

LA REFORMA DE LAS PENSIONES, LA ESTABILIDAD Y LA EQUIDAD DEL SISTEMA

POR ARTURO GUTIÉRREZ FERNÁNDEZ*

SUMARIO: I. Introducción.- II. Los cambios demográficos, económicos en los mercados laborales y las tendencias reformistas de las políticas de protección de la vejez.- III. La evolución reciente de los regímenes legales europeos de jubilación.- IV. El sistema español de reparto, la equidad y la estabilidad del sistema.- V. La reforma de 1997, de consolidación y racionalización del sistema de seguridad social.

I. INTRODUCCIÓN

El diseño de sociedad que tenemos en Europa a la que España se ha incorporado mucho más recientemente, tiene su origen en la Gran Depresión de los años treinta, que llevó consigo un cambio radical del papel del Estado como agente económico, generalizándose a partir de la segunda guerra mundial el Estado de Bienestar, como el conjunto de actuaciones públicas, para garantizar a todos los ciudadanos su supervivencia, mediante el acceso a un conjunto de servicios.

En determinados casos nos referimos al Estado de Bienestar y en otras a los Estados de Bienestar, para señalar en este último caso la pluralidad de formas que pueden adoptar, es decir, de diseños alternativos de sociedad (1), que en el caso de los países de la Unión Europea, conforman el área económica con el nivel de prestaciones más amplio en el ámbito mundial, que ha proporcionado unas características propias a dichas economías, de forma, que el Estado, de acuerdo con los valores de dichas sociedades, ha asumido la función distributiva para corregir uno de los fallos que presenta el funcionamiento del mercado, su incapacidad para distribuir equitativamente la renta, y que todos los ciudadanos tengan cubiertas necesidades esenciales (sanidad, educación, etc) y puedan disponer de recursos económicos en caso de desempleo y cuando se alcanza la edad de jubilación, o ante situaciones en las que pierden su capacidad para trabajar (incapacidad laboral) o su fuente de recursos (pensiones de viudedad y orfandad)

* Profesor Titular de Estructura Económica (Universidad de Sevilla).

(1) Vid. MUÑOZ DE BUSTILLO, Rafael (1989): "Economía de mercado y estado de bienestar", en *Crisis y futuro del estado de bienestar*. Ed. Alianza Universidad, Madrid, pág. 23.

La necesidad de establecer los mecanismos de solidaridad colectiva fundados en la redistribución de los ingresos de los sanos a los enfermos, de los que tienen empleo a los desocupados, de los que trabajan a los que ya han trabajado un número de años considerados suficientes, son los principios que han configurado la Seguridad Social en los países occidentales. Lo que nos hace considerarla, como, un conjunto de mecanismos de solidaridad colectiva, que se fundamenta en la redistribución de los ingresos (2).

Los cinco grandes apartados de gastos en los que se materializó la política de bienestar como respuesta a necesidades objetivas creadas por la consolidación del capitalismo industrial fueron, educación, sanidad, vivienda, pensiones y seguro de desempleo. De tal forma, que la persecución de fines sociales que incluyen los principios generales de justicia y equidad, y por tanto, la protección contra la enfermedad y la pobreza se ha convertido en un elemento fundamental del consenso, que le permite a la organización de nuestras sociedades y a su sistema político legitimarse con más fuerza (3). Cuando se ponen en duda la continuidad de las prestaciones, o los criterios que las hacen posible, surge siempre un debate, que por muy objetivo que trate de ser, suele estar determinado por posiciones más o menos viscerales.

Para poder juzgar los procesos de reforma e incluso su necesidad, es necesario conocer los problemas que nos aquejan y los cambios que se vienen produciendo en variables que influyen en éstos, pero en el caso del Estado del Bienestar y específicamente de las prestaciones de vejez, es esencial conocer las proyecciones de las variables demográficas y económicas, razón por la cual, hemos creído conveniente detenernos brevemente en analizar los problemas a los que nos enfrentamos, los cambios que se están produciendo y se van a producir y las tendencias reformistas que se observan en la Unión Europea, para poder juzgar con la mayor objetividad posible la última reforma realizada en nuestro sistema en 1997.

II. LOS CAMBIOS DEMOGRÁFICOS, ECONÓMICOS Y EN LOS MERCADOS LABORALES Y LAS TENDENCIAS REFORMISTAS DE LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN DE LA VEJEZ

Se vienen produciendo cambios demográficos, económicos y sociales que están influyendo en la funcionalidad del sistema del que nos habíamos dotado respecto al proceso de acumulación privada, así como, a su relación con la competitividad y el empleo, pues, se ve afectada la eficiencia, y a la vez, pudiera verse comprometida la equidad.

La especialización económica en la que estamos inmersos en una economía cada vez más global, hace difícil comprender que ha disminuido la efectividad de las instituciones nacionales creadas, así como los procedimientos que hemos

(2) EUZÉBY, Alain (1997): "Seguridad Social: una solidaridad indispensable", en la *Revista Internacional de Seguridad Social* nº 3/97.

(3) OCDE (1990): *Ajuste estructural y comportamiento de la economía*. Ed. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, pág. 815.

aplicado tradicionalmente para alcanzar los fines señalados anteriormente, debido, a sus efectos en la eficiencia y consecuentemente en la competitividad, situación que repercute más negativamente, desde el momento en que todos los países no tienen las mismas instituciones ni los mismos mecanismos, pero se enfrentan a las mismas reglas de funcionamiento en los mercados al estar éstos cada vez más liberalizados.

Es precisamente el aumento de la competencia entre economías cada vez más interdependientes y la necesidad de producir con la máxima eficiencia, el argumento económico esencial para recomendar la armonización de las políticas entre países. A su vez, no podemos obviar, que se está produciendo sobre todo en los países más desarrollados una fractura social cada vez más acentuada entre actividades y trabajadores con elevada productividad y remuneraciones, y otros trabajadores con dificultades para insertarse en la vida profesional, debido al desempleo de larga duración y a la precariedad de muchos puestos de trabajo (4), que a su vez, tendrá consecuencias para estos trabajadores en el momento que alcancen la edad de jubilación. Por eso, no podemos estar tampoco de acuerdo con aquellos que niegan la influencia negativa en la eficiencia de los mecanismos de reparto implícitos en la financiación de la Seguridad Social, o en el empleo, al estar más gravado el trabajo que el capital.

Si bien, los países de la Unión Europea conforman un área en la que la seguridad Social ha alcanzado las mayores cotas de solidaridad, también es cierto, que la globalización de la economía y el aumento de la competencia que dicho proceso lleva consigo, está originando serios problemas internos y externos. Los primeros, como consecuencia sobre todo de la limitada armonización en términos sociales y fiscales, por lo que se producen distorsiones graves en el funcionamiento de los mercados, y los segundos, en mayor medida como resultado de las importantes diferencias de costes entre áreas económicas.

Sirvan como ejemplos prácticos de los problemas señalados anteriormente, los siguientes:

— Normalmente los modelos de financiación de la Seguridad Social responden a la concepción originaria del sistema, de manera, que el modelo proporcional a los ingresos se financia principalmente mediante cotizaciones y, el modelo universal mediante impuestos. Sin embargo, la financiación de las pensiones en los Países Bajos que corresponde a un modelo universal se hace mediante cotizaciones con cargo exclusivamente a los trabajadores, correspondiendo a la financiación a través de impuestos el 20%, mientras que en Dinamarca también con un sistema universal, se financia mediante impuestos el 80%, y concretamente, mediante el Impuesto sobre la Renta (5).

