



XIV JORNADAS DE ECONOMÍA CRÍTICA

Perspectivas económicas alternativas

Valladolid, 4 y 5 de septiembre de 2014

¿Es posible financieramente un pilar básico de previsión en España?

Noemí Peña-Miguel y J. Iñaki De La
Peña Esteban

Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea

¿ES POSIBLE FINANCIERAMENTE UN PILAR BÁSICO DE PREVISIÓN EN ESPAÑA¹?

IS FINANCIALLY POSSIBLE A BASIC PENSION LEVEL IN SPAIN?

Noemí Peña-Miguel

Profesor Ayudante. Universidad del País Vasco/*Euskal Herriko Unibertsitatea* (UPV/EHU).

J. Iñaki De La Peña Esteban

Profesor Titular. Universidad del País Vasco/*Euskal Herriko Unibertsitatea* (UPV/EHU).

Resumen

La motivación de este trabajo se vio impulsada a raíz de la moción realizada al Senado el uno de abril de 2013 por parte del grupo parlamentario mixto. En ella se instaba al Gobierno a analizar la posible viabilidad económica y financiera de la propuesta de implantación de la Renta Básica en el Reino de España. Aunque en dicha moción se propone la reforma del sistema impositivo, a continuación se expone otra vía de financiación factible económica y financieramente.

En este trabajo se propone la creación de un nivel básico de previsión que permita cubrir las necesidades vitales de la población y que sea sostenible económica, social y temporalmente, para lo cual se determinará el modelo que permita su financiación.

De entre los sistemas financiero-actuariales de financiación, el más idóneo para tal fin es el de reparto. Se procede a determinar el coste estimado para la población española en el año 2010 y bajo una serie de asunciones

¹ Trabajo realizado en el marco de UFI 11/51 Dirección Empresarial y Gobernanza Territorial y Social de la UPV/EHU y del Proyecto NUPV13/11 de la UPV/EHU.

demográficas y económicas, se estima para los próximos 12 ejercicios económicos (tres legislaturas).

De los resultados obtenidos se extrae la viabilidad y sostenibilidad bajo una serie de condicionantes. También se constata que es factible una mayor cobertura pero requiriendo aportaciones extraordinarias por parte del Estado u otros recursos que permitan financiarla.

Palabras clave

Previsión social; Prestación social básica; Pensiones; Coste de la Seguridad Social.

Códigos JEL: I38, H53

Abstract

The motivation for this work was boosted following the motion to the Senate on April 1, 2013 by the Joint Parliamentary Group. It urged the Government to analyze the possible economic and financial viability of the proposed implementation of the Basic Income in Spain. Despite the tax reform was proposed in the motion in order to support its financial viability, in this work we expose other means of financing economic feasible.

In this work, the creation of a basic protection floor, which let us cover the basic needs of the population, will be proposed. The aim is to ensure the economic, financial and social sustainability of this basic protection floor through a suitable financial model will be proposed.

Among financial and actuarial systems, the most suitable one for this purpose is the Pay-As-You-Go system. We have calculated the estimated cost for the Spanish population in 2010. Besides, under a range of demographic and economic assumptions we have estimated the cost for the next 12 years (three legislatures).

Eventually, before analyzing the results we can conclude about the viability and sustainability of this basic social protection floor. It also remarkable that is feasible to get a greater coverage but requiring extraordinary contributions of the State or other financial resources.

1. INTRODUCCIÓN

Una prestación social básica para toda la población se sustenta en la propuesta realizada por la Organización Internacional del Trabajo -/ILO- (ILO, 2012) relativa al sistema básico nacional de protección social y centrada en que los gobiernos garanticen la seguridad económica básica para sus habitantes (European Parliament, 2010). Esta propuesta de la ILO concuerda con la recomendación realizada por el Banco Mundial en el año 2005, que incorporó un pilar cero de protección social (Holzman, R. y R. Hinz, 2005) denominado “pensión básica no contributiva”.

En España el sistema contributivo de seguridad social comprendería el primer pilar de la propuesta del Banco Mundial, coincidiendo tanto el segundo como el tercero con los pilares básicos de protección existentes. Sin embargo, se incorporan dos más. Un pilar “cero”, constituido por una asignación económica suficiente como para que todo ciudadano de un país, en la medida de sus posibilidades y características, pueda hacer frente a las necesidades mínimas de supervivencia, que sea sufragada anualmente, teniendo en cuenta tanto la situación demográfica como económica del país (Cichon, M. y K. Hagemeyer, 2004; Kulke, U. 2007) y un cuarto pilar centrado en los servicios de salud y vivienda proporcionados principalmente por los familiares. Actualmente, la /ILO (ILO, 2012) propone un nivel básico de protección social, reconociendo que la Seguridad Social es una herramienta vital dentro de la política social pública con el fin de prevenir y reducir la pobreza, la desigualdad, la exclusión e inseguridad social y promover la igualdad de oportunidades y evitar discriminaciones por razón de raza y *género*.

