «International differences in Social Security saving», *Journal of Public Economics*, 14, 1980, págs. 225-238.

C. En cuanto al efecto de la pensión de jubilación sobre la oferta de trabajo para los jóvenes, los resultados difieren notablemente en función del concepto utilizado por el analista en relación con la extensión de la planificación que se atribuye a los individuos y el modelo que se utilice (dinástico o infinito, a corto plazo, de período corriente o a largo plazo o de modelo vital). Así, sobre un modelo vital y en un sistema con prueba de medios y penalización actuarial, cabe inferir un claro efecto sustitución de mano de obra mayor de edad por otra más joven (380); iguales conclusiones se podrían obtener de sistemas que bonificasen la sustitución con figuras tales como la jubilación parcial acompañada de contratos parciales en favor de personas en edad de trabajar.

## V. TERCER NIVEL: PREVISIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA. EL RELEVANTE PAPEL DE LOS FONDOS Y PLANES DE PENSIONES

### 1. Consideraciones generales.

En el ordenamiento jurídico español se ha asistido en los últimos años a una serie de reformas que, no por lo aisladas y circunstanciales han resultado menos significativas de una respuesta política compartida, en sus líneas fundamentales, por los interlocutores sociales, aunque sólo sea en virtud de las concretas circunstancias económicas. Reformas que en su mayor parte guardan relación directa o indirecta con las funciones y los límites de la iniciativa privada en la realización de la Seguridad Social (381), destacando las medidas que abren el sistema a la promoción de fórmulas libres de previsión complementaria, hasta ahora rígidas y limitativamente reguladas por la legislación preconstitucional.

La profunda crisis económica actual afecta, sin duda, al sistema público de Seguridad Social, incrementando las necesidades de prestaciones tanto en sus cuantías globales como en su extensión temporal (significativo ejemplo de lo cual pueden ser las prejubilaciones) y, por consiguiente, de los sistemas complementarios, pues las dificultades del sistema público incitan a los ciudadanos a procurarse una previsión social complementaria que, en numerosas ocasiones, no está articulada con dosis mínimas de seguridad económica y jurídica para sus beneficiarios (382). La intensidad del régi-

(380) Vid., por extenso, LÓPEZ GARCÍA, M.A.: «Efectos de las pensiones de la Seguridad Social sobre la oferta de trabajo en España: un comentario», *Investigaciones Económicas*, 2.ª época, XIV, 2, 1990, pág. 305. GÓMEZ SALA, J.S.: «Pensiones públicas, ahorro y oferta de trabajo. Análisis en el caso español», Madrid (MTSS), 1989, pág. 124.

(381) Interesante panorámica y amplia referencia bibliográfica en GONZALO GONZÁLEZ, F.: «Las funciones de la iniciativa privada de la Seguridad Social española: antecedentes, situación actual y previsiones». *REDT*, 50, pág. 861 y ss. DE LA TORRE, P. M.ª y GONZALO GONZÁLEZ, B.: «La previsión social complementaria en España», *Previsión y Seguro. Revista Técnica de Seguros*, 26, 1993, pág. 37 y ss. VILLAVARDE CASTRO, J.: «Los sistemas complementarios de pensiones», *Cinco Días*, de los días 19, 20, 21, 22, 25 y 26 de octubre de 1983.

(382) Como se ha puesto de manifiesto por algún autor, en situaciones de recesión económica como la actual, muchas empresas «comprometidas» con las pensiones de sus trabajadores se han visto sumidas en situaciones de iliquidez o de insolvencia que les han conducido a expedientes judiciales de suspensión de pagos o de quiebra en los cuales aquellos compromisos se ven -en el mejor de los casos- postergados y afectados por los efectos dilatorios, remisorios o mixtos de los convenios, cuando no volatilizados en la realidad. TAPIA HERMIDA, A.J.: «Seguro colectivo y Fondos internos de Previsión Social (I)», *AL*, 20, 1994, pág. 297.



men complementario privado respecto de las prestaciones o contingencias previstas en el sistema de pensiones de la Seguridad Social se ha de conectar, lógicamente, con los índices de suficiencia en la cobertura del régimen público: «la creación de un régimen complementario responde siempre a una necesidad socialmente sentida» (383). Se puede hablar, por lo tanto, de una interacción entre la Seguridad Social y los planes privados de pensiones, de modo que éstos tienden a colmar el vacío existente entre las pensiones legales de jubilación y las subjetivamente estimadas como deseables; el acercamiento de estas dos variables y su optimización en términos de ideal de cobertura protectora disminuye la necesidad de prestaciones complementarias (384). De otro lado, la fijación presupuestaria de topes máximos a las pensiones públicas (385) actúa como efecto reflejo de impulso sobre los sistemas complementarios exclusivamente privados, a la vez que no son extrañas recientes políticas gubernamentales que tienden a valorar positivamente, para afrontar la crisis financiera del sistema público, las políticas de promoción estatal de mecanismos privados de previsión como componente estructural de un sistema global de pensiones (386); en un fenómeno que, por otra parte, en absoluto es exclusivo de nuestro país, sino común en los países de la Unión Europea (387), no obstante la disparidad existente: desde fondos internos voluntarios y mayoritarios (Alemania) y obligatorios (Francia), a Fondos de Pensiones obligatorios (Bélgica) o voluntarios (España) (388). Puede hablarse así de unas líneas de evolución comunes (389):

- (383) HEBERT, G.: Los Fondos de Pensiones voluntarios y sus relaciones con los sistemas obligatorios de la Seguridad Social, AA.VV.: XII Congreso Internacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Madrid (MTSS), 1988, pág. 58. MICHEL, L.: «Les enjeux de la protection sociale complémentaire», *DS*, 4, 1986, pág. 287 y ss.
- (384) MUNNEL, A.H.: Aspectos económicos de los Planes de Pensiones, Madrid (MTSS), 1987, pág. 28 y ss.
- (385) VALDÉS DAL-RE, F.: «Sobre la constitucionalidad del establecimiento de topes máximos a las pensiones», *RL*, 17, 1987, pág. 33; OLIVERA MASSO, P.: «El sistema de las pensiones públicas y sus topes máximos: diez años de vigencia de una nueva institución de Derecho Público», *La Ley*, 15 de noviembre de 1993, pág. 1 y ss.; SAN MARTÍN LARRINOVA, B.: «Seguridad Social y doctrina del Tribunal Constitucional: límites a las pensiones», *REDT*, 68, 1994, pág. 991 y ss.
- (386) *Cfr.* TAMBURI, C.: «Riflessioni ed esperienze internazionale su due temi di sicurezza sociale. Forme alternative di finanziamento e previdenza integrativa complementaria», AA.VV.: Il futuro del sistema pensionistico italiano, Roma (Istituto Nazionale Della Previdenza Sociale), 1987, pág. 75 y ss.
- (387) Entre otros estudios comparados, *vid.*, BOLSA DE MADRID: «Los Fondos de Pensiones en los países de la Comunidad Económica Europea y en los Estados Unidos», Madrid, 1983.
- (388) En Alemania existen al igual que, por ejemplo, en España, distintas posibilidades: fondos internos, que son reservas contables de la empresa; Fondos de Pensiones, que pueden ser públicos (en el caso de los funcionarios) o privados y que se encuentran sujetos a un régimen de supervisión similar al de las entidades aseguradoras; o Compañías de seguros y Entidades de previsión. El tratamiento fiscal hace que aproximadamente el 70 por 100 se canalice a través de Fondos internos ya que, al igual que los Fondos de Pensiones, deducen para las empresas, pero con la ventaja adicional de que las aportaciones no se imputan en la renta del empleado, al contrario de lo que ocurre en Fondos de Pensiones. En Bélgica, sin embargo, existe la obligación desde 1986 de que todos los regímenes de retiro deben instrumentarse a través de Fondos de Pensiones o a través de un seguro. Se pretende con ello una mejor información y una mayor solvencia. Al igual que en España, el fondo constituye un patrimonio que se diferencia jurídicamente de la empresa promotora. Existen también planes individuales con un tratamiento fiscal distinto. En Francia, por último -y desde 1961-, las empresas con más de 100 trabajadores tienen la obligación de constituir una reserva contable en favor de sus empleados en concepto de participación de beneficios, dentro de un sistema que se acerca más al de reparto que al de capitalización financiera. La imposibilidad de que una empresa mantenga a lo largo de las décadas una estructura laboral que asegure en todo momento las prestaciones se intenta solventar mediante la creación de una caja sectorial que permita una extensión horizontal de los sistemas de reparto. El sistema se complementa con los planes individuales de ahorro que disfrutaban de determinados beneficios fiscales. KESSLER SAIZ, G.: «Evolución de la población española, Seguridad Social y necesidad de sistemas complementarios», *cit.*, págs. 197-198.
- (389) KESSLER SAIZ, G., *loc. ult.*, *cit.* pág. 200.

1. Conciencia general de que la cobertura total basada en un sistema de reparto con cargo al Estado ya no es viable, originando así una tendencia a establecer un primer nivel de protección estatal, de aplicación a toda la población y que garantice un nivel mínimo en caso de retiro, que se complementa con otros sistemas generalmente de capitalización.
2. Coexistencia de planes de empleo e individuales.
3. Existencia de ventajas fiscales para incentivar los sistemas de pensiones.
4. Exigencias legales de garantías que den credibilidad al sistema y aseguren la solvencia del Plan.

## 2. Tipos de sistemas complementarios de previsión o sistemas alternativos a los fondos de pensiones.

En esta nueva orientación resulta imprescindible mencionar dos leyes trascendentales: la Ley de Ordenación del Seguro Privado (390) -hacia la que se ha conducido toda la legalidad precedente sobre entidades no lucrativas de previsión social- y la Ley reguladora de los Planes y Fondos de Pensiones (391). A estos últimos, piezas clave del nuevo sistema, se dedican las páginas que siguen, no sin antes hacer siquiera una breve mención a la reducción de la capacidad de actuación de las instituciones no lucrativas (Mutualidades y Fundaciones Laborales) en las tareas de previsión social complementaria, debido, en gran parte, a que la Ley de Ordenación del Seguro Privado las ha sometido, sin apenas excepciones, al mismo régimen jurídico (reservas) que establece para los seguros privados mercantiles, otorgándoles, en cambio, un trato fiscal comparativamente limitado (392). Sobre las Entidades de Previsión Social operan tanto *limitaciones cualitativas* (393), relativas a las operaciones de seguro que pueden abordar, expresamente tasadas por la ley, ya se trate de riesgo

(390) Ley 33/1984, de 2 de agosto (en adelante, LOSP), desarrollada por R.D. 1348/1985, de 1 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Seguro Privado (en adelante, ROSP).

(391) Ley 8/1987, de 8 de junio, y su Reglamento, aprobado por R.D. 1307/1988, de 30 de septiembre.

(392) Son fundamentalmente tres las manifestaciones de la privilegiada posición de los Fondos de Pensiones con respecto a la Previsión Social complementaria no lucrativa, a saber:

1. Los Fondos de Pensiones tributan por el tipo de gravamen 0 en el Impuesto sobre Sociedades y, además, se les reconoce el derecho a la devolución de las retenciones practicadas sobre los rendimientos del capital mobiliario. De ninguno de estos dos beneficios fiscales disponen las Entidades de Previsión Social.
2. Se autoriza a los Organismos y empresas públicas a destinar recursos de sus presupuestos a la dotación de Fondos de Pensiones en favor de sus empleados, pero no para constituir fórmulas de previsión complementaria no lucrativa.
3. Las leyes declaran exceptuada de las reglas anticúmulo establecidas para las pensiones públicas (topes máximos, porcentajes de revalorización) a las complementarias derivadas de Fondos de Pensiones, pero no a las reconocidas por Mutualidades y Entidades de Previsión Social no lucrativa. *Vid.*, RAMÍREZ MEDINA.: «Régimen jurídico-fiscal de los Planes y Fondos de Pensiones», AA.VV.: Estudios sobre Planes y Fondos de Pensiones, Barcelona, 1989.

(393) En terminología utilizada por GARCÍA BECEDAS, G.: «La Seguridad Social complementaria en España», AA.VV.: III Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Valencia (Tirant lo Blanch), 1993, pág. 36.



sobre las personas [arts. 16.3 LOSP y 22.1 a) ROSP] o sobre las cosas [arts. 16.4 LOSP y 22.1 b) ROSP], como *limitaciones cuantitativas*, referidas a los capitales o capitales-renta asegurados, que no podrán exceder de las cuantías máximas autorizadas en cada momento por el Gobierno a propuesta del Ministerio de Economía y Hacienda (arts. 16.3 LOSP y 22.3 ROSP). Trato desigual que no parece estar muy justificado en el plano de la protección social porque -como se ha indicado- las Mutualidades de Previsión Social, a pesar de sus insuficiencias manifiestas, no han dejado de constituir una alternativa más democrática y participativa que la fórmula jurídica de los Fondos de Pensiones, en la medida en que la Mutualidad de Previsión favorece la autogestión de los propios interesados (394). Todo parece indicar, sin embargo, que frente a las recomendaciones de la OIT, la nueva legalidad española prefiere a las instituciones lucrativas como objeto de sus favores, ofreciendo un giro radical con respecto a las leyes precedentes, que condicionaban a la ausencia de intereses mercantiles la atribución de apoyos financieros estatales y otras ayudas. El diferente trato fiscal otorgado a unas y otros, así como la generosa oferta legal de toda clase de facultades y ayudas económicas a aquellas Mutualidades, Montepíos y demás Entidades de Previsión Social que acepten su transformación en Fondos de Pensiones, van a provocar, de hecho, la desaparición de más de centenar y medio de Montepíos y Mutualidades en un corto espacio de tiempo.