— La desprotección social existente en muchas áreas está originando el fenómeno que conocemos como dumping social, que está llevando a defender

(4) EUZÉBY, Alain (1997): "Seguridad Social: una solidaridad indispensable", en la *Revista Internacional de Seguridad Social* nº 3., pág. 7 y 8.

(5) GÓMEZ-POMAR RODRÍGUEZ, Julio, GÓMEZ MUÑOZ, Pilar (1997): "Análisis comparativo de las cotizaciones sociales en la Unión Europea", en la *Revista Hacienda Pública Española*, número monográfico, pág. 206.

desde planteamientos ideológicos liberales, el desmantelamiento parcial del Estado del Bienestar en los países y áreas en los que es más potente para mejorar la competitividad vía costes.

La complejidad del funcionamiento económico cada vez más interdependiente, y la influencia de los cambios que se vienen produciendo, dificulta, que los profesionales que no tienen una especialización económica, puedan juzgar objetivamente la necesidad de modificar los procedimientos empleados, así como los modelos y las instituciones creadas, pues además, ni los especialistas económicos logramos ponernos de acuerdo en el diagnóstico de los problemas, sus causas y las soluciones, dado que estas últimas se ven especialmente influenciadas por los valores, y de la misma manera, a los profesionales de la economía, les cuesta en no pocos casos comprender, que el cumplimiento de la legalidad no permite realizar en muchas ocasiones los cambios que pretenden con la facilidad que aparentemente creen que pueden realizarse. De ahí, la importancia que va adquiriendo en la sociedad actual el trabajo multidisciplinar en todas las áreas.

Desde comienzos de la década de los ochenta, se han venido produciendo cambios, que de acuerdo con los instrumentos y medidas de política económica que se vienen aplicando y con las instituciones creadas, han generado repercusiones en la eficiencia de las economías, que para unos, indican la necesidad de llevar a cabo una revisión de las políticas sociales practicadas poniendo en entredicho la equidad que se había alcanzado, y para otros, la necesidad de plantear una profunda revisión de los criterios de equidad y solidaridad intra e intergeneracional no siempre bien entendidos, y a la vez, de modificar instrumentos y medidas aplicadas para lograr aumentar la eficiencia sin disminuir la equidad.

Puesto que, no pretendemos entrar en la consideración global de las políticas sociales, vamos a repasar brevemente los hechos que han conducido a la reconsideración de la política de pensiones (6), como son:

- Los cambios demográficos y de la estructura familiares.
- Tendencias de los mercados laborales y evolución económica.
- El crecimiento de los gastos correspondientes a los esquemas de pensiones públicas.

Los cambios demográficos más importantes se concentran en un envejecimiento de la población, debido, a las menores tasas de fecundidad y natalidad, y al aumento de la longevidad, lo que ha originado que desde 1950 haya crecido en la mayoría de los países de la OCDE la proporción de personas jubiladas, es decir, los mayores de 64 años respecto a los comprendidos entre 15 y 64 años. Tendencia, que se espera se mantenga durante las próximas décadas (7), de manera, que en los primeros años del siglo XXI por primera vez en Europa los mayores de 60 años superaran a los menores de 20 años.

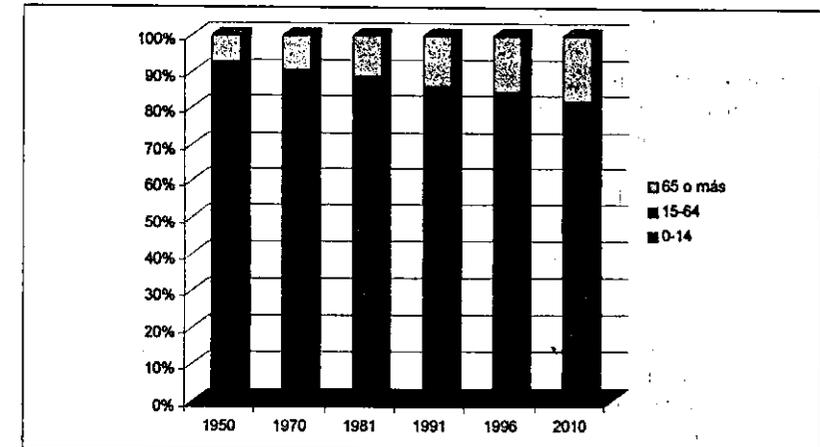
Si a los cambios demográficos señalados, unimos otro fenómeno, como es, la pérdida de importancia de la familia como complemento de las políticas de

(6) OCDE (1990) pág. 815.

(7) *Ibidem*, pág. 848.

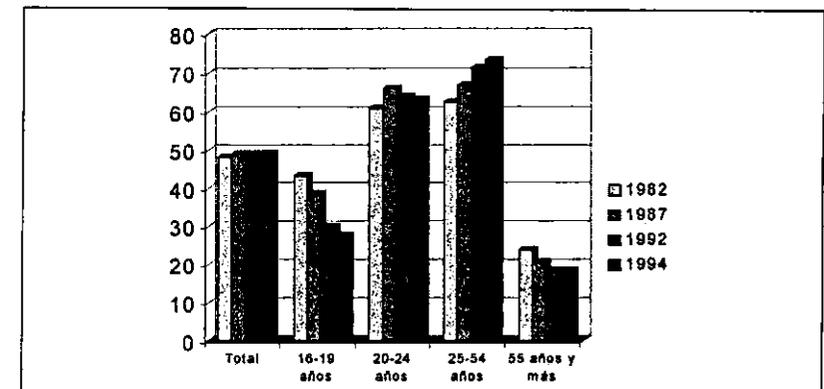
protección social públicas, no cabe duda, que se produce una intensificación de los costes que debe soportar la Seguridad Social (8).

GRÁFICO 1 ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN POR EDADES



Cambios demográficos como los señalados, hacen más necesaria si cabe la Seguridad Social para hacer frente a las consecuencias del envejecimiento, pero plantean un serio problema adicional de distribución de la renta en los países cuyas economías están cada vez más inmersas en la competencia internacional y tienen que primar la competitividad de las empresas, y por tanto, la eficiencia (9).

GRÁFICO 2 TASAS DE ACTIVIDAD



(8) BAREA, José y GONZÁLEZ PÁRAMO, José M. (coords) (1996): *Pensiones y prestaciones por desempleo*. Ed. Fundación BBV, Madrid, págs. 67ss.

(9) EUZÉBY, Alain (1997): *Idem*, pág. 8

En el caso de España, la evolución demográfica presenta un retraso respecto a otros países europeos. Desde 1975 a 1995 la población con más de 65 años ha incrementado su peso en 4 puntos porcentuales hasta alcanzar el 14%, que en términos absolutos equivale a 2 millones de personas, mientras que los menores de 15 años han disminuido su importancia relativa en 9 puntos, situándose en el 18%, lo que equivale a una pérdida de 2,5 millones de personas (10).

El envejecimiento de la población, es el resultado básicamente de una disminución en el crecimiento de la población, y del aumento de la longevidad. La disminución en el crecimiento de la población se está intensificando en las últimas décadas, pues de 1985 a 1995 el crecimiento medio en España ha sido del 0,20% anual, frente a un 0,40% en la Unión Europea, debido a lo cual, la dinámica de la población española indica, que en las próximas décadas se va producir una disminución de la población, que llevará implícitos mayores aumentos en la población con más de 65 años.

Los cambios previsibles tanto en la estructura demográfica, como en la magnitud de población tienen efectos en el sistema de pensiones, como también lo tienen en el mercado de trabajo y en el sistema educativo, de ahí, la importancia de conocer las previsiones de la evolución demográfica.