Sin embargo, para el pilar básico de previsión en España no se parte de cero. En nuestro país existen prestaciones mínimas -prestaciones no contributivas- dentro del sistema de seguridad social, sujetas a requisitos económicos

mínimos de la unidad familiar, al igual que ocurre para las prestaciones de desempleo, así como las rentas mínimas de inserción que son de competencia autonómica y por tanto se ofertan en las distintas Comunidades Autónomas (CCAA). A pesar de este entramado de prestaciones, no existe un sistema único e integrador de cobertura que permita a todo ciudadano en igualdad de cobertura recibir una prestación que garantice un mínimo estándar de vida.

Esta cobertura básica, mínima y común para todo ciudadano debe estar respaldada por un modelo de financiación que haga viable y sostenible económica, social y temporalmente la implantación de la prestación social básica mínima y universal (PSB). Ésta debe llegar a la mayor parte de la población y cubrir sus necesidades vitales.

Para el desarrollo del presente objetivo -modelo de financiación que haga viable y sostenible económica, social y temporalmente la implantación de la prestación social básica mínima y universal- se abordan en el siguiente apartado las características de un modelo de financiación acorde a la PSB. A continuación se estima el coste que supondría esta prestación para toda la población española en el año 2010 de la aplicación de dicho modelo de financiación.

En el epígrafe cuarto se proyecta su coste para los próximos 12 años bajo tres escenarios de asunciones demográficas y económicas.

Finalmente como conclusiones se exponen una serie de comentarios e implicaciones que dimanar del establecimiento del nivel básico propuesto por la Organización Internacional del Trabajo, junto con las referencias bibliográficas empleadas en el presente documento.

2. FUNDAMENTOS DEL MODELO DE FINANCIACIÓN.

Un sistema financiero-actuarial es el encargado de coordinar adecuadamente la clase y cuantía de las prestaciones de los beneficiarios con los salarios o

remuneraciones de los cotizantes incluidos en la previsión con el fin de evitar problemas de insolvencia que se puedan dar a lo largo del tiempo, así como las vicisitudes socio-económicas que se derivan de éstos (De La Peña, 2000). Las características de éstos dependen de los parámetros siguientes (ILO, 2002):

1. El alcance de la solidaridad de grupo;
2. El nivel y el método de financiación y
3. Las fuentes de financiación.

2.1. El alcance de la solidaridad de grupo

El modelo de financiación debe tener en cuenta tres factores fundamentales que condicionan su viabilidad y su puesta en práctica (Conde y Alonso, 2006):

- i) el factor demográfico
- ii) el factor del mercado de trabajo
- iii) el factor institucional, donde se encuentran dos sub-factores :
 - iii.1) Cobertura del sistema, que contempla el número de pensionistas respecto a la población mayor de 65 años.
 - iii.2) Generosidad del sistema que indica el grado de sustitución económica del sistema y es medido a través de la pensión media respecto a la productividad media de un trabajador.
Por lo tanto, la metodología a emplear para lograr un modelo de financiación fiable y viable debe basarse en los siguientes puntos:
 1. Trabajar en un entorno de equilibrio general (es decir, precios endógenos).
 2. Generar modelos explícitos sobre la evolución demográfica y el entorno económico relevante para nuestro objetivo.
 3. Calibrar de modo realista los modelos posibles para reproducir los rasgos institucionales y el comportamiento económico de la economía española.
Es clave considerar la visión conjunta del modelo de prestación básica teniendo en cuenta el impacto económico y social. Por ello se requiere
 - a) Contemplar simultáneamente ingresos y gastos (prestaciones y contribuciones). Esto es, considerar el balance de la operación para determinar su coste.

- b) Establecer un sistema que permita su pervivencia en el tiempo.

Existe una dificultad intrínseca en el análisis de ciclo vital que ha llevado a la aplicación de una variedad bastante importante de metodologías de análisis. Nosotros nos basaremos en aquella que compagina la información empírica disponible sobre la parte del ciclo observable con proyecciones explícitas para aquella parte del ciclo vital que no resulta observable directamente.