En el amplio marco jurídico de la asistencia y de las prestaciones complementarias a la Seguridad Social, susceptibles de ser definidas como «el conjunto de medidas arbitradas *dentro* de un sistema de Seguridad Social para alcanzar una más íntegra cobertura de las situaciones de rentas atendidas por el régimen general de la Seguridad Social existente, mediante el otorgamiento de prestaciones adicionales a aquéllas» (395) -a cuya «libertad» alude el artículo 41 CE (396)-, los empresarios vienen asumiendo una serie de compromisos relativos a las pensiones de sus trabajadores. La función económica de previsión frente a la eventualidad de una jubilación con un régimen de pensiones públicas insuficientes puede ser atendida mediante instrumentos jurídicos variados [que van desde los que sirven de inversión directa e individual de los ahorros propios a los que permiten esa inversión a tra-

- (394) Entre otros, DESDENTADO BONETE, A.: «El mutualismo de previsión ante la reforma de la Seguridad Social», AA.VV.: El futuro de las pensiones en España, Madrid (MTSS), 1985, pág. 114. ALMANSA PASTOR, J.M.: «Mutualidades de Previsión Social y Fondos de Pensiones», *RSS*, 24, 1984, pág. 15 y ss.; ANGULO RODRÍGUEZ, L.D.: «Aspectos mercantiles de las Mutualidades de Previsión Social y Fondos de Pensiones», *RSS*, 24, 1984, págs. 39 y ss.; CALVO ORTEGA, R.: «Mutualidades de Previsión Social y Fondos de Pensiones», *RSS*, 24, 1984, págs. 63 y ss., VICENTE MERINO, A.: «Aspectos financiero-actuariales de las Mutualidades de Previsión Social», *RSS*, 24, 1984, pág. 81 y ss.
- (395) RIVERO LAMAS, J.: «Los regímenes complementarios en la Ley de Bases de la Seguridad Social», *RPS*, 61, 1964, pág. 313. Pueden también definirse como «aquel conjunto plural de técnicas protectoras de naturaleza privada y carácter voluntario que, complementando o suplementando los regímenes públicos de Seguridad Social, tratan de garantizar a sus beneficiarios la más elevada tasa de sustitución de las rentas de activo», GARCÍA BECEDAS, G.: «La Seguridad Social complementaria en España», *cit.*, pág. 20.
- (396) Lo que no implica necesariamente que las «prestaciones complementarias tengan carácter y régimen privado, porque en el plano jurídico-positivo no puede identificarse el término "libre" con "privado"». *Cfr.* PALOMEQUE LÓPEZ, M.C.: «Los derechos a la Seguridad Social y a la salud», AA.VV.: Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Constitución, Madrid (CEC), 1980, pág. 330; APARICIO TOVAR, J.: La Seguridad Social y la protección de la salud, Madrid (Civitas), 1989, págs. 112-116. Lo que en realidad se garantiza ex artículo 41 CE es sencillamente la libertad de complementación voluntaria de las prestaciones de la Seguridad Social; el carácter voluntario de la implantación de estos nuevos regímenes de previsión voluntaria es coherente con su condición de instrumentos de previsión que satisfacen intereses fundamentalmente privados.

vés de instituciones colectivas; desde los que contratan la asunción de ese riesgo por una entidad aseguradora *ab initio* a los que establecen sistemas de ahorro para contratar su cobertura aseguradora en el momento de producirse la jubilación (397)], pero siempre desarrollados dentro del sistema de los «tres pilares» (398) de rentas por jubilación, normalmente en el seno de la negociación colectiva (399).

Para hacer frente a la inseguridad jurídica y económica de los compromisos adquiridos por las empresas en materia de pensiones a través de fondos internos (400), u otros mecanismos que impliquen la asunción directa por el empresario de tales compromisos (manteniendo en su patrimonio empresarial los fondos destinados a cubrirlos, con el consiguiente riesgo de que la insolvencia de éste «arrastre» consigo los recursos destinados a su cumplimiento), se pretende introducir en el ordenamiento español una norma que establezca la autonomía patrimonial de los fondos afectos al

- (397) ANGULO RODRÍGUEZ, L.: «Los Planes y Fondos de Pensiones y la Ley de Contrato de Seguro y demás normativa aseguradora» en SÁNCHEZ CALERO, F. *et altri.*: Régimen jurídico de los Planes y Fondos de Pensiones, 2.ª ed., Madrid (Española de Seguros), 1987, pág. 37; BORGES CHAMORRO, A. M.ª: «Fondos sociales y prestaciones complementarias de la Seguridad Social», Comunicación presentada al III Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, *cit.*, pág. 85 y ss.
- (398) Este triple sistema se refleja afirmando que «normalmente se considera que las rentas de la jubilación se basan en tres pilares, de los cuales el primero representa los sistemas de jubilación obligatorios, el segundo, los sistemas de jubilación profesionales, y el tercero, el convenio de jubilación individual a través del ahorro y los contratos de seguro de vida, así como inversiones en activos inmobiliarios y propiedades». Véase Comunicación de la Comisión al Consejo de la CEE de 6 de septiembre de 1991, sobre Sistemas complementarios de Seguridad Social (El papel de los sistemas de jubilación profesionales en la protección social de los trabajadores y sus implicaciones para la libre circulación), *RTSS*, 2, 1991, pág. 183 y ss.
- (399) PRIETO PÉREZ, E.: «Algunas observaciones sobre los Fondos de Pensiones y la Empresa española», *Lecturas sobre Fondos de Pensiones*, Madrid (UNESPA), 1984, pág. 187 y ss., donde hace referencia a los problemas que causan los Fondos de Pensiones en la negociación colectiva desde el ángulo de las empresas. Sumamente interesante resulta el análisis de la obligación que surge para el empresario y de las vicisitudes del contrato de trabajo y sus efectos sobre los seguros complementarios. BENAVENTE TORRES, M.ª I.: «Los seguros complementarios en la negociación colectiva», *RTSS*, 10, 1993, pág. 119 y ss.  
El abanico en su materialización es bastante amplio y va desde mejoras en los casos de incapacidad temporal, pasando por los seguros de vida colectivos, premios por jubilación, indemnizaciones por fallecimiento, hasta llegar a los esquemas más completos, cuyas características serían: complementos de jubilación hasta distintos porcentajes de las percepciones reales salariales finales, en función -en algunos casos- de los años de servicio prestados a la empresa y complementos de viudedad y orfandad sobre las bases de remuneración real del trabajador causante, que giran bien a cargo exclusivo de la empresa, bien a cargo de empresa y trabajador, con mayor peso para el primer contribuyente. *Cfr.*: LÓPEZ, LÓPEZ, A. y VEGANZONES CALVO, J.: «Fondos de Pensiones», *PEE*, 12-13, 1983, pág. 287 y ss. BURGOS GINER, M.ª A.: «Estudio de la jubilación en la negociación colectiva de los años 1990, 1991 y los tres primeros meses de 1992», AA.VV.: III Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, *cit.*, pág. 129 y ss.
- (400) Los estudios relacionados con el papel que puede desempeñar un Fondo de capital de la Seguridad Social en una economía en crecimiento llegan a la conclusión de que «todo parece apuntar a la existencia de ventajas potenciales en la disponibilidad de fondos de capital en la financiación de las pensiones del sistema de la Seguridad Social. Empero, y como sucede siempre que se habla acerca de *ventajas potenciales*, la mera potencialidad en modo alguno asegura que esas ventajas serán cosechadas efectivamente. Su materialización depende, en última instancia, del diseño institucional que adopten esos fondos, no sobre el papel, sino en el *mundo real*». Y es que la conveniencia de que la Seguridad Social pueda disponer de fondos de capital radica en que la tasa de rendimiento de invertir en capital supere a la de hacerlo «en generaciones futuras», por lo que debe suponerse que ésta es, en efecto, la configuración subyacente de la economía. LÓPEZ GARCÍA, M.A.: «Sobre la reforma de la Seguridad Social: ¿capitalización o fondos de capital?», *IE*, 3, 1991, pág. 527, y amplia bibliografía allí citada.

cumplimiento de aquéllos (401). A tal objetivo confluyen dos mecanismos jurídicos, cuales son el de los Planes y Fondos de Pensiones y el del contrato de seguro, pretendiendo extraer los fondos destinados a cubrir tales compromisos del patrimonio titularidad del empresario deudor, con su consiguiente inmunidad respecto de las responsabilidades patrimoniales del empresario. Dos mecanismos generales de cobertura que pueden presentarse superpuestos para mayor garantía de aquellos compromisos, por cuanto los Planes de Pensiones podrán prever la contratación de seguros conforme a lo establecido en los artículos 8.º 2 de la Ley 8/1987 y 8.º 4 de su Reglamento; la práctica permite observar, de hecho, fenómenos de transición de unos a otros sistemas que demuestran cómo no resultan compartimentos-estancos, sino en muchas ocasiones vasos comunicantes (402). Además de los dos mecanismos mencionados ha de aludirse a la posibilidad de que determinados empresarios del sector financiero den cobertura a aquéllos a través de fondos internos.

La cobertura de los compromisos por pensiones a través de seguros colectivos sobre la vida presenta como principal inconveniente práctico -frente al resto de fórmulas alternativas de cobertura de los compromisos empresariales por pensiones- el de su elevado coste para las empresas, si bien tal obstáculo ha ido desapareciendo conforme se han perfeccionado las bases técnicas de estos seguros de grupo. Es indudable, frente a ello, que el contrato de seguro es el instrumento jurídico que ofrece una mayor garantía a los trabajadores de que percibirán las prestaciones derivadas de los compromisos en el momento y en la cuantía previstos (403); incluso se ha llegado a decir que las ventajas del seguro en el ámbito de la previsión social destacan tanto desde un punto de vista genérico (por ejemplo, fomentando el ahorro y la inversión productiva) como en comparación con los sistemas públicos y privados basados en Planes y Fondos de Pensiones (404), ofreciendo una mayor seguridad salvo, claro está, que estos últimos se encuentren asimismo asegurados. Es más, en la práctica española reciente se ven ejemplos extraordinariamente interesantes de cómo, ante situaciones de crisis económicas agudas en las empresas, se producen fenómenos de «transformación» -jurídicamente impropia- de fundaciones laborales en seguros colectivos de vida (405).

La distinción entre Planes y Fondos de Pensiones es clara desde un punto de vista jurídico, pues la falta de personificación del grupo de partícipes o del Fondo de Pensiones (la ausencia de asegurador) impide calificar a los Planes de Pensiones como contratos de seguro, siendo obligado con-

---

(401) Los sucesivos proyectos legislativos han considerado que el lugar idóneo de dicha norma es el de una disposición adicional a la Ley de Planes y Fondos de Pensiones; concretamente la adición de una disposición adicional cuarta a la Ley de Planes y Fondos de Pensiones prevista en el proyecto de ley de modificación de la legislación reguladora de los seguros privados, malgrado en un estadio próximo a su promulgación por la disolución de las Cortes en 1993 y la nueva redacción dada a la disposición adicional tercera de aquella ley, dedicada a la «protección de los compromisos por pensiones de los trabajadores», en el borrador del proyecto de ley sobre supervisión de los *seguros privados*. Vid. amplio estudio de ambos realizado por TAPIA HERMIDA, A.J.: «Seguro colectivo y fondos internos de previsión social», *cit.*, pág. 298 y ss.

(402) TAPIA HERMIDA, A.J.: «Seguro colectivo y fondos internos de previsión social», *cit.*, pág. 303.

(403) TAPIA HERMIDA, A.J.: «Seguro colectivo y fondos internos de previsión social», *cit.*, pág. 305.

(404) ANGULO RODRÍGUEZ, L., *cit.*, pág. 46 y ss.

(405) TAPIA HERMIDA, A.J., *loc. ult. cit.*, pág. 305.

siderarlos como «contratos colectivos de previsión» (406), por más que lo anterior no sea óbice para apreciar la proximidad técnica y económica entre ambas figuras en tanto el Plan de Pensiones -especialmente en los sistemas de empleo o asociado (art. 4.º Ley 8/1987)- se concreta, en definitiva, en una operación de seguro de riesgos que afectan a la existencia, integridad corporal o salud de los partícipes (407).