Se han hecho distintos estudios demográficos proyectando el crecimiento de la población. A la vista de estos estudios, el número absoluto de personas mayores de 65 años depende de la evolución de la mortalidad, de forma, que la horquilla de población con dicha edad en el año 2050, variará entre 9 y 12 millones de personas, en el caso de que se mantenga constante, o que la esperanza de vida crezca con tasas máximas y, a la vez, su peso relativo será máximo, si la fecundidad desciende (44% de la población), mientras que con hipótesis de fecundidad máxima el peso relativo será el mínimo posible (23,9%) (11).

La política demográfica influye por tanto en la política de pensiones, al hacerlo en la tasa de dependencia demográfica, tasa, que para los mayores de 65 años en el caso de España, podría alcanzar en el año 2050 el 70%. Si bien, tal como destaca la OCDE, la estructura de la pirámide de población española permitirá cubrir a corto plazo las necesidades financieras correspondientes a las prestaciones contributivas, pero a partir del 2025 la financiación del sistema puede encontrarse con graves problemas (12), pues los pagos comenzarán a crecer más rápidamente que los ingresos y, a partir de dicha fecha, el déficit, como diferencia entre cotizaciones y prestaciones se ampliará alcanzando un máximo del 9% del PIB en el 2050. Año, en el que según proyecciones de la población española, el 14,85% y 30,19% de la población tendrán menos de 14 años y más de 65 años respectivamente (13).

(10) PULIDO, Antonio (1997): "El Bing Bang económico. el futuro del empleo y las pensiones" *Idem*. Ed. Pirámide, pág. 37.

(11) BAREA, José y GONZÁLEZ PARAMO, José M. (coords) (1996): *Idem*, págs. 95ss

(12) OCDE (1996): *Estudios Económicos de la OCDE. España 1996* Ed. OCDE 1996, pág. 107.

(13) BAREA, José y GONZÁLEZ PÁRAMO, José M. (1996): *Pensiones y prestaciones por desempleo* Ed. Fundación BBV, Bilbao, pág. 108.

Como fácilmente puede comprenderse, una evolución como la señalada tiene un efecto importante sobre el gasto en prestaciones sociales que es necesario prever. A la evolución señalada, también hay que añadir con cierto retraso en España, el efecto que se produce en el crecimiento del gasto como consecuencia de la disolución de las estructuras familiares tradicionales, pues dificulta el que las familias se hagan cargo de los miembros de más edad y obliga a hacer mayores esfuerzos en prestaciones, algo que por ejemplo no se está dando con el desempleo de los jóvenes, que permanecen más tiempo en los domicilios familiares.

Una evolución tan espectacular como la señalada, podría poner en peligro el pacto intergeneracional en el que descansa el sistema público de pensiones financiado mediante el reparto, si los trabajadores futuros se niegan a aceptar el coste, teniendo en cuenta, que el gasto en pensiones aumentaría también por la progresiva maduración del sistema y por el incremento real de las prestaciones.

Las consecuencias de la evolución demográfica se han visto acentuadas por la evolución económica y las transformaciones que han experimentado los mercados laborales, habiéndose convertido el paro desde la década de los setenta, en un problema estructural de las economías que está afectando a la financiación de las prestaciones, debido, a las tasas de ocupación relativamente bajas y a las tasas de desempleo elevadas, que están drenando a su vez los recursos de todas las economías.

En España la evolución económica y las tendencias de los mercados laborales se reflejan, por un lado, en la existencia de 800.000 activos menos en 1995, ya sea por el aumento de la edad de formación de los jóvenes, por disminución de la actividad de los mayores de 55 años u otras, y ello, a pesar del efecto que ha tenido la incorporación de la mujer al trabajo (14); y por otro, en las menores tasas de ocupación, como consecuencia de un crecimiento sin precedentes del paro en una economía con tasas de actividad menores que las de otros países europeos.

La situación económica y laboral en España, hace, que el mantenimiento del Estado de Bienestar que utiliza en recursos aproximadamente la mitad del gasto público, han de hacerlo los activos de un país, de forma, que si en España en 1995 siete de cada diez personas no son activos, quiere decir, que cada español que dicho año estaba trabajando, sostenía a un niño o a un joven estudiante, a una persona dedicada a las tareas del hogar o a un jubilado, y a medio parado, pensionista o incapacitado (15).

La conjunción de los factores demográficos y económicos señalados anteriormente, han tenido y tienen consecuencias nefastas para los sistemas de pensiones públicos basados en el reparto o la solidaridad, pues el crecimiento del número de pensionistas en términos absolutos y relativos, y la disminución de los ocupados, no ha hecho más que disminuir el ratio activo/inactivo en las economías occidentales, lo que en España continúa estando condicionado

(14) PULIDO, Antonio (1997): *Idem*, pág. 40.

(15) *Ibidem*, pág. 44.

también por las menores tasas de actividad y ocupación. Pero, es necesario separar ambos fenómenos, y que los responsables de la política económica den prioridad en estos momentos a la creación de empleo, dando solución a los problemas económicos para poder aumentar el progreso social.

La consecuencia de la disminución en la tasa de ocupación en España desde mediados de los setenta, ha sido la disminución del ratio, afiliados a la Seguridad Social/Pensionistas, que en 1995 era ya de 1,9, si bien, durante los últimos dos años y medio la situación está mejorando, aunque la importancia que van adquiriendo los contratos a tiempo parcial, nos obliga a la hora de hacer los análisis, a tener en cuenta el porcentaje que representan dichos contratos sobre el total.

El crecimiento del gasto del sector público viene preocupando a los especialistas desde hace más de una década, si bien, cuando nos referimos al crecimiento del gasto público, el que guarda relación con prestaciones sociales y especialmente el que se realiza en pensiones preocupa especialmente, pues como sabemos, es una de las prestaciones definidoras del Estado de Bienestar.

Por último hay que referirse, al crecimiento que han experimentado los gastos como consecuencia tanto de las mejoras que se han producido, como del aumento de la cobertura, tal como señala Pulido A., haciendo referencia a un estudio realizado por José Barea (16), que nos dice, "que el incremento medio anual de las pensiones en España en el período 1977-1990 ha sido del 18,9%, correspondiendo anualmente al factor demográfico un 1,6%, a la mejora en la tasa de cobertura un 1,0%, y a las mejoras en la prestación real media un 4,2%, siendo la diferencia, el incremento que han tenido las pensiones por la revalorizado en función del IPC". A su vez, desde 1985, la cuantía media mensual de las pensiones que reciben garantía de mínimos experimentaron un crecimiento hasta 1992 del 45,5%, descendiendo desde dicho año y hasta 1996 un 4,4%.

Si tenemos en cuenta, que desde 1985 hasta 1996 el gasto en pensiones contributivas han aumentado un 71,5% en términos reales, y el número de pensiones más de un 30%, se deduce claramente la evolución que han experimentando las prestaciones y, con un razonamiento lógico en función de las proyecciones demográficas, puede comprenderse fácilmente que es necesario acometer algún tipo de reforma.

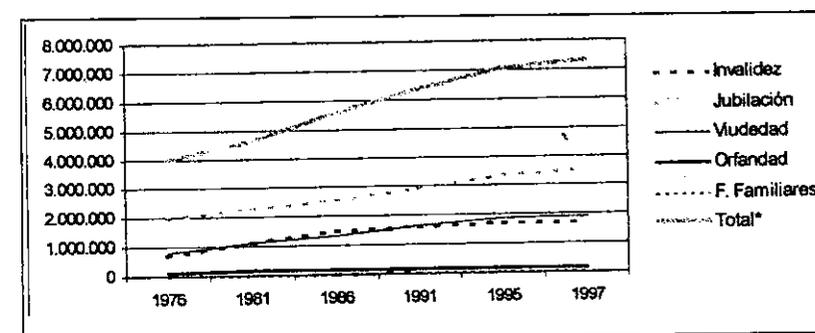
Hay que tener presente, que los sistemas de pensiones y el español no es una excepción, si no tienen un adecuado control tienden a incrementar el gasto por elevación de las prestaciones, que tiene su máxima expresión, en el nivel de fraude en las pensiones de invalidez, que en España han tenido hasta mediados de la década de los ochenta un crecimiento espectacular. Concretamente de 1976 a 1986 el crecimiento del número de pensiones contributivas fue del 109%, frente a un crecimiento del 40% de todas las pensiones.

Los gastos de distribución, como máxima expresión del Estado del Bienestar en España, habían crecido en 1994, casi 7 puntos en relación al PIB desde 1980, y el gasto en pensiones, ha pasado de representar el 8,58% del PIB

(16) *Ibidem*, pág.179.

en 1980, al 11,66% en 1994, unido, a los excesivos déficit y a los problemas económicos por los que atraviesa la economía, está favoreciendo la aparición de un planteamiento crítico de ideología liberal que comienza a hacer mella en la sociedad, haciendo recaer en la importancia de este tipo de gastos la intensificación de los problemas económicos. Se pone así en entredicho el Estado del Bienestar, en la medida que se identifican parcialmente los déficit con los recursos que se destinan a financiar las pensiones y a cubrir los desequilibrios crecientes del sistema.

GRÁFICO 3 EVOLUCIÓN DE LAS PENSIONES CONTRIBUTIVAS POR CLASES



Las posturas críticas parten de un hecho real, que en 1993 el déficit de financiación de las pensiones contributivas en España fue de 245.051 millones de pesetas, equivalente al 0,4% del PIB, que según estimaciones realizadas podrá alcanzar en el año 2020 un 1% del PIB (17). No cabe duda, que si no se buscan soluciones a la financiación del sistema que permitan equilibrar los flujos de ingresos y gastos bajo planteamientos de equidad, las posturas más críticas acabarán imponiendo sus criterios, y convenciendo a la mayoría de la sociedad para deshacer total o parcialmente el Estado del Bienestar.

(17) BAREA, José y GONZÁLEZ PARAMO, José M. (coords) (1996): *Idem*, pág. 222.

CUADRO 1 PENSIONES QUE RECIBEN GARANTÍA DE MÍNIMOS Y CUANTÍA MEDIA MENSUAL

Año	Total pensiones (millones de pts)	Cuántía mensual
1985*	2.298.282	6.474
1992	2.557.407	14.458
1996	2.561.269	16.678
1985-1992	11,2	123,3
1985-1996	11,4	157,6

Fuente: Seguridad Social

CUADRO 2 CRECIMIENTO DEL GASTO EN PENSIONES

Año	Gasto (M de pts)	Gasto (M de pts de 1985)	Incremento Real %
1985	2.119.560	2.119.560	-
1992	4.778.634	3.113.117	46,9
1995	6.398.256	3.635.992	71,5

Fuente: Seguridad Social

CUADRO 3 CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL GASTO (EN % DEL PIB)

	1980	1990	1994
Gastos comunes	5,26	6,29	6,56
Gastos de distribución	21,65	25,04	28,59
* pensiones	8,58	9,92	11,66
Gastos de intervención económica	6,22	12,14	12,6
Ajustes de clasificación	0,03	0,18	0,51
Total	33,16	43,65	48,26

Fuente: Informe Anual y Cuentas Financieras del Banco de España de varios años.

No pretendemos entrar en el debate sobre el resquebrajamiento del consenso basado en el beneficio común que generaba el Estado de Bienestar, que está dando lugar, a que determinados colectivos y estratos sociales lo pongan en entredicho. Pero, si queremos reflexionar sobre un aspecto de gran importancia, como es, si las reformas que estamos abordando llevan implícitos

cambios con repercusiones en la eficiencia y la equidad, pues no debemos olvidar, que el sistema de pensiones de reparto que está basado en el principio de solidaridad intergeneracional permanente, lleva implícitos mecanismos redistributivos a dos niveles:

— En primer lugar, como Contrato Social que es, los ocupados financian a los pensionistas y lleva consigo la fijación del sistema de adquisición de derechos.

— En segundo lugar, por haber una horquilla entre las pensiones mínimas y máximas menor que la existente en los salarios, horquilla, que en 1995 abría en España un abanico de 5,18 para las pensiones.

III. LA EVOLUCIÓN RECIENTE DE LOS REGÍMENES LEGALES EUROPEOS DE JUBILACIÓN

La globalización de la economía, que es el resultado del funcionamiento global de los mercados, y el proceso de regionalización que forma parte del mismo proceso de globalización, y que está viviendo el mundo en general y especialmente España y los países de la Unión Europea, hacen, que aumente la competencia y sea necesario para no distorsionar la eficiencia y para que no aparezcan distorsiones en el funcionamiento económico que influyan negativamente en la competitividad y en el empleo, que los países se pongan de acuerdo para gravar igual a los factores de producción.

Sin duda, la consolidación de la Unión Europea, debe venir por la creación de un verdadero espacio económico y social europeo, y por tanto, la tendencia en el área de la protección social de la Unión debe ser, al menos igual a la que estamos a punto de lograr en el ámbito monetario, configurándose un único sistema de protección social común a todos los ciudadanos de la Unión Europea. Algo, que siendo realistas podrá alcanzarse, si se modula temporalmente, ya sea, avanzando en la homogeneización o armonización entre los sistemas nacionales de Seguridad Social, o bien, creando programas específicos de ámbito europeo que sustituyan a los nacionales (18).

Dado que se observan tendencias comunes en la evolución reciente de los regímenes europeos de jubilaciones, parece lógico también avanzar en la armonización de la imposición, y sin ninguna duda en esta dirección surgirán las próximas reformas en la Unión Europea, tratando de armonizar la imposición directa sobre el trabajo y el capital, y a la vez, crear un espacio europeo de protección social.

Se convierte en un reto para todos los progresistas europeos, diseñar un sistema fiscal que permita mantener la equidad y aumentar la eficiencia, pues la existencia de distintas formas de financiar la Seguridad Social tal como

(18) SEGURA, Julio (1993): "El Mercado Único Europeo y la financiación de los sistemas de Seguridad Social", en el libro *Los Sistemas de Seguridad Social y el Mercado Único Europeo*. Ed. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, pág. 121.

hemos señalado anteriormente, puede estar afectando negativamente a la competitividad y al empleo de los países que más estén gravando el trabajo. Lo más razonable, será contemplar las mismas figuras impositivas para financiar el gasto público, y la financiación de la Seguridad Social podría realizarse mediante una estructura impositiva que siendo fiscalmente neutral, no distorsione el funcionamiento del mercado laboral, favoreciendo el crecimiento del empleo.

Los gráficos 4 y 5, muestran, por un lado, la importancia de las cotizaciones, pero sobre todo el papel creciente que han ido adquiriendo en el tiempo las transferencias del Estado en la financiación de la Seguridad Social en relación con el PIB, buen indicador del cambio de concepción del Estado del Bienestar en España desde 1977, que ha llevado a universalizar algunos servicios y prestaciones.