Resulta obligado, dentro de los sistemas alternativos a los Planes y Fondos de Pensiones, hacer referencia al más «primitivo», consistente en su instrumentación directa por la empresa comprometida en las pensiones. Este sistema ofrece la ventaja de que las dotaciones a los compromisos constituyen para las empresas fuentes de financiación a largo y muy largo plazo, razón por la que son muy utilizados en otros Estados comunitarios (en Alemania, por ejemplo), si bien la práctica totalidad de quienes, tanto en España como en el extranjero, se han ocupado de este sistema manifiestan el grave riesgo que asumen los trabajadores frente a compromisos infracapitalizados y frente a situaciones de crisis económicas de las empresas (408).

### 3. Carácter no sustitutivo y complementariedad eventual de la acción protectora del sistema público de Seguridad Social.

El ordenamiento jurídico español (arts. 41 CE y 1.º 2 LPFP) configura un sistema de previsión social libre y voluntario (409) cuyas prestaciones de carácter privado pueden o no ser complemento de las preceptivas en el régimen correspondiente de la Seguridad Social, al que en ningún caso sustituyen (art. 1.º 2 LPFP). Ello exige valorar las posibles relaciones entre los diversos regímenes de previsión privada (410) y los regímenes públicos de pensiones a los que, según queda claro, no podrán sustituir aunque sí completar, perfeccionando su acción protectora (411).

(406) Así los califica SÁNCHEZ CALERO, F.: «Delimitación y notas características de los planes de pensiones», en SÁNCHEZ CALERO *et alri*: Régimen jurídico de los Planes y Fondos de Pensiones, *cit.*, pág. 23 y ss.

(407) TAPIA HERMIDA, A.J., *cit.*, pág. 307.

(408) Así, HERCE SAN MIGUEL, J.A.: «Planes y Fondos de Pensiones. Primera Parte: Consideraciones Generales», *PEE*, 26, 1989, pág. 10. En parecida dirección se manifiestan PÉREZ TORRES, J.L. y MEDIAVILLA, M.S.: «Los Fondos de Pensiones. Fundamentos técnicos, perspectiva comercial», *cit.*, pág. 148, destacando los riesgos e inconvenientes que ofrecen los fondos internos y apuntando la reconversión -a su juicio no recomendable -que se ha experimentado en los EE.UU desde los fondos externos a los fondos internos. En Francia, KESSOUS, R.: «Sur les contributions patronales en financement d'un régime de retraite chapeau», *DS*, 9/10, 1994, págs. 829-833.

(409) *Vid.*, por todos, PALOMEQUE LÓPEZ, M.C.: «Los derechos a la Seguridad Social y a la salud en la Constitución», AA.VV.: Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Constitución, *cit.*, pág. 314. BORRAJO DACRUZ, E.: «El modelo constitucional de la Seguridad Social en España», *RT*, 65, 1982, págs. 25-41; AZNAR LÓPEZ, M, *et alri*: «La Ley de Pensiones desde la perspectiva constitucional», *REDT*, 23, 1985, pág. 346; LÓPEZ GANDÍA, J.: «Los niveles de Seguridad Social en la Constitución española entre interpretación jurisprudencial y desarrollo legislativa», *Trib. Soc.*, 35, 1993, págs. 14-23; SÁNCHEZ-URAN AZAÑA, Y.: Seguridad Social y Constitución, Madrid (Civitas), 1995, pág. 43 y ss.

(410) Con carácter general *vid.* GARCÍA ORTUÑO, F.: Seguros privados y Seguridad Social, Madrid (MTSS), 1976. RODRÍGUEZ-PIÑERO, M.: «Pensiones contributivas y pensiones complementarias privadas», *RL*, t. II, 1988, págs. 11-17.

(411) *Vid.*, DE LA VILLA GIL, L.E.: «La reforma del derecho de las pensiones», *RSS*, 25, 1985, pág. 15.

La afirmación general contenida en el artículo 1.º 2 de la LPFP viene a significar que las prestaciones de previsión social complementaria no pueden desplazar al sistema público de pensiones ni invadir el espacio vital reservado a la protección social diseñado por la Constitución en relación al sistema público. Desde el momento en que ésta ordena a los poderes públicos su mantenimiento, considera a la Seguridad Social como un servicio público y, por consiguiente, de titularidad estatal en todos los aspectos fundamentales referidos a su constitución, funcionamiento, gestión y régimen público de las prestaciones en las que cristaliza su acción protectora, en una garantía de suficiencia ante situaciones de necesidad. Función social del Estado no susceptible de privatización (412) y que excluye la posibilidad de decisiones de política legislativa que impliquen conferir ámbitos de iniciativa privada en el espacio propio de la acción protectora pública (413). Ni el Derecho Social Europeo obliga necesariamente a esa intensiva reforma privatizadora interior, ni el Derecho supranacional europeo permite una política de privación de prestaciones «sin garantías» (414).

El carácter no sustitutivo que se predica del sistema privado se traduce en la práctica en la imposibilidad de que un Plan de Pensiones suponga exoneración o liberación de las cuotas de Seguridad Social e implica igualmente y, *a sensu contrario*, la compatibilidad plena entre las prestaciones de los regímenes privados y las percibidas en el sistema público. No parece incoherente pensar, sin embargo, que un enfoque más dinámico de las conexiones entre ambos sistemas pudiera reducir la presión social sobre los sistemas públicos en el supuesto de un crecimiento masivo de los regímenes de pensiones privados, legitimando y haciendo posibles ulteriores medidas dirigidas a la minoración o contención del incremento de las cuotas patronales al sistema público de Seguridad Social (415).

- (412) Desde una perspectiva parcialmente distinta hay quien se pregunta si incumbe al Estado garantizar un nivel de protección superior al mínimo vital o si cada individuo no debiera contratar un seguro privado cuando aspire a algo más que las prestaciones mínimas. VON MAYDELL, B.: «El porvenir de la Seguridad Social», *RIT*, 4, 1994, págs. 575-576.
- (413) MONEREO PÉREZ, J.L.: «Instrumentación jurídica e institucional de los Planes y Fondos de Pensiones (I)», *REDT*, 40, 1989, pág. 605, para quien la *ratio* de la norma se encuentra en la prohibición de que la inclusión de un protegido por un régimen público de la Seguridad Social en un régimen de pensiones privado pueda entrañar la exención de afiliación a los regímenes públicos. Con ello se atendería a la Recomendación número 203 del Informe OIT de 1984, sobre la Seguridad Social frente a los cambios económicos y sociales, en la que se aconseja no se permita la exención de afiliación (y, de consiguiente, de cotización) a los regímenes públicos «a fin de evitar la sustitución del régimen público por el privado». *Vid.* AA.VV.: La Seguridad Social en la perspectiva del año 2000, Ginebra (OIT), 1984, pág. 114.
- (414) GONZALO GONZÁLEZ, B.: «Garantía pública de las pensiones privadas de Seguridad Social complementaria: la no transposición de la Directiva 80/987/CEE, y las posibilidades para su aplicación judicial inmediata o directa», *RL*, 3, 1995, pág. 41.
- (415) *Cfr.* MONEREO PÉREZ, J.L.: «Instrumentación jurídica e institucional...», *cit.*, pág. 605, para quien la *ratio* de la norma se encuentra en la prohibición de que la inclusión de un protegido por un régimen público de la Seguridad Social en un régimen de pensiones privado pueda entrañar la exención de afiliación a los regímenes públicos. Estos problemas tienen un distinto tratamiento en aquellos regímenes de previsión social complementaria que tienen carácter obligatorio. Así en Francia, de base convencional, donde se originan graves problemas de concurrencia entre las prestaciones de los «regímenes de Seguridad Social de base» y las provenientes de los «regímenes de previsión social obligatoria», al punto de ser origen de un organismo, de origen mutualista, cuyas funciones se circunscriben a la aplicación de las reglas de concurrencia y a preservar, de este modo, la autonomía del derecho a tal protección social: el Consejo de la Concurrencia. Sobre los criterios de solución *vid.*, por todos, LEONNET, J.: «Protection Sociale et concurrence», *DS*, 6, 1994, págs. 600-603. Sobre el funcionamiento del Consejo de la Concurrencia, entre otros, LYON-CAEN, A.: «Droit Social et droit de la concurrence, observations sur une rencontre», AA.VV.: *Mélanges. J. SAVATIER*, París (PUF), 1992, pág. 331 y ss., y PRETOT, X.: «Le Conseil de la concurrence et la Sécurité Sociale», *DS*, 7/8, 1994, págs. 722-725.

Los rígidos patrones trazados por el texto constitucional implican que los Planes y Fondos de Pensiones sólo pueden incidir en la cobertura de riesgos de la persona con carácter privado, ampliando o completando la acción protectora del sistema público o referenciando meramente sus prestaciones con respecto a la cuantía y extensión de las establecidas en los regímenes públicos. La LPFP alude expresamente a que los Planes de Pensiones podrán *ser complementarios o no* de las prestaciones que confiere el sistema de Seguridad Social, por lo que cabe pensar en una doble opción: bien garantizar tasas de reemplazo cercanas a las anteriormente percibidas que no son cubiertas íntegramente por el régimen público, o bien, en el caso de que sean independientes o no complementarias sus prestaciones, perseguir la obtención de una pensión que esté en función únicamente de las aportaciones realizadas y del importe de los rendimientos de las inversiones de los Fondos de Pensiones imputadas a los partícipes y beneficiarios (416).

(416) Distintas son las opciones adoptadas en otros países que, sin la cortapisa de una prohibición constitucional, admiten como sistema básico de Seguridad Social el privado de capitalización individual. Tal es el supuesto chileno cuyo sistema se articula sobre una Administración privada de fondos, libremente elegidos por los trabajadores y destinados exclusivamente a pensiones. Si bien su suscripción es obligatoria (reconociéndose el rasgo paternalista en la exposición de motivos de la ley que fundamenta el sistema) para todos los trabajadores dependientes (voluntaria para los autónomos o independientes), su administración se vincula directamente a fondos privados de pensiones y la cuantía de prestaciones se relaciona, también de forma directa, a la función ahorro más rentabilidad de las inversiones efectuadas (si bien la ley regula los tipos e instrumentos permitidos y tasa la exposición de estos recursos tanto al riesgo de cada instrumento como al riesgo de cada entidad emisora a través de la Comisión Clasificadora del Riesgo). La función de la Administración estatal (Superintendencia de Administraciones de Fondos de Pensiones) se limita, por tanto, a las siguientes tareas:

1. Fiscalizar el funcionamiento de las Administraciones y el otorgamiento de las prestaciones.
2. Fiscalizar la inversión de recursos por los Fondos de Pensiones y la composición de la cartera de inversiones regulada por ley.
3. Velar por las garantías estatales comprometidas y vinculadas al fin asistencial del Estado:
  - a) Pensión mínima a todos los que llegados al momento del retiro no acumulen recursos suficientes para una pensión superior y cumplan los requisitos exigidos.
  - b) Garantía de los aportes adicionales para completar el saldo requerido que financie las pensiones de invalidez, y
  - c) Pago de pensiones de rentas vitalicias contratadas por los afiliados con las compañías de seguros.

Además de este sistema obligatorio se prevé e incentiva el ahorro voluntario, habilitando que el afiliado pueda realizar aportaciones de forma regular o no y cuyo objetivo es que sean de libre disposición. Se permite así incrementar el saldo de la cuenta de capitalización individual, reponer los montos no cotizados a resulta de lagunas provisionales por períodos de desempleo y otras causas, se otorgan ventajas tributarias a las cotizaciones voluntarias (si bien con un monto límite superior) o se admiten los depósitos a cargo del empresario que vía convenio se compromete a incrementar el saldo de una cuenta individual. Como se ve, el ejemplo chileno opta claramente por un régimen de capitalización (frente al de reparto) en un sistema fundamentalmente privado de Seguridad Social en el cual el Estado asume el papel de controlador, pero no de gestor, y se dejan márgenes amplios a la autonomía individual (incentivando el ahorro privado) y a la autonomía colectiva, como alternativa para mejorar el nivel mínimo obligatorio. *Vid.*, pormenorizado estudio realizado por BUSTAMANTE JERALDO, J.: «El sistema de Seguridad Social. Regímenes de Previsión obligatoria. El caso chileno», *ICE*, 2372, 1993, págs. 1.667-1675. GILLION, C. y BONILLA, A.: «La privatización de un régimen nacional de pensiones: el caso chileno», *RIT*, 2, 1992, págs. 193-221. Otra alternativa es la que ofrece el ejemplo suizo pues, además del Seguro de Vejez y Supervivencia e Invalidez y del sistema de prestaciones complementarias, contempla un régimen de fondos de pensiones de carácter obligatorio. Este sistema adicional pretende asegurar el mantenimiento del nivel de vida habitual al producirse la jubilación, debido a que las pensiones máximas del primer nivel contributivo de protección no cumplen este objetivo. No obstante lo indicado, a los fondos de pensiones sólo cotizan los trabajadores que obtienen determinadas ganancias (así, a partir de 1993 cotizarán a estos fondos los trabajadores que ganen más de 22.560 francos anuales, siendo la base máxima de cotización de 67.680 francos), razón por la cual el salario máximo asegurado, denominado «coordinado», está limitado a 45.120 francos/año -diferencia entre ganancia mínima y máxima sujeta a cotización-. El seguro se financia con las cotizaciones de trabajadores y empresarios fijándose el tipo de cotización por reglamento. *Cfr.* «Suiza. Reformas en materia de seguridad social a partir de enero de 1993», en *Boletín de Información Sociolaboral Internacional*, 2, 1993, págs. 120-121.



#### 4. Aspectos jurídicos y valoración social de los Planes y Fondos de Pensiones.

La experiencia de otros países muestra cómo la razón del gran crecimiento de los mecanismos privados de previsión social fue la necesidad de encontrar una solución a la reducción de ingresos que se producía en los empleados a partir de su jubilación, percibiendo de la Seguridad Social pública unas pensiones notablemente por debajo de sus ingresos en activo. En España han sido los sueldos medio-altos los más afectados por esta situación y, por tanto, los más sensibilizados con tal problema. Las cifras muestran, sin embargo, cómo cada vez son más las personas preocupadas por su futura jubilación, ante la previsible tendencia de crecimientos muy bajos en las pensiones altas, en favor de una mayor revalorización de las pensiones más bajas, lo que produce, con el paso de los años, que pensiones elevadas en su inicio se vean recortadas notablemente como consecuencia de la erosión inflacionista (417). La necesidad social de previsión privada se ha reflejado, ciertamente, en el crecimiento del patrimonio global de los Fondos de Pensiones que, al finalizar el mes de marzo de 1993, superaba el billón de pesetas (418), si bien aún puede considerarse que tal cifra es pequeña si comparada con los países del entorno (419). Dentro de las diversas alternativas existentes en el Derecho español ha sido precisamente la necesidad de ofrecer garantías a los trabajadores sobre la afectación de las aportaciones a sus pensiones futuras uno de los factores principales que han impulsado al establecimiento de los Fondos de Pensiones, pues interesa -lógica y primordialmente- evitar que las pensiones complementarias reconocidas a los trabajadores de una empresa no tengan otra garantía que la ofrecida por la estabilidad financiera y la pervivencia de la propia empresa (420).

Los Fondos de Pensiones, tal y como han sido configurados legalmente, se colocan, sin dejar de ser previsión privada, en una posición intermedia entre la legislación general del Seguro Privado y el sistema público de Seguridad Social. Todo Plan de Pensiones viene a ser un instrumento de previsión privada (es decir, facultativa y contractual), de ahí que se haya dicho que los Planes de Pensiones se estructuran jurídicamente sobre la base de esquemas contractuales de Derecho privado, a diferencia de lo que sucede en el sistema público de pensiones, caracterizado por su obligatoriedad y origen legal -en consecuencia, extracontractual- en el cual la fuente de la obligación, por utilizar terminología del Código Civil (art. 1.089), nace de la propia ley (421). No conviene olvidar, sin embargo, que la LPFP no está llamada sólo, ni fundamentalmente, a institucionalizar una forma privada

---

Resulta obligado destacar, por último (en este brevísimo análisis comparado) la nueva regulación que ha venido a dar Italia a los Fondos de Pensiones con la aprobación del Decreto legislativo N. 124 E N. 585 DEL 1993, ampliando su ámbito de cobertura. *Vid.* pormenorizado estudio realizado por MASTRANGELI, F.D.: «La disciplina del Fondo Pensione nei Decreti legislativi N. 124 E N. 585 DEL 1993», *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 1, 1994, pág. 141 y ss. y bibliografía allí citada.

- (417) ANFOSSO BORRELL, S.: *Iniciación a los Fondos de Pensiones. Una guía práctica para la Empresa*. Bilbao (Deusto), 1988, pág. 157.
- (418) Distribuido entre las tres modalidades de Planes de Pensiones en las siguientes proporciones: 458.588 millones corresponden al sistema individual; 32.017 millones al sistema asociado y 517.456 millones al sistema de empleo (fuente: *Cinco Días*, 19 de mayo de 1993, pág. 17).
- (419) Con datos de 1992, el volumen total de activos (en billones de pesetas) alcanzaba en nuestro país un 1,00, mientras en Bélgica llegaba al 1,12; en Irlanda, al 1,46; en Francia, a 3,06 (fuente: *Cinco Días*, 15 de octubre de 1993, pág. 17).
- (420) En tal sentido se expresaba SÁNCHEZ CALERO, F.: «Delimitación y notas características de los planes de pensiones», en SÁNCHEZ CALERO (Dir.): *Régimen jurídico de los planes y fondos de pensiones*, cit., pág. 20.
- (421) MONEREO PÉREZ, J.L.: «Instrumentación jurídica e institucional de los Planes y Fondos de Pensiones (I)», cit., pág. 592.



de previsión complementaria, sino que se incardina en el marco de un conjunto de medidas públicas estatales que persiguen la reorganización del mercado financiero. En una acepción amplia, el Plan de Pensiones no es sino un programa organizado de ahorro para la provisión de prestaciones económicas en favor de determinados grupos o colectivos de personas; así lo significa la LPFP en su propia Exposición de Motivos al señalar cómo el nuevo texto legal viene a institucionalizar una modalidad de ahorro contractual, encomendándose a los Fondos de Pensiones la función de invertir dicho ahorro, conservando y acrecentando su valor, llegándose a afirmar incluso que los Fondos de Pensiones más que instrumentos de protección social aparecen como instituciones de tipo financiero que permiten captar el ahorro privado canalizándolo hacia la inversión. Unidos alrededor de un principio de capitalización (422), a fin de asegurar su resistencia ante declives demográficos o bruscas situaciones de desempleo, suelen exigir aportaciones de empresarios y trabajadores, garantizar decididamente la participación sindical en su gestión y disfrutar de generosos beneficios fiscales que bonifican o desgravan las aportaciones efectuadas al Plan.

Tomando ya como referencia el Derecho positivo, los Fondos de Pensiones son definidos genéricamente a través de su conexión instrumental con un Plan o Planes de Pensiones preestablecido. Se entiende así que «los Fondos de Pensiones son patrimonios creados al exclusivo objeto de dar cumplimiento a Planes de Pensiones» (art. 2.º LPFP), existiendo una relación instrumental entre ambos en la medida en que su finalidad no es otra que la de permitir la instrumentación de uno o varios Planes de Pensiones, canalizando las inversiones de los recursos económicos de aquellos precedentes y en él integrados.

En esta realidad genéricamente denominada «Planes de Pensiones» (423) cabe, sin embargo, distinguir un sinnúmero de modalidades en atención a los sujetos constituyentes [sistema individual, asociado o de empleo (424): planes del sistema individual, cuya causa hay que buscarla en la libre y

(422) Además de otros muchos: *principio de no discriminación*, en virtud del cual debe asegurarse el acceso al Plan, en calidad de partícipe, a cualquier trabajador de la empresa que cuente al menos con dos años de antigüedad en la misma, si bien podrá establecerse en cada caso un período inferior al indicado (art. 5.º1 RFPF); *principio de irrevocabilidad*, de conformidad con el cual las aportaciones del promotor tienen tal carácter desde el instante en que resultan exigibles, sin perjuicio de su desembolso efectivo (art. 9.º del RFPF); *principio de atribución de derechos*, en cuya virtud la titularidad de los recursos patrimoniales afectos a cada Plan corresponde a sus partícipes y beneficiarios (art. 10.2 RFPF), además de que las aportaciones de aquéllos determinen para ellos «derechos consolidados» y prestaciones para éstos (art. 10.1 RFPF); *principio de correspondencia entre aportaciones y prestaciones*, de acuerdo con las condiciones de seguro pactadas y los resultados del sistema de capitalización empleado (art. 14.1 RFPF); *principio de movilización relativa de los derechos consolidados de los partícipes*, que sólo podrán hacerse efectivos en orden a su integración en otro Plan de Pensiones o como consecuencia de producirse la contingencia protegida (art. 10.4 RFPF) -siendo circunstancias habilitantes para la movilización, en aquel supuesto (art. 20.5 RFPF), la extinción de la relación laboral con el promotor del Plan, la pérdida de la condición de asociado en el caso de Planes del sistema asociado, la decisión unilateral del partícipe, o terminación del Plan; no obstante lo cual, el Plan podrá prever la posibilidad de mantener al partícipe en su seno, si bien a título de partícipe en suspenso (art. 20.6 RFPF)-; *principio de integración obligatoria en un Fondo de Pensiones*, de suerte tal que cualquier Plan de Pensiones deberá proceder a su integración en un Fondo de los constituidos y regulados por el artículo 25 y ss. del RFPF, una vez que su Comisión de control, a la vista del proyecto de Plan, comunique a la Comisión promotora de éste la admisión del mismo (arts. 11.3 y 23.3 del RFPF).

(423) De cuyas controversias conoce el orden jurisdiccional social, *vid.* ARAMENDI SÁNCHEZ, P.: «Competencia del orden social en materia de previsión voluntaria», *RTSS*, 1, 1991, pág. 33 y ss.

(424) Un estudio en profundidad sobre su naturaleza jurídico-laboral y jurisdicción competente en SIRVENT HERNÁNDEZ, N.: «Los Planes de Pensiones del sistema "empleo": su naturaleza jurídico-laboral y jurisdicción competente», *AA.VV.*: III Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y Seguridad Social, *cit.*, pág. 50 y ss. *Vid.*

espontánea decisión del partícipe; planes del sistema asociado, a los que el partícipe puede pertenecer en tanto en cuanto del mismo pueda predicarse su cualidad de asociado al promotor y planes del sistema de empleo, que traen como causa la existencia de una relación de prestación de servicios, laboral, o funcional en su caso, entre el partícipe y el promotor]; a las obligaciones estipuladas (aportación definida, prestación definida, mixtos); al sistema de capitalización (individual o colectiva); a los sistemas de financiación (financiero o actuarial) o la garantía o no de las prestaciones (425). Así, al permitir que cualquier persona física que reúna las condiciones de vinculación o de capacidad de contratación con el promotor pueda ser partícipe de los diferentes Planes de Pensiones, se cierra objetiva y subjetivamente el sistema de Seguridad Social. Cabe apuntar, no obstante, dada la configuración legal de aquéllos, que bien puede suceder que el beneficiario de un Plan de Pensiones esté comprendido en el ámbito subjetivo del nivel asistencial de la Seguridad Social y, por tanto, cabría admitir la compatibilidad de los subsidios del primer nivel con las prestaciones recibidas del Fondo, graduándose en todo caso los primeros mediante la aplicación de los correspondientes tipos marginales hasta alcanzar un nivel de renta mínima y lograr así dar cumplimiento al mandato del artículo 41 CE de otorgar prestaciones suficientes ante situaciones de necesidad (426).

Ya hace años, en otros países, los sindicatos tomaron una posición activa -básicamente de control- ante la decisión legislativa de implantar mecanismos de previsión privada que potenciasen la existencia de «salarios diferidos» para la jubilación. En España, si bien la Ley 8/1987 presenta notables peculiaridades en aspectos fiscales y de comisión de control (que la diferencian de otras regulaciones y que no son del agrado de los empresarios), lo cierto es que se van incorporando cada vez con mayor frecuencia a la negociación colectiva debido, entre otros factores, a la presión sindical (427). Es presumible pues que, entre la presión negociadora de los convenios y la incapacidad financiera de la Seguridad Social para mantener su actual régimen de prestaciones, los Planes de Pensiones

---

(425) Para una tipología de Planes de Pensiones, *vid.* la elaborada por ANFOSSO BORRELL, S.: *Iniciación a los Fondos de Pensiones...*, *cit.*, pág. 41.

(426) GONZÁLEZ RABANAL, M.ª C.: *La reforma financiera de la Seguridad Social*, *cit.*, pág. 180.