GRÁFICO 4 FINANCIACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

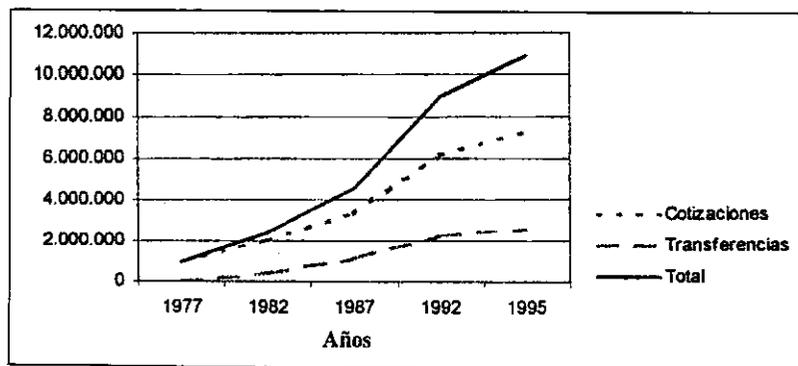
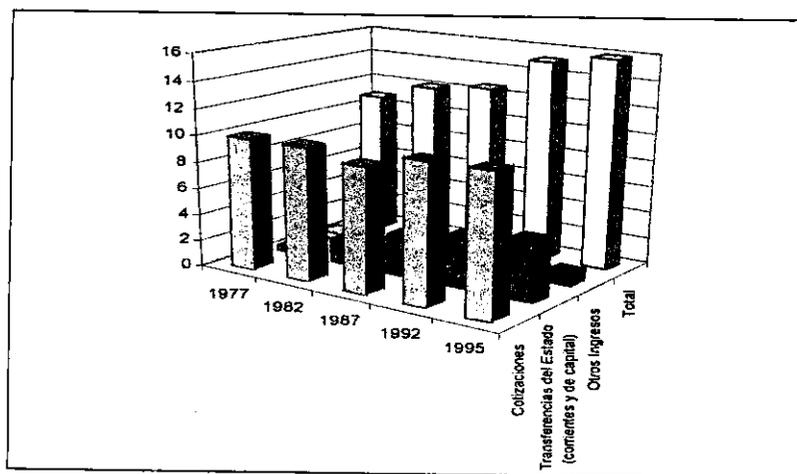


GRÁFICO 5 INGRESOS EN RELACIÓN AL PIB



Estudios elaborados por la OCDE para doce países hace ya quince años (19), ponían de manifiesto, que el aumento de los gastos sociales que se produciría en las siguientes décadas, tendría su origen en el crecimiento de las pensiones, de ahí, que ya entonces proponía distintas soluciones para hacer frente al aumento en los coeficientes de dependencia (20), pues en razón del número creciente de jubilados se hacía necesario obtener recursos adicionales, estimados para los países de la OCDE, en un 0,25% adicional por año, entre 1980 y el 2000, y un 0,50% anual entre el 2000 y el 2020.

La primera solución que ya entonces proponía la OCDE consistía, en mantener la proporción entre salarios y pensiones al nivel aproximado del 50% (21) sin modificar la edad de jubilación, pero elevando los niveles de contribución de empresarios y trabajadores, desde un 15% en 1980 hasta el 25% (22) en el 2020, partiendo a su vez, de un aumento del gasto desde el 10% del PIB en 1980 hasta el 16,5% en el 2020. Esta solución no parece la más apropiada por su incidencia en los costes del factor trabajo, e indirectamente en el empleo, pues el empleo y el desempleo están ligados por distintas causas, una de las cuales es el coste salarial directo e indirecto total de la mano de obra.

La segunda, perseguía mantener constante la proporción del gasto y por tanto los niveles de contribución, haciendo disminuir la relación entre pensiones y salarios desde el 50% en 1980 hasta el 33% en el 2020. Solución, que puede ser razonable, y que debería ser estudiada en cada país, pues desde una óptica de equidad con nuestros mayores, habría que partir, de garantizar pensiones mínimas suficientes, lo que probablemente debería llevar a una elevación de los mínimos garantizados por el Estado.

La tercera solución, consistía, en elevar la edad de jubilación sin alterar la relación entre pensiones y salarios, ni los niveles de contribución, debiendo aumentar la edad de jubilación ocho años hasta el 2020. Se trata de una solución más, que guarda estrecha relación con el aumento de la edad media de vida, sin embargo, parece mucho más razonable que inicialmente se implante con carácter voluntario.

Una cuarta solución propuesta ya entonces por la OCDE, que se ve favorecida por las tendencias demográficas, consistía, en obtener recursos adicionales para reducir las presiones sobre los sistemas de jubilación, desplazando el equilibrio de los gastos sociales en favor de los ancianos, al reorientar inversiones de educación por ejemplo hacia la tercera edad. Solución, que puede y debe ser tenida en cuenta, pero su viabilidad requiere plantear a su vez la tendencia y evolución de los gastos sanitarios y su financiación.

Estas soluciones o alternativas expuestas hace más de una década, como fácilmente puede comprenderse no son excluyentes entre sí. E igualmente, parece razonable el tener en cuenta, la necesidad de fomentar con carácter

(19) *Ibidem*, pág. 849.

(20) Proporción entre jubilados y trabajadores activos.

(21) Relación entre renta de jubilación y renta al final de la vida laboral.

(22) Nivel que España había alcanzado en 1993.

complementario los sistemas de ahorro en pensiones apoyando el sistema de capitalización.

Los sistemas europeos de jubilaciones vienen evolucionando prácticamente todos en sintonía con las recomendaciones de la OCDE, lo que nos permite afirmar, que se está produciendo cierta convergencia en los sistemas, y algunas de dichas reformas nos apunta la dirección que puede tener nuestro sistema.

Quizás, la máxima expresión de la convergencia a la que nos dirigimos, pueda valorarse en la expresión del Consejo de Europa cuando alude, que "el nuevo fin de la Seguridad Social en Europa tal como se desprende de las legislaciones nacionales, es, garantizar a todos los ciudadanos una serie de prestaciones mínimas, y a los trabajadores, también, el mantenimiento de la cuantía de los ingresos obtenidos durante su vida activa" (23).

Las tendencias que se observan en las reformas que se vienen haciendo en Europa se sintetizan en las siguientes:

— Establecimiento de pensiones igualitarias y universales no contributivas, para garantizar a todos los ciudadanos rentas que les aseguren medios materiales de vida suficientes, y a los ciudadanos acogidos también a regímenes contributivos profesionales y obligatorios, a darles a las prestaciones el carácter de complementarias. Los nuevos regímenes de pensiones de Italia, Portugal, Bélgica y Luxemburgo, se han unido a los que ya existían en los países nórdicos.

— Aumento de la edad de jubilación y ampliación de los supuestos de jubilación anticipada.

— Medidas generales para racionalizar el gasto de los sistemas de pensiones y aumentar los ingresos.

— Suavización de las normas para permitir acumular pensiones y rentas del trabajo, estableciéndose límites a los ingresos del trabajo y/o la cuantía de las pensiones, si bien en Francia e Italia, no pueden simultanearse.

En general, las reformas que se vienen abordando persiguen mejorar la equidad en favor de los más desfavorecidos, y a la vez, al favorecer también el equilibrio del sistema disminuyendo el gasto, se trata de aumentar la eficiencia.

IV. EL SISTEMA ESPAÑOL DE REPARTO, LA EQUIDAD Y LA ESTABILIDAD DEL SISTEMA

Conocer los cambios que se están produciendo y/o se van a producir, es básico para poder abordar los viejos y los nuevos problemas que nos acechan, pero de la misma manera, creemos, que es necesario comprender el funcionamiento del sistema de pensiones y las normas básicas en las que se asienta, para orientar las reformas en función de dichos cambios, conforme a los valores de cada sociedad.

(23) BAREA, José y GONZÁLEZ PARAMO, José M. (coords) (1996): *Idem*, pág. 71.

Podemos preguntarnos ¿el sistema español de reparto estructurado en distintos regímenes, cumple las normas de equidad y estabilidad?