(427) A la vista del amplio dispositivo de promoción emprendido por el Estado, fundamentalmente a través de la atribución de importantes beneficios fiscales a los sistemas complementarios de cualquier clase que se acogieran al derecho transitorio contenido en la LPPF, a través de la calificación de las aportaciones empresariales a los Planes de Pensiones como gasto deducible a efectos del Impuesto sobre Sociedades [a diferencia de lo que ocurre en cuanto a las dotaciones a fondos internos cuya «administración y disposición corresponda a la empresa, así como a las (aportaciones) realizadas mediante autoseguro» (R.D. 2631/1982, de 15 de octubre, aprobatorio del Reglamento del Impuesto sobre Sociedades, art. 107)], o en la declaración también como fiscalmente deducibles de las aportaciones de los trabajadores al sistema de Planes, en sus correspondientes declaraciones anuales sobre renta (art. 28 de la Ley 18/1991, de 6 de junio). No es de extrañar, por tanto, que las organizaciones sindicales alteraran radicalmente su opinión inicial y saludaran finalmente el sistema de Planes y Fondos de Pensiones como una alternativa razonable frente al deterioro de los regímenes públicos de Seguridad Social. Tan es así, que los dos sindicatos nacionales más representativos firman el 29 de marzo de 1990 el denominado «Protocolo del Acuerdo entre las Confederaciones de la Unión General de Trabajadores y Comisiones Obreras en orden a su actuación conjunta en el sector de Planes y Fondos de Pensiones del sistema de empleo», en virtud del cual se establecen los criterios básicos que habrán de orientar su acción en la materia, empezando por la constitución de candidaturas conjuntas a las Comisiones de control, verdaderos centros neurálgicos de los distintos Planes, que la LPPF pone en manos de los partícipes, al otorgarles la mayoría absoluta en las mismas.

se consoliden en las empresas como firmes candidatos para otorgar prestaciones sociales complementarias. Diversas son las ventajas que se han señalado acerca de la implantación de Planes y Fondos de Pensiones; entre ellas cabe apuntar las siguientes (428):

1. Su implantación viene a dar respuesta a la voluntad social de la empresa, al hacer posible que los trabajadores y sus familiares dispongan de mayor protección ante un evento de invalidez o muerte, así como una mayor seguridad económica en la jubilación, al complementar la prestación de la Seguridad Social (en caso de tener derecho a ella).
2. El Plan de Pensiones forma parte también de la estrategia de la empresa sobre política de personal, constituyendo uno de los aspectos más importantes ante los beneficios sociales o extrasalariales y debiendo así resultar congruente con los objetivos retributivos de la empresa. La política de ingresos salariales, limitada desde hace años por razones de política económica, encuentra de este modo en los Planes de Pensiones una alternativa compensatoria, al ser éstos unos salarios «diferidos» y, por tanto, no inflacionistas. Por lo demás, también permiten que el empleado normalice sus ingresos y fiscalidad, en la medida en que lo imputado al Fondo de Pensiones no se considera cobrado, a efectos fiscales, hasta después de la jubilación, etapa en la que tal vez tenga una presión fiscal algo inferior al tener unos ingresos más bajos.
3. Un Plan de Pensiones puede favorecer igualmente la contratación de personal atractivo para la empresa, así como evitar la salida de buenos profesionales hacia otras empresas, siendo de esperar que su implantación reporte una mayor motivación e integración del personal, repercutiendo en una mejora del nivel de productividad. Ello permite que las personas sujetas a una relación laboral puedan acumular ciertas importantes sumas de capital-pensión condicionadas a su permanencia en la empresa; no así una vez abandonada la misma en busca de un mejor empleo o una mejor situación económica, «que reduciría ese capital de una forma considerable, recuperando únicamente parte de él como derechos consolidados, siempre que ese capital fuere transferido y aceptado por otro Plan de Pensiones existente en la nueva empresa» (429).

(428) Con carácter general, y en torno a la posibilidad, ventajas e inconvenientes de los regímenes complementarios de previsión social de origen convencional en Francia, *vid.*, entre otros, DUPEYROUX, J.J.: «Accord collectif. Régime complémentaire de prévoyance. Clause de désignation Validité», *DS*, 4, 1994, págs. 85-87 y «Sur les accords collectifs relatifs da la protection sociale complémentaire des salaires» *DS*, 9/10, 1994, págs. 820-828; LAIGRE, Ph.: «Les organismes de Sécurité Sociale sont-ils des entreprises», *DS*, 5, 1993, pág. 428 y ss. Sobre las necesidades de ensamblar las reglas y principios comunes del sistema público de Seguridad Social en materia de jubilación y de las instituciones que ordenan las prestaciones complementarias de la misma, DUPEYROUX, J.J.: *Droit de la Sécurité Sociale*, 12.ª ed., París (Daloz), 1993, pág. 887.

Ha de considerarse que la Ley 94-678, de 8 de agosto, reafirma el derecho de las partes sociales a negociar libremente el contenido de los regímenes de prestaciones complementarias, si bien expresa que tal derecho no deriva de la Constitución (art. 34), en tanto ésta únicamente confía al legislador la misión de fijar los principios de la Seguridad Social, algo muy distinto a los regímenes de las prestaciones de jubilación, cuyo monopolio de gestión lo poseen las instituciones creadas por los segundos acuerdos nacionales interprofesionales -L'ARRCO, de 1993, y L'ARGIC, de 1994- cuyo control se confía bien a un comisario de cuentas, bien a las instituciones de la federación a la que se adhieren. LAIGRE, Ph.: «Les institutions de retraite complémentaire et leur fédérations après la Loi du 8 août 1994», *DS*, 3, 1995, pág. 306 y ss.

(429) CHARRO VALLS, J.M.ª y REGUERO CELADA, J.: «Los Planes y Fondos de Pensiones: Situación Actual», *RTL*, 59, 1994, pág. 79.

4. Es claro, por último, que los Fondos de Pensiones constituyen un instrumento de financiación a las empresas obtenido a bajo precio, a base de un ahorro cuasiforzoso. Además, y al ser parte interesada en las gestiones de la constitución de Fondos, las organizaciones empresariales negociarán el volumen de éstos como un activo más, lo cual tendrá un reflejo favorable en sus relaciones generales con las entidades financieras y aseguradoras correspondientes (430).

Sin embargo, no todo son ventajas. Aparte de los inconvenientes inherentes a los mismos, la LPFP contiene aspectos que desestimulan a las empresas en su promoción y hacen que éstas se muestren especialmente recelosas a su establecimiento, toda vez que es muy difícil, una vez implantado, dar marcha atrás y eliminarlo. Por eso se hace preciso establecer un diseño de Plan de Pensiones muy bien estudiado, pues compromisos no adecuadamente valorados podrían ocasionar a la empresa grandes dificultades para el futuro (431). Cabe apuntar entre éstos:

1. El hecho de que la Comisión de Control esté en manos de los empleados, la obligatoriedad de que la totalidad de la plantilla (con dos años de permanencia en la empresa) tenga acceso al Plan de Pensiones, la gran facilidad para trasladar, desde el primer momento, la totalidad de los derechos consolidados, rompiendo así el objetivo de «fidelizar» cierta parte de la plantilla. Debe tenerse presente, no obstante, que un sistema rígido que vinculara sus beneficios a una antigüedad mínima en la empresa podría afectar negativamente a la movilidad del personal dentro de la misma, reduciendo su rotación precisamente para evitar la pérdida de los beneficios dimanantes de aquél; por ello, y así se ha puesto de manifiesto por autorizada doctrina, la movilización de los derechos consolidados debe contemplarse con la mayor flexibilidad, especialmente cuando se trata de derechos por servicios pasados pendientes de amortización por provenir de transformaciones de Planes de Pensiones de otros sistemas de protección complementaria al amparo de la legislación transitoria de la LPFP (432). De igual modo, también la movilidad intersectorial, e incluso la libre circulación de trabajadores, puede verse gravemente afectada si el sistema no ofrece eficaces soluciones. La primera, porque puede frenarse indirectamente el desarrollo de nuevos sectores productivos respecto de otros en declive, en tanto aquéllos no sean capaces de ofrecer prestaciones complementarias semejantes a las dispensadas por éstos a los trabajadores cualificados que precisen reclutar. La segunda, porque la Directiva 88/361/CEE, de 24 de junio, únicamente autoriza el pago de prestaciones complementarias en cualquier Estado miembro de conformidad con el principio de libre circulación de

---

(430) Argumento mantenido hace una década por la Unión General de Trabajadores y reproducido por GONZÁLEZ-SANCHO LÓPEZ, E.: «El sindicalismo ante las Mutualidades de Previsión Social y los Fondos de Pensiones», *RSS*, 24, 1994, pág. 144.

(431) Ventajas e inconvenientes puestos ya de manifiesto por ANFOSSO BORRELL, S.: *Iniciación a los Fondos de Pensiones*, *cit.*, pág. 158 y ss.

(432) GARCÍA BECEDAS, G.: «La Seguridad Social complementaria en España», *cit.*, pág. 45.

- capitales, pero no impide penalizaciones indirectas a los trabajadores que cambien de empleo y residencia, no evita la doble imposición y no facilita tampoco la afiliación transfronteriza, cuando menos si las distintas empresas pertenecen al mismo grupo transnacional (433).
2. Su implantación lleva consigo un mayor coste para la empresa, por lo que una cierta reducción de las cotizaciones patronales a la Seguridad Social estimularía, sin duda, su constitución. No cabe olvidar, empero, la naturaleza jurídica de las aportaciones a los Planes de Pensiones, en particular su eventual calificación como salario diferido. Si bien revisten esta calificación cuando de cuotas obreras se trata (en la medida en que son voluntariamente aportadas por los trabajadores con cargo a su retribución salarial), es más que discutible afirmar lo mismo en relación con las aportaciones empresariales, genéricamente anudadas a formas de protección asistencial antes que a la contraprestación directa e inmediata del trabajo prestado. Con todo, el coste del Plan de Pensiones puede quedar compensado con el transcurso del tiempo por un aumento de la productividad, unos niveles retributivos algo inferiores, o la atracción y poder de retención de buenos profesionales. No cabe olvidar tampoco que, dejando al margen cuadros medios, directivos y personas próximas a la jubilación, hay un gran número de trabajadores, fundamentalmente los ubicados en los niveles retributivos más bajos, que están más motivados por cobrar un sueldo en mano que diferido.
  3. Su trato fiscal privilegiado puede resultar discriminatorio y su coste devenir excesivamente elevado para los fondos públicos. Aquellas personas que tienen parte de sus ingresos no cubiertos por las pensiones públicas, dado que obtienen ingresos de distinta procedencia que los salariales, o aquellas otras cuyos salarios exceden los topes de cotización, serán las que acudan con mayor intensidad a los fondos privados de pensiones, beneficiándose de las correspondientes deducciones. El trato fiscal de las aportaciones a Planes y Fondos de Pensiones en el ordenamiento jurídico español hace que la práctica totalidad de las mismas supongan para el contribuyente un ahorro a partir del tipo marginal de gravamen que le resulta aplicable. Como consecuencia, los individuos con mayor nivel de renta obtendrán un mayor ahorro fiscal en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, vía aportaciones a los Fondos privados de Pensiones, a la vez que se beneficiarán también de cotizar a la Seguridad Social a un menor tipo efectivo, por exceder parte de sus salarios del tope de cotización (434).

---

(433) GARCÍA BECEDAS, G.: «La Seguridad Social complementaria en España», *loc. ult. cit.*, pág. 45, quien pone de manifiesto las desprotecciones y demasiadas rigideces que el ordenamiento comunitario ofrece al sistema de Planes y Fondos de Pensiones. En igual sentido, COMISIÓN EUROPEA.: «Supplementary Pensions on the European Union», *Social Europe*, suplemento 3, 1994, págs. 115-126. Se constata también en tal documento la diferencia entre los países que con anterioridad a 1995 articulan la prestación complementaria como un instrumento obligatorio (Dinamarca, Francia, Grecia, Holanda y Reino Unido) y aquellos que lo hacen bajo un régimen opcional, en base a la consideración de distintos aspectos (actores e instituciones involucrados en su establecimiento, cobertura, contribuciones y beneficios contemplados en la práctica nacional, fundamento fiscal y protección de los derechos de los Estados miembros, págs. 36 a 47 y 48 a 87, respectivamente). Sobre el conflicto de intereses entre libertad de métodos de financiación y alternativas del gobierno en su promoción, con el indudable conflicto de intereses, *op. cit.*, págs. 88 a 107 y 112 a 114.

(434) MONASTERIO ESCUDERO, C.: «La financiación de las pensiones públicas en España», AA.VV.: Los sistemas de la Seguridad Social y las nuevas realidades sociales, *cit.*, pág. 232.

Puede así afirmarse que los Fondos de Pensiones se encuentran -ex LPFP- fiscalmente subsidiados, con la obvia consecuencia de una disminución en la recaudación y un correlativo aumento del gasto fiscal a soportar finalmente por todos los ciudadanos. A decir de algunos (435), en el tratamiento fiscal favorable de estas instituciones subyace un problema de coherencia política difícilmente superable: si los Fondos de Pensiones están subvencionados a través del gasto fiscal del Estado, el carácter no universal y la administración lucrativa de los sistemas privados de pensiones no aparece plenamente justificado, toda vez que son «todos los contribuyentes los que han de soportar la carga de una mayor presión fiscal para compensar la pérdida de recaudación» (436) y, sin embargo, los beneficiarios del trato fiscal privilegiado son, en general, determinadas personas o grupos sociales perceptores de ingresos económicos de nivel medio o alto.