El propio sistema define su objetivo de equidad, como, "garantizar pensiones proporcionales a las contribuciones satisfechas", pero al tratarse de un sistema de reparto, la equidad tiene dos sentidos:

— La solidaridad intergeneracional, dado que los activos sostienen a los pasivos. Esta equidad se ve comprometida, pues la evolución demográfica y la disminución de los ocupados, obliga a aumentar las cotizaciones, o bien, a disminuir las pensiones como porcentaje del salario que se recibió estando en activo.

— La solidaridad intrageneracional, de forma que todos los miembros de una generación obtengan pensiones similares según las cotizaciones hechas. La existencia en España de distintos regímenes especiales pone en entredicho este tipo de equidad, pues llevan implícitos diferencias de trato entre los individuos, al permitir que los trabajadores por cuenta propia maximicen las rentas en distintos regímenes especiales en función de los promedios y períodos de cotización, y de los tipos.

Parece razonable, que las reformas a abordar, tienen que ir en dos direcciones respecto a la equidad. En primer lugar, garantizando la equidad intergeneracional, no sólo con medidas que afecten las cotizaciones o a las prestaciones, sino también, mediante políticas demográficas concretas. En segundo lugar, garantizando la equidad intrageneracional, mediante medidas que aseguren la proporcionalidad, pues la fragmentación en regímenes especiales da lugar a diferencias de trato entre individuos, de manera que en términos de equidad, es necesario hacer reformas para garantizar la justicia distributiva, y a la vez, mejorar el equilibrio del sistema.

Es verdad, que para asegurar la proporcionalidad nos enfrentamos con problemas serios, pues se desconocen los ingresos de los trabajadores por cuenta ajena, por lo que se benefician en general estos trabajadores de una menor presión contributiva, lo que también nos lleva a defender la necesidad de garantizar para todos los ciudadanos pensiones universales dignas y no contributivas, y que pueda haber además pensiones contributivas públicas complementarias.

Para mantener la estabilidad del sistema, es decir, para garantizar que los flujos de ingresos y gastos se igualen, han de darse varias condiciones no excluyentes, que, sin ser ni mucho menos un experto son fáciles de entender (24):

1°. Es necesario garantizar que la coyuntura negativa como consecuencia de los ciclos económicos no rompa el equilibrio entre ingresos y gastos, obligando a endeudarse. Algo que ha venido ocurriendo en España, y que ha agravado aún más en los últimos años los problemas del sector público por su influencia en el déficit y en el endeudamiento.

(24) GUTIÉRREZ FERNÁNDEZ, Arturo (1996): "El Estado del Bienestar y la política de Pensiones en España", en *Jornadas sobre Economía Española y Andalucía*. Ed. Caja San Fernando de Sevilla-Jerez, Sevilla, pág. 118.

2ª. Que la relación Ocupados/Jubilados (O/J) no disminuya a largo plazo, ya sea como consecuencia de la disminución del Período de Vida Activa/Período de Vida de Jubilación (PVA/PVJ), o de la incapacidad de la economía para generar empleo. Lo que puede obligar a realizar reformas relacionadas, con la edad de jubilación, con las cotizaciones, o con la relación cotizaciones salariales.

3ª. Además, si se hacen equivalentes los esfuerzos contributivos de todos los trabajadores, se contribuirá a garantizar la estabilidad, a la vez, que se alcanzan mayores cotas de equidad.

Quizás, sea necesario hacer una reforma más profunda, que debería de partir tal como hemos señalado, de la universalización de una pensión digna para todos, y darle carácter complementario a las contributivas. De lo contrario, se presentarán enormes dificultades para cumplir las condiciones anteriores, y será necesario que una parte del crecimiento del PIB anual y de la productividad se destine a aumentar los ingresos, lo que afectará negativamente a la competitividad de la economía y al empleo y puede poner en quiebra el pacto intergeneracional.

En general en todos los países desarrollados y en los europeos en particular está envejeciendo la población como consecuencia del aumento de la esperanza de vida y de la disminución de las tasas de natalidad, lo que está afectando a la disminución del PVA/PVJ, razón por la cual, todos los países de la Unión Europea se ven obligados a abordar reformas en la misma dirección, pero al no armonizarse las prestaciones ni los derechos, la variedad de medidas a adoptar puede afectar en mayor o menor medida a la eficiencia y la equidad.

En España, también los cambios demográficos, económicos y sociales están originando el mismo tipo de problemas, que han provocado la sensibilización de la sociedad y de los partidos políticos, lo que les ha llevado a estos últimos, a la adopción de distintas directrices para la reforma de las pensiones, que se plasmaron en un documento firmado en 1993 "El Pacto de Toledo", que tuvo posteriormente su trámite y aprobación parlamentaria. No obstante, debe resaltarse, que tanto España como otros países, están abordando parcial e individualmente los problemas que guardan relación con la eficiencia y la equidad, con reformas que afectan a las pensiones, la sanidad, etc, cuando, mucho más lógico desde la óptica del funcionamiento económico de las economías mixtas y de la importancia creciente de la globalización, sería abordar globalmente los objetivos económicos a alcanzar y los instrumentos a aplicar, para producir con la máxima eficiencia y mantener niveles de equidad determinados, que llevaría implícito, una reconsideración de aquellas medidas que afectan a las prestaciones y su financiación.

El Pacto de Toledo, marcaba las pautas en sus recomendaciones de las principales reformas que deberían acometerse en el futuro para garantizar la equidad y la estabilidad, que podemos sintetizar en las siguientes (25):

(25) *Boletín Oficial de las Cortes Generales* (1995): "Informe de la ponencia para el análisis de los problemas estructurales del Sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse". n° 134.

1ª. Separación de las fuentes de financiación orientadas a las prestaciones contributivas y a las no contributivas, de forma, que las primeras se recomendaba financiarlas mediante cotizaciones y las segundas por vía impositiva., teniendo en cuenta, que en España en aquellos momentos, el 20% del gasto en prestaciones universales o no contributivas se financiaba mediante cotizaciones (gastos de asistencia sanitaria, servicios sociales y prestaciones familiares).

2ª. Constitución de Reservas para garantizar presupuestos equilibrados, permitiendo atenuar los efectos de los ciclos económicos.

3ª. Igualación para todos los colectivos entre contribución y prestación haciendo desaparecer los regímenes especiales al no ser sus aportaciones equivalentes, cuando si lo es la protección que reciben los asegurados, simplificando a su vez la estructura del sistema según se trate de trabajadores por cuenta propia o ajena, y reforzando los principios de equidad y el carácter contributivo. En definitiva, el sistema debe garantizar, que con similar esfuerzo de cotización se alcancen prestaciones equivalentes, fijando un tope máximo de prestaciones públicas.

4ª. Mejora de las Bases de cotización, homogeneizándolas con los salarios reales, fijando un tope máximo para todos los trabajadores que asegure el sistema público de protección

5ª. Mejora de la gestión, entendida, tanto como una mejora de los mecanismos de recaudación y de lucha contra la economía irregular, como por la integración de la gestión de afiliación, recaudación y gestión de las prestaciones, y una atención especial al control de las prestaciones por incapacidad temporal e invalidez.

6ª. Favorecer la disminución de las cotizaciones para dinamizar el empleo, siempre que sea posible mantener el equilibrio presupuestario.

7ª. Mantener el poder adquisitivo de las pensiones mediante su revalorización automática según el IPC, utilizando fórmulas estables.

8ª. Reforzar la solidaridad, aumentando la edad máxima de permanencia en el percibo de pensiones de orfandad y mejorando las pensiones de viudedad en el caso de menores ingresos.

9ª. Flexibilizar la edad de jubilación, favoreciendo su graduabilidad y progresividad, mediante la prolongación voluntaria de la vida activa de quienes lo deseen, exonerando total o parcialmente la cotización. Y a la vez, manteniendo los sistemas de jubilación anticipada ligados a los contratos de relevo y de sustitución.

10ª. Potenciar los sistemas complementarios, de ahorro individual o colectivo externos a la Seguridad Social.

Se reconocía ya entonces, que cualquier reforma del sistema no tendría sentido, si no se establecían los mecanismos de análisis y seguimiento, pues las previsiones pueden alterarse significativamente en las próximas décadas, por lo que se estableció la necesidad de realizar un seguimiento y evaluación periódica de la evolución de las magnitudes que afectan al equilibrio financiero, para intervenir si fuese necesario.

V. LA REFORMA DE 1997, DE CONSOLIDACIÓN Y RACIONALIZACIÓN DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

En 1997 se dan los primeros pasos para reformar el sistema de pensiones, aunque como vamos a ver, se ha hecho una reforma parcial, que exigirá en el futuro nuevas reformas.

En la exposición de motivos se explicita, que la ley que desarrolla esta reforma se inserta en el Pacto de Toledo, aunque deja para regular y desarrollar en el futuro entre otras, las recomendaciones de integración y mejora de la gestión y la regulación de las prestaciones de muerte y supervivencia.

Los principios inspiradores de las medidas contenidas en la Ley (26) que figuran en la exposición de motivos, son, reforzar la contributividad, la equidad y la solidaridad, a la vez, que garantizar el equilibrio financiero del sistema, para consolidar y racionalizar el Sistema de Seguridad Social. Estos principios, se han plasmado en un conjunto de medidas para alcanzar los objetivos intermedios siguientes:

1º. Adecuar las fuentes de financiación de las obligaciones de la seguridad social a su naturaleza, separando la financiación de las prestaciones de naturaleza no contributiva y de extensión universal que deberá realizarse mediante las aportaciones del Estado, de las prestaciones contributivas, que se tendrán que financiar por cotizaciones de empresarios y trabajadores. Las medidas concretas de separación y clarificación de las fuentes de financiación según la naturaleza contributiva y no contributiva se desarrollan en el artículo 1º.

Es una medida de racionalización que ya hace tiempo se debía de haber adoptado, y que aparece recogida como necesaria en el Pacto de Toledo. Da transparencia al sistema actual, pues clarifica la financiación de las prestaciones según correspondan al sistema de reparto que se basa en las cotizaciones, o a las que forman parte de la política redistributiva propiamente dicha, que proporciona prestaciones no contributivas.

A la vista de cómo financian la Seguridad Social otros países de la Unión Europea y, que, el futuro avance en el proceso de Unión Económica se debe centrar en la homogeneización social y en la armonización fiscal de la imposición directa para evitar distorsiones en la asignación de los factores, y por tanto, en la eficiencia, la separación de la financiación de las prestaciones puede sentar las bases para la universalización de las pensiones no contributivas y del establecimiento de la proporcionalidad estricta en las complementarias, financiando las primeras mediante la imposición directa y las segundas mediante cotizaciones. En definitiva, se trata de una medida que da estabilidad al sistema y que mejora la equidad.

2º. La constitución de un fondo de reservas con cargo a los excedentes de las cotizaciones que resulten de la liquidación de los Presupuestos, con objeto de atenuar los efectos de los ciclos económicos depresivos y poder atender a las necesidades financieras del sistema en períodos de depresión económica.

(26) Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social. BOE nº 169.

La necesidad de una medida de racionalización como ésta, que nuestro sistema echaba en falta, quedó plasmada en las recomendaciones del Pacto de Toledo. La medida concreta, con la que sin ninguna duda hay que estar de acuerdo, permite dar estabilidad y equilibrar al sistema, pues éste, se ve afectado por las distintas situaciones que atraviesa la coyuntura económica, favoreciendo tanto la equidad como la eficiencia.

3º. El establecimiento gradual a alcanzar en el año 2002, de un único tope de cotización para todas las categorías profesionales, vigilando su incidencia en la competitividad y el empleo.

Se trata de una medida que ya se contemplaba en el Pacto de Toledo, que fija el techo de aseguramiento del sistema público, sin embargo se hecha en falta, que no se haya establecido a la vez, la identificación de las bases de cotización con los salarios reales.

4º. La introducción de mayores elementos de contribución y proporcionalidad en el acceso y determinación de la cuantía de las prestaciones de jubilación, para que las prestaciones económicas sean reflejo del esfuerzo de cotización realizado, y se posibilite una mayor equidad.

— La medida que amplía el período de determinación de la base reguladora de la pensión de jubilación, llevándolo de 8 a 15 años, exigiendo dos años de cotización en los últimos 15 años, está orientada tanto a aumentar la equidad intra e intergeneracional, como a disminuir el crecimiento del gasto, en sintonía con una de las propuestas de la OCDE, que recomienda aprobar reformas que hagan caer la relación entre pensiones y salarios para compensar los cambios demográficos.

Se trata de una medida, que va a tener como efecto para los jubilados, la disminución de sus pensiones en el futuro, tanto más importante, cuanto mayor haya sido el crecimiento real en los dos últimos años de las bases de cotización y en los seis anteriores.

Como puede apreciarse en el Cuadro 4, desde 1983 a 1995 el crecimiento real de las bases medias de cotización ha sido del 18,9 y desde 1983 a 1990 el 12,7%, por lo que la pérdida en estos años no es importante.

CUADRO 4 EVOLUCIÓN DE LAS BASES MEDIAS DE COTIZACIÓN

Año	Bases Normales	Total*	Total*(pts de 1983)
1983	65.142	66.691	66.691
1987	96.445	98.274	71.524
1989	111.352	113.548	73.828
1990	121.235	123.372	75.180
1992	140.372	142.506	77.365
1995	165.580	167.491	79.316
1983-1995	154,18	151,14	18,9

* Incluye las correspondientes a las horas extras

Fuente: Seguridad Social

A pesar de tratarse de una medida que mejora la equidad intrageneracional, pues a partir de la Ley y a diferencia de la norma vigente hasta entonces, si tienen importancia las cotizaciones hechas desde el noveno año al dieciséisavo, siguen produciéndose diferencias de tratamiento entre regímenes, dado que desde el decimoséptimo año hacia atrás sólo importa el número de años cotizados, pero no, las bases de cotización.

— Acentuación de la proporcionalidad de los años de cotización, de forma que manteniendo el derecho a percibir el 100% con 35 años de cotización, a los 25 años se alcanza el 80% y con el período mínimo exigible para acceder a la pensión contributiva el 50% de su base reguladora, frente al 60% que se alcanzaba con 15 años anteriormente, lo que hace que la relación cotizaciones/pensiones tienda a igualarse en esos 15 años y en los diez siguientes, ya que, pasa de 3,33 a 3.

Se hecha en falta a su vez, el no reconocimiento de las carreras laborales mayores de 35 años, lo que supone una pérdida de las cotizaciones adicionales y por tanto de equidad, teniendo en cuenta, que el 74,5% de los asegurados del régimen general tienen carreras laborales superiores a los 35 años, frente al 0,5% y al 34,7% de los asegurados de los regímenes del hogar y agrario por cuenta propia

— Establecimiento de una mayor seguridad jurídica en la determinación de las pensiones de invalidez. Para ello, se prevé la elaboración de una lista de enfermedades, y de su valoración a efectos de la reducción en la capacidad de trabajo y de la presumible pérdida de la capacidad de ganancia según los siguientes grados: incapacidad permanente parcial, total y absoluta, y gran invalidez.