4. Además, y por último, el sistema no ofrece soluciones definitivas en orden a la discriminación femenina, por cuanto la distinta esperanza de vida de hombres y mujeres -amén de otros factores, como el hecho de que las mujeres soporten por razones familiares interrupciones más frecuentes en su carrera profesional, o sufran una mayor precariedad laboral en épocas de crisis- fundamenta cálculos actuariales que ponen de relieve una inevitable distorsión entre prestaciones y cotizaciones si aplicadas a uno y otro grupo de sujetos. No faltan así voces autorizadas solicitando que «debe aquí sostenerse con firmeza un principio de no discriminación que impida la exigencia de mayores cotizaciones a igualdad de prestaciones o, al contrario, menores prestaciones si las cuotas son iguales para unos y para otras» (437).

## VI. ALTERNATIVAS AL SISTEMA

Apuntadas y analizadas en sus aspectos básicos las carencias fundamentales del sistema actual, cabe sistematizar en esta sede los distintos planteamientos alternativos de reforma que se ofertan y que, en atención a su modificación del esquema vigente, podrían agruparse en cuatro grandes bloques: propuestas de reforma vía financiación; delimitación nítida de niveles de protección; privatización de la protección social y alternativas fuera del sistema.

---

(435) MONEREO PÉREZ, J.L.: Instrumentación jurídica e institucional..., *cit.*, pág. 651.

(436) *Cfr.* MUNNEL, A.H.: Aspectos económicos de los Planes de Pensiones, *cit.*, pág. 8.

(437) GARCÍA BECEDAS, G.: «La Seguridad Social complementaria en España», *cit.*, pág. 44. *Vid.* COMISIÓN EUROPEA.: «Supplementary Pension on the European Union», *cit.*, pág. 110, aludiendo a que la discriminación laboral indirecta en esta materia puede ser mucho más elusiva si se tiene en cuenta que los promotores de las pensiones voluntarias son lentos en cumplir los requerimientos comunitarios en materia de responsabilidad civil, al no ejercer los Estados un control exhaustivo; la Unión Europea no dispone de competencia para prescribir el remedio a través del cual los empresarios (o el Estado) deben cumplir con tales prescripciones; tampoco el Tribunal de Luxemburgo ha perfilado un claro y exhaustivo esquema interpretativo; por último, es claro que unos Estados se encuentran en un estadio de desarrollo más avanzado que otros.



## 1. Reforma vía financiación.

Estas propuestas parten siempre de la premisa de que la economía volverá a lograr un ritmo de crecimiento satisfactorio (438). Se estima así que a través de medidas como el aumento de las cotizaciones actuales (singularmente de las bases, al objeto de que se ajusten al salario realmente percibido); la unificación de los distintos regímenes de la Seguridad Social (y, sobre todo, de una presión igual sobre los beneficios que obtienen todos los asalariados, incluyendo los funcionarios públicos); la modificación en las condiciones de liquidación de la pensión (aumentando el período exigido para la jubilación plena o el tramo temporal a considerar para conformar la base salarial); el cambio en los índices de revalorización de las pensiones (del índice de precios al de salarios) (439); la extensión de la base de cálculo de las cotizaciones al valor añadido de las empresas, con el fin de frenar la sustitución de trabajo por capital (440); la creación de Fondos específicos con los que atender a determinadas contingencias -entre otras la vejez (441)- o la modificación de la financiación, pero manteniendo la gestión y estructura fundamental del sistema (a través de fórmulas tales como la creación de tasas o impuestos específicos sobre consumos con repercusiones sobre la Seguridad Social -alcohol y tabaco, contaminantes del medio ambiente, productos con riesgo específico tales como

---

(438) Sin perjuicio de otros análisis especialmente interesantes, y verdadero modelo para estudios posteriores, resulta el estudio de MATELJAN, J.: «Modus alternatifs de financement de la Sécurité Sociale», *Revue Belge de Sécurité Sociale*, 10 de octubre de 1974, págs. 793-820. En España, IZQUIERDO LLANES, G. y CUEVAS TELLO, A.: «La financiación...», *cit.*, págs. 473-804. En Francia, y como ejemplo de una opción que se autoproclama «realista» de la Seguridad Social, se resumen en cuatro las consideraciones básicas:

1. Las «recetas» de los regímenes de Seguridad Social jamás podrán ser totalmente contributivas.
2. Sus prestaciones no pueden ser claramente descompuestas según su pertenencia a los distintos parámetros del seguro de la solidaridad.
3. El anclaje profesional de la Seguridad Social no tiene ningún sentido.
4. Se hace precisa una reforma del funcionamiento y de las estructuras de la Seguridad Social. DUFOURCQ, N.: «Sécurité Sociale: le mythe de l'assurance», *DS*, 3, 1994, pág. 291 y ss.

(439) Estas dos últimas son las vías de reforma empleadas actualmente en Francia. *Vid.* JOIN-LAMBERT, M. Th. *et altri*: «Politiques Sociales», *cit.*, págs. 374-375.

(440) Fórmula francesa y belga, estudiada, entre otros, por FRANK, H.: «Substitution de la valeur ajoutée aux salaires comme base de calcul des cotisations des employeurs à la Sécurité Sociale», *Cahiers Economiques de Bruxelles*, núm. 72, 1976, págs. 437-448; DELEEK, H.: «Un autre mode de financement de la Sécurité Sociale: des cotisations sur la valeur ajoutée», *DS*, núms. 9-10, septiembre-octubre, 1977, págs. 340-342; EUZÉBY, A.: «Financement...», *cit.*, págs. 390-393. Variante de lo anterior es la fijación de la aportación sobre otros índices, tales como el volumen de beneficios; la tasa de amortización de bienes de capital; el grado, traducido en volumen de inversión, de mecanización; la cifra de capital; el índice de consumo de energía por parte de las empresas; o la cifra de capital.

(441) Así en Francia se crean, por Ley 93-936, de 22 de julio, los denominados «Fonds de Solidarité Vieillesse», que no sólo suponen un circuito suplementario de flujo de dinero entre los distintos regímenes, sino que introducen un importante cambio en las relaciones financieras entre aquéllos a la hora de asegurar la vejez; pero que, sobre todo, constituyen la primera manifestación legislativa del principio de separación clara entre «solidaridad social» y «seguro social», al punto de llevar a afirmar que «la creación de estos fondos introduce en el sistema francés de la Seguridad Social un dispositivo original que combina las lógicas del sistema bismarckiano y beveridgiano». CHADELAT, J.F.: «Les Fonds de Solidarité Vieillesse», *DS*, 7/8, 1994, págs. 727 y 733. Sobre su utilización como vía potenciada de reforma en el sistema de jubilación francés, JOIN-LAMBERT, M. Th. *et altri.*, «Politiques sociales», *cit.*, págs. 375-376 y BICHOT, J.: «C.S.G., la Solidarité professionnelle se meurt, vive la solidarité nationale», *loc. cit.*



vehículos de motor, deportes de riesgo- o mediante porcentajes añadidos o deducidos del Impuesto sobre la Renta (442), de Sociedades (443) y, sobre todo, del Valor Añadido (444)... resulta perfectamente viable la continuidad futura del sistema actual (445).

- (442) COUTIERE, A.: «Augmenter l'impôt sur le revenu: des mesures de portée inégale», *Economie et Statistique*, septembre, 1983, pág. 136 y ss., LESCURE, G., STRAUSS-KHAN, D.: «Pour une réforme du prélèvement social», *DS*, avril, 1983, pág. 245 y ss.
- (443) Entre otros muchos, GARCÍA DE BLAS, A.: «El debate interminable sobre la estructura financiera de la Seguridad Social», *PEE*, núms. 30/31, 1987, págs. 322-327. SEGURA, J.: «El debate sobre la reforma de la Seguridad Social», *PEE*, núm. 27, 1986, págs. 309-321 o HERCE SAN MIGUEL, J.R.: «Jubilación y pobreza: desafíos actuales de la Seguridad Social en España» *PEE*, núms. 30/31, 1987, págs. 355-365, quien propugna una sustitución del sistema por un impuesto negativo sobre la renta como una «prestación mínima universal» a través de un análisis de simulación.
- (444) De entre los múltiples estudios que sólo en España se han efectuado sobre tal alternativa *vid.*, entre otros, DOMINGO SOLANS, E.: «Incidencia...», *loc. cit.*; BANACLOCHE, J.: «IVA, salarios y Seguridad Social», *RSS*, 18, 1983, págs. 41-55; GAVILANES, E. y PRIETO, J.J.: «El Impuesto sobre el Valor Añadido y la Seguridad Social», *RSS*, 18, 1983, págs. 75-91; VALIÑO CASTRO, A.: «Seguridad Social (un análisis ...)...», *cit.*, pág. 242 y ss.; ZABALZA, A.: «Posibilidades recaudatorias del IVA: algunas hipótesis», *PEE*, 23, 1985, págs. 332-336; CASAHUGA VINARDELL, A.: «Análisis económico...», págs. 221-231; RODRÍGUEZ-PINERO, M.: «La Seguridad Social ante la crisis económica», *PEE*, 12-13, 1982, págs. 142-143 (en tal revista las opiniones de ALMANSA PASTOR, J.M. -págs. 424-425-, DURÁN LÓPEZ, F. -págs. 428-429-, SUÁREZ GONZÁLEZ, F. -págs. 437-438- o DE LA VILLA GIL -pág. 441 y ss.); VELARDE FUERTES, J.: «El tercer viraje...», *loc. cit.* y «La financiación de la Seguridad Social», *PEE*, 1982, págs. 212-226; MARTÍNEZ GENIQUE, A.: «Financiación de la cuota patronal de la Seguridad Social a través del IVA», *HPE*, 62, 1980, págs. 313-318; CRUZ ROCHE, I.: «Los gastos de protección social en Europa y su financiación» en «Seminario sobre la Seguridad Social en Europa. Situación actual y tendencias», *UIMP*, 25 a 29 de julio de 1994; POTO, C. y SANCHO, F.: «Efectos económicos de una reducción de las cuotas empresariales a la Seguridad Social», *IE* (2.ª ep.), Vol. XIV, 3, 1990, págs. 407-424; BENELBAS, L.; MANZANERO, L. y SASTRE, L.: «Efecto sobre la demanda de empleo de la sustitución de cuotas a la Seguridad Social por IVA», *ICE*, 647, julio 1987, págs. 7-23; SERVEN, L.: «La sustitución de cotizaciones sociales por IVA: una evaluación», *Documento de Trabajo FEDEA*, núm. 88-06, 1988; LÓPEZ, A.C.: «Sobre los aportes sociales, los impuestos y el mercado de trabajo (basado en la experiencia de la República Argentina)», *MESSF*, 1981/10, pág. 12; GONZÁLEZ RABANAL, M.ª C.: «A propósito de la crisis de la Seguridad Social y sus alternativas financieras», *Moneda y Crédito*, 175, 1985, págs. 3-15; ARGANDOÑA, A.: «El sistema de la Seguridad Social», *loc. ult.*, *cit.*
- Sus argumentos en favor (producción de unas menores distorsiones en el uso de los factores productivos -así, McLURE, L.E.: «VAT versus the Payroll Tax», en LÓPEZ GARCÍA, M.: «Crecimiento de la población, sustitución de rentas y Seguridad Social», *Documento de Trabajo Fundación FIES-CECA*, núm. 11-; facilitar la flexibilidad y actuación coyuntural del sector público, la neutralidad trabajo-capital o la posible reordenación de los ingresos de la Seguridad Social -así MARTÍNEZ GENIQUE, A.: «Financiación...», *loc. cit.*-; afectar al precio del trabajo y, por tanto, a los criterios de la actuación de la empresa, la composición de la renta nacional y la demanda -POZO, C. y SANCHO, F.: «Efectos económicos...», *loc. cit.*-; o el efecto positivo sobre el comercio y la competitividad exterior de las empresas españolas, en tanto el IVA no afecta al precio en frontera y las cotizaciones a la Seguridad Social sí, a partir de la regla III del GATT-) o en contra [efectos regresivos, que hace preferibles las alternativas de financiación a través de fondos presupuestarios generales o por impuestos más progresivos sobre la renta -entre otros y con abundante bibliografía LÓPEZ CADALD, M.A. (ed.): «La economía del sistema de pensiones de la Seguridad Social», Madrid (MTSS), 1988, Capítulo 9-], el hecho negativo de prescindir de la capacidad de pago y evitar la relación pagos-beneficios; el aumento de la regresividad en tanto, además de los apreciables, podrían producirse otras consecuencias negativas no apreciables a simple vista -como demuestra MUSGRAVE, R.A.: «A reappraisal of Social Security financing» en SKIDMORE, F. (ed.): *Social Security Financing*, *cit.*; la extrapolación literal del actual y disfuncional sistema de financiación del presupuesto comunitario, en el cual las formas cubiertas son más amplias y cualitativamente distintas -VELARDE FUERTES, J.: «El tercer viraje...», *loc. cit.*-; el aumento de precios, que bien pudiera suponer una presión para aumentos salariales que traten de evitar la pérdida del poder adquisitivo -CHIANTORO, G.: «Il finanziamento delle Sicurezza Sociale in Italia: Ipotesi di passaggio alla Sicurezza Sociale finanziata con le imposte», *Tributi*, 9, septiembre 1992, pág. 92-; o redistribución en detrimento de la posición de los trabajadores -VELARDE FUERTES, J.: «La financiación...», *loc. cit.*; muestran el importante debate que sobre tal posibilidad se ha suscitado. En Francia, *vid.*, por todos, STERDYNIK, H. y VILLA, H.: «Faut-il substituer de la TVA aux cotisations sociales des employeurs», *Observation et diagnostic économique*, 6, janvier 1984, pág. 1 y ss.
- (445) Con carácter general, PESKINE, J.: «Les charges sociales des entreprises et le financement de la protection sociale», *DS*, juin 1982. Rapport remis en février 1982 à N. Questiaux, Ministre de la Solidarité Nationale.