Se trata de un conjunto de medidas muy dispares, las dos primeras introducen mayores elementos de contribución y proporcionalidad y por tanto de equidad. Ambas medidas, conducen a una disminución del gasto de las pensiones en el futuro y de las cargas para los activos, algo, que el propio Pacto de Toledo también trató de obviar en la justificación de este tipo de medidas. Favorecen el aumento de la eficiencia a costa de una disminución de la solidaridad intergeneracional y de un aumento de la solidaridad intrageneracional, sin que el Gobierno haya dado a conocer las proyecciones de gasto que llevan implícitas y su incidencia en la tasa interna de rentabilidad entre regímenes.

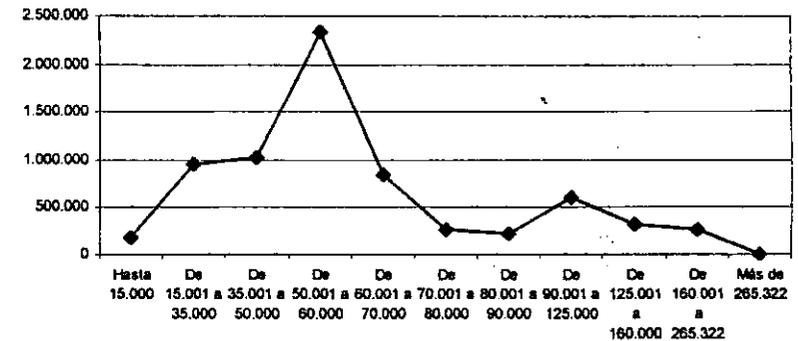
La última de las medidas, más bien es redundante, pues intenta dar solución a la importante bolsa de fraude que se ha originado con las pensiones de invalidez. El objetivo que en el fondo persigue, es, endurecer la posibilidad de acogerse a derechos de pensiones de invalidez, algo, que posiblemente podía haberse abordado sin introducir la nueva normativa.

5°. Para mejorar la solidaridad, la ley amplía el tiempo de duración de las pensiones de orfandad, al hacerlo con los límites de edad para poder ser beneficiario en determinadas condiciones, y mejora las pensiones de viudedad para los beneficiarios con menos de sesenta años.

Tanto la ampliación del tiempo de duración de las pensiones de orfandad, como la mejora de las pensiones de viudedad, son medidas orientadas a reforzar el principio de solidaridad y por tanto la equidad intra e intergeneracional, y van a tener un efecto expansivo en el gasto, aunque limitado.

7°. Establecimiento de la revalorización automática de las pensiones, en función de la variación de los precios. Se trata de una medida que da transparencia al sistema y consolida cierta solidaridad intrageneracional, pero a la vez, no tendrá efectos en la mejora real de las pensiones según aumenten los salarios reales, y que originará serios problemas en caso de inestabilidad de precios.

GRÁFICO 6 NÚMERO DE PENSIONES SEGÚN CUANTÍA 1995



El hecho de concentrarse la mayor parte de las pensiones en el tramo entre 15.001 pesetas y 60.001 pesetas tal como puede verse en el Gráfico 6, es decir, la mayoría muy por debajo del salario mínimo, es indicativo, no sólo de la importancia que tiene mantener el poder adquisitivo, sino del esfuerzo económico que será necesario realizar en el futuro para garantizar pensiones dignas a todos los ciudadanos.

8°. Previsión de desarrollo legal del tope de cobertura de las pensiones.

9°. Establecimiento con carácter voluntario de la opción a permanecer como activo, una vez alcanzada la edad de jubilación. Se trata de una medida que amplía la base social sobre la que recaen las cotizaciones y por tanto los ingresos y, permite retrasar las prestaciones. Estudios concretos han puesto de manifiesto, que si se eleva un año por década hasta el 2050, la tasa de dependencia entre trabajadores y jubilados sería casi un punto mayor en dicho año, y la tasa de actividad aumentaría 12 puntos, si bien se desconoce el efecto sobre la productividad (27).

(27) BENGOCHEA, Juan y ERRASTI, José M^a (1994): "El futuro de las pensiones", en la *Revista In formación Comercial Española*, nº 736, págs.160-161.

Previsiblemente el aumento de la edad de jubilación y la combinación de trabajo a tiempo parcial y pensiones, se afianzarán como medidas en los próximos años, si bien, en estos momentos en los que la tasa de desempleo es muy elevada no tiene mucha aceptación

Se echa en falta una estimación global y parcial de las medidas, tanto en la estabilidad del sistema, como en la equidad. No obstante, creemos que es necesario aplicar otras políticas para evitar en el futuro, que sea necesario disminuir las prestaciones.

Sin duda, para garantizar el Estado del Bienestar será necesario en el futuro afianzar su carácter distributivo, y favorecer, que los colectivos con mayores posibilidades de ahorro, puedan obtener de las pensiones privadas con los sistemas de capitalización. Por lo que, lo más sensato pensando en el futuro, es, abordar una reforma global y en profundidad en todos los estados europeos, lo que debería de llevar, a sustituir parcial o totalmente las cotizaciones por impuestos directos que proporcionasen pensiones únicas universales, y la financiación de las pensiones complementarias podría mantenerse con cotizaciones o sufrir también modificaciones, que nos llevarían a una mayor convergencia en los sistemas de pensiones. Planteamiento, que por sus efectos sobre el empleo, la competitividad, la distribución de la renta y la productividad necesita ser estudiado con mayor profundidad.

El Gobierno debe plantearse seriamente los efectos del envejecimiento de la población y plantear la política demográfica que va a plantear en el futuro, así como, sus efectos en el Sistema de Seguridad Social.

De la misma manera, creemos que las economías europeas tienen que plantearse seriamente los objetivos de eficiencia y equidad que quieren alcanzar, para aplicar las medidas más idóneas en el contexto global en el que nos desenvolvemos.

BIBLIOGRAFÍA

- BAREA, José y GONZÁLEZ PÁRAMO, José M. (coords) (1996): *Pensiones y prestaciones por desempleo*. Ed. Fundación BBV, Madrid.
- BENGOECHEA, Juan y ERRASTI, José M^a (1994): "El futuro de las pensiones", en la *Revista Información Comercial Española*.
- Boletín Oficial de las Cortes Generales (1995): "Informe de la ponencia para el análisis de los problemas estructurales del Sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse". N^o 134.
- BUZÉBY, Alain (1997): "Seguridad Social: una solidaridad indispensable", en la *Revista Internacional de Seguridad Social* n^o 3/97
- GUTIÉRREZ FERNÁNDEZ, Arturo (1996): "El Estado del Bienestar y la política de Pensiones en España", en *I Jornadas sobre Economía Española y Andaluza*. Ed. Caja San Fernando de Sevilla-Jerez, Sevilla.
- GÓMEZ-POMAR RODRÍGUEZ, Julio, GÓMEZ MUÑOZ, Pilar (1997): "Análisis comparativo de las cotizaciones sociales en la Unión Europea", en la *Revista Hacienda Pública Española*, número monográfico.

Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social. BOE n^o 169.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social: *Memorias del Instituto Nacional de la Seguridad Social*.

MUÑOZ DE BUSTILLO, Rafael (1989): "Economía de mercado y estado de bienestar", en *Crisis y futuro del estado de bienestar*. Ed. Alianza Universidad, Madrid.

OCDE (1990): *Ajuste estructural y comportamiento de la economía*. Ed. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.

OCDE (1996): *Estudios Económicos de la OCDE. España 1996* Ed. OCDE 1996.

PULIDO, Antonio (1997): *El Bing Bang económico, el futuro del empleo y las pensiones* Idem. Ed. Pirámide.

SEGURA, Julio (1993): "El Mercado único Europeo y la financiación de los sistemas de Seguridad Social", en el libro *Los Sistemas de Seguridad Social y el Mercado único Europeo*. Ed. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.