Se busca, en este sentido, un aumento del control de los gastos a partir de propuestas referidas al cambio de la fórmula vigente de actualización del seguro de vejez con variantes tales como sustituir el salario bruto por el salario neto, alargando la periodicidad en las revalorizaciones; reducir los costes de la asistencia sanitaria, controlando la corrección en la prescripción médica, los costes del tratamiento y de los productos farmacéuticos al paciente o la limitación de los aumentos de las tarifas; racionalizar las prestaciones para determinados beneficiarios, cual pudieran ser los subsidios de desempleo (con fórmulas tales como cancelar el desempleo si la empresa indemniza suficientemente con la rescisión, simplificar los programas de fomento profesional o suprimir las prestaciones simbólicas, limitándolas a las ayudas de protección familiar o sustituyendo determinadas prestaciones por crédito); corregir los múltiples elementos de fraude («compra» de pensiones, economía sumergida -que al ignorar la obligación de alta y cotización introduce un elemento de competitividad intolerable-, transformación de pensiones de jubilación en pensiones de invalidez -dada su exención fiscal,...); etc. El problema que subyace a tales planteamientos radica, básicamente, en determinar por dónde empezar y cómo recortar, pues una medida transitoria no empuja la inercia expansiva, las reformas parciales siempre quedan abiertas al *moral hazard* y a la consiguiente progresión del coste social y el exceso burocrático que pesa sobre la Seguridad Social implica que la eficacia siempre se vincule a un costo excesivo (446).

## 2. Delimitación de estructuras.

La mayor parte de los autores entienden que el problema fundamental en el diseño del sistema de pensiones es su deficiente articulación actual, en la que aparecen confusamente mezclados lo asistencial y lo contributivo, lo público y lo privado-complementario. Su propuesta de reforma se orienta pues a deslindar perfectamente los niveles de protección, sus objetivos, medios de financiación y prestaciones.

Siguiendo planteamientos ya clásicos (447) se propugna como objetivo deseable o modelo alternativo uno que se ajuste a los siguientes parámetros (448):

1. Universal: que otorgue prestaciones a todas las personas que se encuentran en las situaciones descritas.
2. Que guarde alguna proporcionalidad entre las rentas de pasivo y las de activo, al menos para las clases medias.
3. Que permita algún incentivo para el ahorro, al menos para las clases profesionales altas.

---

(446) Así, VALIÑO CASTRO, A.: «Seguridad Social (un análisis...) ...», *loc. ult. cit.* A tal punto que la Ley 94-637, de 24 de julio, es considerada una de las medidas legislativas fundamentales en el Derecho de la Seguridad Social francesa, pues a través de ella se lleva a cabo una imprescindible reforma de su estructura de gestión. *Vid.* sugerente exposición en LAROQUE, M.: «L'evolution des structures de gestion de la Sécurité Sociale», *DS*, 11, 1994, págs. 908-913.

(447) En España tal condición puede atribuirse al elaborado por FUENTES QUINTANA, E., *et alri*: «Estrategia...», *loc. cit.*

(448) *Vid.* ya en DURÁN HERAS, A.: «Pensiones en España: presente y perspectivas de futuro», *PEE*, 12/13, 1982, pág. 282.

4. Que sea seguro, esto es, que cualquier trabajador pueda conocer la pensión que le pueda corresponder en las distintas contingencias, no sólo en el momento de la concesión sino también en los años posteriores.
5. Que pueda financiarse sin constituir un obstáculo insalvable para el funcionamiento económico del Estado, lo cual exige que el coste total sea razonable, incluso ante las poco favorables perspectivas demográficas y económicas actuales.

Bajo tales premisas existe un consenso casi general en que el diseño pasaría por una estructura de tres niveles, existiendo discordancias -sobre todo entre los interlocutores sociales (449)- sobre la configuración de los dos primeros, que en algunos casos se resuelven directamente por el tenor de la Constitución mientras que en otros sólo criterios políticos que expresen y se amparen en el consenso social más amplio podrán concretarlos.

Sobre la base de las propuestas más sugerentes (450), y remitiendo los problemas latentes a los diversos apartados de este estudio (que implícitamente en su esquema, se adhiere a esta solución) cabría propugnar el siguiente diseño:

1. *Nivel asistencial o mínimo*, a integrar por las prestaciones de subsidio de desempleo, familiares no contributivas y asistencia sanitaria. Su nivel de suficiencia vendría determinado por los artículos 35.1 y 50 CE, estableciéndose en favor de todos los ciudadanos que no hubiesen perfeccionado el derecho a prestaciones de nivel contributivo o que no percibiesen asistencia sanitaria y prestaciones suficientes para su situación de necesidad a través de otra vía.

(449) Los empresarios mantienen así sus posiciones prácticamente inalteradas ya desde el Documento CEOE: «Ideas básicas para un programa y posición empresarial sobre la Seguridad Social en España», Madrid, 1980, pág. 12, entendiendo que:

1. El nivel básico ha de ser financiado por el Estado vía impuestos, dando participación también a una posible intervención privada si en el caso concreto fuera más eficaz o no fuese posible la prestación para los entes.
2. En el nivel profesional debe predominar la iniciativa privada, compatibilizando la presencia de instituciones públicas pero más bien como testigos de la eficacia del sistema.
3. El nivel complementario debe ser plenamente libre para la iniciativa privada.

De igual forma los sindicatos persisten en lo sustancial en aquellas propuestas elaboradas en la pasada década (así, por ejemplo, CC.OO.: «Alternativa de CC.OO. a la Comisión de Seguridad Social. Punto V-2 ANE», mecanografiado, págs. 15-16 o UGT: «Posición de la UGT ante la propuesta de la Administración sobre la racionalización y mejora de la Seguridad Social», mecanografiado, pág. 57 y ss. -especialmente 95 y ss.-) en el sentido de que:

1. Los niveles básico y profesional han de ser exclusivamente públicos, rechazando la iniciativa privada adopte la forma que sea (colaboración voluntaria, Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, Fondos de Pensiones...).
2. El nivel complementario sería libre, pero habrían de arbitrarse los oportunos controles en favor de su seguridad.

(450) Entre otras DURÁN HERAS, A.: «Pensiones...», *cit.*, págs. 282-285; FUENTES QUINTANA, E., *et altri*: «Estrategia...», *loc. cit.*; ALMANSA PASTOR, J.M.: «Gestión pública e iniciativa privada», *PEE*, 12/13, 1982, págs. 166-173; GONZÁLEZ RABANAL, M.ª C.: «La reforma financiera de la Seguridad Social», *loc. cit.* MONASTERIO ESCUDERO, C.: «La Seguridad Social en el Marco del Sector Público», *PEE*, 30/31, 1987, págs. 413-419; GARCÍA DE BLAS, A.: «El debate interminable sobre la estructura de la financiación de la Seguridad Social», *PEE*, 30/31, 1987, págs. 322-327; o SEGURA SÁNCHEZ, J.: «El debate sobre la reforma de la Seguridad Social», *PEE*, 27, 1986, págs. 309-321.

Se condicionaría a la prueba de riqueza (*earning test*) y su concreta cuantía se determinaría en función de una renta mínima (en el supuesto de importe máximo), de un tipo marginal (a graduar en referencia a la cuantía obtenida por otras fuentes de ingresos) o de una renta de equilibrio (resultante de compatibilizar el subsidio con otras prestaciones básicas) con el fin de lograr que, aunque fuesen varias las situaciones a proteger, ninguna persona supere el importe de una pensión básica.

La financiación sería estatal, valorándose la oportunidad y conveniencia de realizarlo, en lo posible, a través de un impuesto negativo sobre la renta, dado su carácter progresivo (451), al que se integrarían las cotizaciones de quienes no llegasen a perfeccionar la protección en el nivel contributivo. Sus características serían, pues, la estabilización heteronómica, la obligatoriedad individual y la publicación absoluta.

2. *Nivel profesional y contributivo*, núcleo real del sistema y encargado de desarrollar la función asegurativa básica de permitir conservar el poder adquisitivo para la vejez o invalidez a través de prestaciones que cumplieren la finalidad sustitutiva de la renta que se percibía en activo (incluyendo, por tanto, un aseguramiento por tiempo cierto de la situación de desempleo).

La financiación sería casi exclusivamente privada (excepto la obligada permanencia de aportaciones estatales y elementos de redistribución favorecidos por la existencia simultánea de dos tipos de beneficiarios, de derecho propio y de derecho derivado) resultando preciso favorecer la cotización por salarios reales, suprimir los topes en cotizaciones y prestaciones, eliminar elementos redistributivos, erradicar el fraude -en cuanto elemento que desincentiva la cotización- y revalorizar el valor de las pensiones existentes y derechos en curso de adquisición automáticamente tomando como índice preferible los salarios (452).

En cuanto a su gestión, y frente a quienes entienden que habría de ser pública [pues así se obtendría una uniformidad en las fórmulas de cálculo y existiría la garantía estatal de los pagos -factores ambos que, al tiempo, evitarían la competencia (453)-] cabe entender que nada impone tal exclusividad y que tan factible es la admisión de colaboración privada en una gestión pública como su configuración privada sometida a control público. Sobre esta opción se proyecta -y cabe retomarla- la discusión entre las técnicas de reparto o capitalización y, si en su momento se afirmó la posibilidad y conveniencia de esta última, únicamente sería preciso articular las medidas oportunas para evitar la brusquedad del cambio (454) y reduzcan los costes económicos y sociales, amén de arbitrar los mecanismos de control necesarios que eviten la materialización de los fondos obtenidos en inversiones con bajo o nulo rendimiento.

(451) Una defensa de esta idea en, por todos, HERCE SAN MIGUEL, J.M.: «Jubilación y pobreza...», *PEE*, 30/31, 1987, págs. 355-365, pues configuraría «un esquema más adaptado y realista, puede ser "barato" y proporcionar a nuestro país algo de lo que actualmente se carece: la voluntad y los medios de luchar contra la pobreza» (pág. 604).

(452) Exigencias convenientemente valoradas en GONZÁLEZ RABANAL, M.ªC., *op. y loc. ult. cit.* y DURÁN HERAS, A.: «Pensiones...», *loc. cit.*

(453) DURÁN HERAS, A.: «Pensiones...», *cit.*, pág. 283.

(454) O en el ínterin, hasta que tal esquema sea viable. Sobre sus condiciones, por todos, SEGURA SÁNCHEZ, J., *op. cit.*, pág. 320. En cuanto a las medidas parciales a adoptar, y amén de la tan invocada reducción de los tipos de cotización empresarial (a compensar con una reducción del fraude, la eliminación de los gastos fiscales del IRPF o Impuesto de Sociedades, la elevación del tipo del IVA, creación o afectación de impuestos sobre productos directamente relacio-

Sugerente es la configuración de tal nivel como de liberalización colectiva y obligatoriedad individual, derivada, por tanto, no de la eficacia de la ley sino del carácter *erga omnes* del convenio (455).

3. *Nivel complementario*, que se caracterizaría por la liberación individual, la voluntariedad individual y la gestión privada. Si bien, en principio, quedaría fuera del propio concepto de Seguridad Social obligatoria, integraría sin embargo el contenido de su concepción más amplia y flexible. De él formarían parte los Planes y Fondos de Pensiones como complemento (o no) del preceptivo sistema de la Seguridad Social; y así cabría colegir que el beneficiario de un Plan de Pensiones podría estar comprendido, *a priori*, en el ámbito subjetivo del nivel asistencial de la Seguridad Social y admitir, en consecuencia, la compatibilidad de subsidios del primer nivel con las prestaciones del Fondo, graduándose los primeros mediante tipos marginales hasta renta mínima.

### 3. Privatización.

Bajo fórmulas diversas, con la oposición de partidos de izquierdas, centrales sindicales e Iglesias (456) y con el objetivo claro y prioritario de la eficiencia (457), se defiende la privatización sin cuestionar en sentido propio la subsistencia del Estado Social, pero sí el régimen de monopolio estatal como medida que permita aliviar las finanzas públicas a través de la obtención de mayores ingresos y el ahorro que proporcione una mejor gestión.

Se entiende así que los servicios públicos constituyen un campo abonado para introducir un mayor grado de competencia que permita una mejor utilización de los recursos. Deben revisarse por ello cuidadosamente las descalificaciones que se vierten sobre la privatización de los servicios bajo el fácil argumento de que ello entorpecería el acceso a los mismos de los más necesitados, pues de un lado se olvidan que lo que debe garantizar el Sector Público es la provisión (financiación) de los servicios públicos, pero para ello no es imprescindible su producción pública; de otro, y por lo mismo, que la realización por un agente económico público o privado debería determinarse en virtud de criterios de eficiencia, y la única forma de efectuar tal comprobación es permitir que los agentes privados intervengan en igualdad con los públicos [tal y como sucede significativamente con las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales (458)]; por último, y aunque de forma indi-

---

nados con la salud) -por todos GARCÍA DE BLAS, A.: «El debate...», *cit.*, pág. 327-, se alude a algunas otras parciales tales como retrasar la edad de jubilación, fomentar situaciones mixtas de trabajo y pensión -contrato de relevo, jubilación parcial...-, mayor realismo en las bases de cotización, cambios en la composición cuota patronal-obrera, o incentivos a capitalización voluntaria privada, SEGURA SÁNCHEZ, J.: «El debate...», *op. y loc. cit.*

(455) ALMANSA PASTOR, J.M.: «Gestión pública...», pág. 172.

(456) Tal y como prueba VALIÑO CASTRO, A.: «Seguridad Social (un análisis...) ...», *cit.*, pág. 237.

(457) Su formulación, en varios modelos, expuesta por IZQUIERDO LLANES, A. y CUEVAS TELLO, A.: «La financiación...», *cit.*, pág. 502.

(458) Y así se ha reconocido expresamente como argumento en la defensa de su mantenimiento, entre otros, por VIDA SORIA, J.: «Comentarios al art. 41 CE» en AA.VV.: «Comentarios a las Leyes Políticas», T. IV, Madrid (Edersa), 1984, págs. 104-105; SEMPERE NAVARRO, A.V.: «Régimen jurídico de las Mutuas Patronales», Madrid (Civitas), 1986, pág. 122 y ss. SUÁREZ GONZÁLEZ, F.: «Encuesta sobre la Seguridad Social española», *PEE*, 12/13, 1982, pág. 438; ÁLVAREZ JIMÉNEZ, C.: «Mutuas Patronales», AA.VV.: «Mutuas, Cooperativas y recursos», Madrid

recta, que la apertura de las barreras a los agentes privados -lo cual admitiría modelarse, por ejemplo, en función del número de usuarios que atraigan (459)- mejoraría la eficiencia de los agentes públicos al someterlos a la competencia y riesgo de ser expulsados del mercado.

Dos son los argumentos más utilizados en su defensa: que los Fondos afectados a la protección social son tan elevados en el mundo occidental que han generado desincentivos de notable incidencia sobre la flexibilidad y dinamismo de las economías privadas; y que los programas de protección hoy existentes, con la única excepción de la lucha contra la pobreza, son más eficientes si los lleva a cabo la iniciativa privada. Bajo tales premisas, y teniendo siempre presentes los límites que impone el artículo 41 CE, lo que en realidad se pretende son posibles modelos de complementariedad entre responsabilidades públicas y privadas en la Seguridad Social, a partir de los cuales dotar de agilidad al sistema y estimular el interés de todos los agentes económicos implicados en el ahorro general, sin que ello suponga regresión social. De este modo, y manteniendo en el núcleo público los niveles de atención básicos, todos aquellos riesgos sociales que vayan más allá de los mínimos establecidos, cuantitativa o cualitativamente, habrían de ser abiertos a la iniciativa privada a través de fórmulas tales como la colaboración empresarial, fondos de pensiones, seguros de accidentes y enfermedades, convenios empresarios-trabajadores-agentes privados (en una loable transformación de la heteronomía en autonomía colectiva). Es obvio que si se subestiman los riesgos sociales puede producirse una avalancha de casos de emergencia que crearía nuevos problemas, pero los problemas e imperfecciones del mercado de seguros no tienen por qué prevalecer en el marco de una Seguridad Social desmonopolizada (460).

Estos planteamientos de reforma de los objetivos de la Seguridad Social en cuanto a Planes de Pensiones y a la promoción de fórmulas públicas y privadas de ahorro adicional por la vía de capitalización no pierden de vista en ningún caso alguna de las consideraciones *supra* efectuadas, singularmente el difícil tránsito de un sistema de reparto puro a otro con amplio espacio para la intervención privada, y en casi todos se prescinde de alternativas radicales, conformándose con dosis mayores de acumulación e iniciativa privada en un sistema de origen público por imperativo constitucional (461).

#### 4. Modelos alternativos fuera del sistema.

Dentro de estas reformas estructurales del sistema en su totalidad, y en la imposibilidad material de una exposición detallada de cada uno de ellos, cabe apuntar las siguientes opciones:

(Mapfre), 1984, págs. 166-169. PEREDA MATEOS, A.: «Un nuevo sistema de Seguridad Social en el marco de la Constitución y de los Tratados Internacionales», Madrid (IELSS), 1983, págs. 465-545; FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J.: «Responsabilidad de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedad Profesional. Especial referencia a las prestaciones de pago en los supuestos de irregular aseguramiento imputable al empresario», *Revista de Trabajo y Seguridad Social* (CEF), 125-126, 1993, pág. 130, nota 2.

(459) IZQUIERDO LLANES, G. y CUEVAS TELLO, A.: «La financiación...», *cit.*, pág. 502.

(460) VALIÑO CASTRO, A.: «Seguridad Social...», pág. 236.

(461) CASAHUGA VINARDELL, A.: «El sistema...», *cit.*, págs. 302-303. Sobre la dificultad del tránsito, KEYFITZ, N.: «Las razones de los problemas de la Seguridad Social», *HPE*, 70, 1981, págs. 268-279, quien señala cómo permanecer anclados en el modelo de reparto podría constituir una trampa para que los pagos de cada generación obliguen a la sociedad a continuar de la misma forma que la generación que sigue y así *ad infinitum*, en tanto ninguna generación se encontraría dispuesta a pagar el enorme precio -vía impuestos- de prestaciones a largo plazo que resultan del



1. Desmantelar totalmente el sistema público de la Seguridad Social y sustituirlo por un impuesto negativo sobre la renta. En tanto éste se implanta, los compromisos existentes habrían de ser atendidos con los ingresos fiscales procedentes de los presupuestos generales y de la deuda pública (462).

2. Trasladar la discusión sobre la carga de la financiación mediante deuda, entendiendo que, con pequeñas adaptaciones, el debate es aplicable igualmente a la determinación de la distribución de los costes y beneficios de la Seguridad Social y considerando que éste es un marco particularmente útil para efectuar las propuestas de reforma.

Seleccionando tres modelos específicos cabe señalar:

A. En el primero (463):

1. Se rechazaría el impuesto sobre las nóminas y su sustitución por bonos de Seguridad Social, utilizando el rendimiento obtenido por las ventas para financiar los beneficios presentes. Los bonos serían intransferibles y convertibles en pago de suma fija o en un vitalicio al llegar a la edad de jubilación.
2. Se igualaría el rendimiento de los bonos a la tasa más alta ya del crecimiento de economía, ya del tipo de interés de los bonos del Tesoro a largo plazo.
3. Los individuos que lo desearan podrían adquirir bonos en exceso sobre el nivel obligatorio o una cantidad inferior a la obligatoria siempre que sustituyesen las adquisiciones por una cobertura apropiada de seguro de las empresas privadas.

B. Sobre el anterior modelo se plantea otra alternativa (464) que, aceptando la primera de las premisas anteriores y la igualación del rendimiento a la tasa de crecimiento de la economía, entiende, sin embargo, que los bonos no tienen que ser intransferibles sino libremente intercambiables considerando:

- a) Que ello no impide el funcionamiento del sistema pues el gobierno determina la cantidad de deuda flotante, su tasa de crecimiento y el precio pagado, alterándose únicamente su distribución.

---

pago (heredado e incrementado en el tiempo) de los pagos de la primera generación, y ello por más que se le informase que las pólizas a pagar en el nuevo programa se acumularían como en una cuenta bancaria. En tanto se adopta tal decisión no caben sino escapatorias parciales, tales como retrasar la edad de jubilación; valorar los beneficios sobre todos los salarios de la vida activa del trabajador en lugar de únicamente los más próximos a la jubilación; someter todas las pensiones al Impuesto sobre la Renta; crear programas privados de acumulación dirigidos por el empresario a través de una compañía de seguros (nunca directamente, por constituir un riesgo inaceptable) en el que se acumularían reservas adecuadas bajo la fórmula de un seguro irrevocable en el cual el gobierno no ejercería control alguno y la ley sólo fijaría los límites mínimos.

(462) FRIEDMAN, M. y FRIEDMAN, R.: *Free to choose* Harcourt Brace Savanovich, Nueva York, 1980.

(463) BUCHANAN, J.M.: «La Seguridad Social en una economía en crecimiento: una propuesta de reforma radical», *HPE*, 70, 1981, págs. 291-299.

(464) BROWNING, E.K.: «Seguridad Social y Transferencias intergeneracionales», *HPE*, 70, 1981, págs. 254-268.



- b) Que la nueva distribución será eficiente; precisamente el hecho de impedirlo constituiría un ejemplo perfecto de racionamiento de mercancías entre consumidores impidiendo su reventa.
- c) Que los individuos pueden determinar con mayor libertad la edad en que jubilarse, dotando así de flexibilidad a la propia retirada del mercado de trabajo.
- d) Que la información generada por el mercado de bonos hará que los precios competitivos por estos mercados midan los valores marginales de bonos para todo consumidor.

C. El mismo autor, años más tarde (465), señala que desde el punto de vista del *Public Choice* las reformas deben ir encaminadas básicamente a cambiar las apreciaciones de los votantes sobre la Seguridad Social y el impacto de las peticiones que intentan ampliar el sistema de la misma. Se trataría así de aumentar la relación entre beneficiarios y contribuyentes, bajar los impuestos sobre las rentas de capital para aumentar las posibilidades de crear fondos privados, dejar votar sólo a los menores de cierta edad o exigir el voto afirmativo de 3/4 partes del censo electoral.

3. Otros planteamientos (466), rechazando el impuesto sobre nóminas, afirman la necesidad de terminar con la acumulación de nuevos beneficios, si bien pagando los ya acumulados. Para ello habría que continuar los pagos a aquellos ya jubilados en las cantidades a que legalmente tuvieran derecho; compensar a aquellos que ya hayan pagado pensiones de la Seguridad Social, pero que todavía no se han jubilado, ofreciéndoles una cantidad fija o unos beneficios para cuando se jubilen, y financiar los pagos de los presupuestos del Estado y la emisión de bonos de deuda pública.

La alternativa, en su primera versión, se aproximaba mucho a la primera opción analizada en el apartado anterior, incluso más en su revisión temporal (467), y en realidad sólo la diferencia su división en dos grupos según el nivel de renta: las pérdidas de bienestar se reducirían si el sistema universal se sustituyera por un programa de prueba de ingresos, a partir del cual sólo recibirían beneficios los individuos con pocos o ningún rendimiento o activos a su retiro.

4. Mencionar, por último, otras propuestas que, aun manteniendo el sistema, introducen en él novedades tan sustanciales como el establecimiento de un bono moderador. Así, y dado que la gradualidad de determinadas prestaciones sociales es causa directa de los excesos en la demanda y de los consiguientes incrementos insoportables del gasto, dificultando una mejora en la calidad de los servicios prestados (que se traduce en ineficientes fórmulas de regulación en el acceso a los servicios públicos o en la obtención de las prestaciones a que se tiene derecho), se propone una participación de los beneficiarios en parte del coste de producción de tales servicios a través de un «vale del usuario», que debe ir acompañado de medidas suficientes para sortear los problemas que una medida así puede traer consigo, singularmente la necesaria subvención directa para ciertos beneficiarios o la modulación de su importe en función del nivel de renta del concreto portador (468).

(465) BROWNING, E.K.: «Las políticas de reforma de la Seguridad Social», *PEE*, 27, 1986, págs. 322-330.

(466) FELDSTEIN, M.S.: «Hacia una reforma de la Seguridad Social», *HPE*, 70, 1981, págs. 299-312, sobre la base del ya clásico estudio de COHEN, W.J. y FRIEDMAN, M.: «Social Security: Universal or Selective?», American Enterprise Institute, 1972, pág. 124 y ss.

(467) FELDSTEIN, M.S.: «Should Social Security Benefits Be Means Tested?», *Journal of Political Economy*, 95 (3), junio 1987, págs. 468-484.

(468) Sobre sus aspectos más destacados, IZQUIERDO LLANES, G. y CUEVAS TELLO, A.: «La financiación...», pág. 504.