Por otro lado, la teoría del seguro indica que la viabilidad de un sistema aumenta proporcionalmente a las dimensiones del grupo asegurado (Vallejo y Solórzano, 2013). Es la teoría de los grandes números sobre la que se basa el cálculo actuarial. De esta forma, los sistemas nacionales de previsión con una amplia cobertura generalmente cuentan con un ingreso más estable que los regímenes limitados a grupos más pequeños. Además, las variaciones que experimentan las prestaciones de los grupos grandes (es decir, su riesgo financiero) son inevitablemente más estables que las de los grupos más pequeños, lo cual a su vez estabiliza su posición financiera (Jørgensen y Holzmann, 2003). En otras palabras, los sistemas más grandes normalmente pueden hacer frente mejor a la mayoría de los riesgos, siempre y cuando estén bien administrados.

Por otra parte, la tendencia a un fraccionamiento del sistema nacional de previsión que a su vez es de solidaridad, en grupos más pequeños que deban ser autofinanciables, crea inevitablemente una disparidad más amplia del nivel de cobertura de las prestaciones (García-Núñez, 2002). En la actualidad, en el caso de España, al poner en duda la viabilidad del actual sistema de Seguridad Social se observa desde algunos sectores una tendencia hacia una división de los grupos de solidaridad, y en este contexto el caso extremo es el de las cuentas individuales. Esto crea inevitablemente desigualdades e incertidumbre en cuanto a las prestaciones (ILO, 2002).

2.2. El nivel y el método de financiación

Genéricamente existen tres métodos de financiación (ILO, 2002):

- i. Reparto, en el que prácticamente no hay capitalización anticipada.
- ii. Capitalización.
- iii. Capitalización de capitales de cobertura.

Los sistemas de pensiones a corto plazo se financian generalmente con arreglo al método de reparto. Esto se debe a que las prestaciones son promesas a corto plazo y pueden adaptarse con relativa rapidez a circunstancias demográficas o económicas cambiantes y por ello no requieren la acumulación de grandes reservas para las obligaciones financieras de un futuro distante.

En los últimos años se ha producido un intenso debate internacional acerca de las ventajas y las desventajas de aumentar la capitalización de los sistemas nacionales de pensiones (Beetsma & Oksanen, 2007)). Si bien los sistemas de pensiones de seguridad social no requieren realmente la seguridad financiera que puede proporcionar a los pequeños sistemas privados un alto nivel de capitalización, con frecuencia se invocan razones de otro tipo para adoptar sistemas de pensiones de capitalización. Se afirma que éstos puede aumentar el ahorro nacional, ya que un alto nivel de ahorro puede coincidir con un bajo nivel de reservas de pensiones y viceversa (Cadarsó y Febrero, 2003). Con frecuencia se afirma que la capitalización estimula el crecimiento de los mercados de capitales (Doménech, 2014). Pero, también en este caso, las pruebas distan de ser categóricas: los mercados de valores emergentes han obtenido tasas de crecimiento impresionantes en distintos países en los que hay pocos planes de pensiones con capitalización, cuando los hay. Se afirma además, que la capitalización contribuirá a aislar los regímenes de pensiones de los efectos negativos del envejecimiento (ILO, 2002). Puede que esto sea cierto en el caso de las pequeñas comunidades aseguradas en una sociedad o un pequeño país en una economía mundializada, pero no es cierto en el conjunto de las sociedades nacionales o en el conjunto de la sociedad

mundializada. Las sociedades tienen que destinar ciertas cantidades de recursos para proporcionar cierto nivel de consumo a las personas de edad. La ecuación fundamental no cambia cuando se pasa de un sistema de financiación basado en los salarios a uno basado en la capitalización. En última instancia, el consumo de la población jubilada debe financiarse con el PIB actual producido por la población económicamente activa (ILO, 2002).

Habrá que prever que los regímenes de pensiones financiados por capitalización y los regímenes financiados a través del reparto (Pay As You Go) serán vulnerables al cambio demográfico. Los regímenes de capitalización funcionan conforme al principio de que los pensionistas pueden vender sus activos financieros (o usarlos como garantía) a las generaciones activas a fin de generar ingresos en efectivo. Si la generación compradora se reduce, cabe prever entonces una disminución de los precios de los activos, lo cual a su vez merma los ingresos de jubilación de la generación vendedora.

Por todo esto, para cubrir esta prestación básica, se debe:

- i) Por un lado contemplar la composición social y demográfica de la población así como un nivel económico mínimo de renta para hacer frente a los gastos de primera necesidad.
- ii) Por otro lado debe permitir la redistribución de renta entre todos los ciudadanos basándose en una actitud responsable de los estados.
- iii) Y finalmente permita adaptarse rápidamente ante las necesidades cambiantes del entorno.

El sistema que corresponde a estas características es el sistema de reparto (Thullen, 1977). Este será por tanto el sistema que utilizaremos para financiar la implantación de un modelo de financiación para la prestación básica universal.

2.3. Las fuentes de financiación.

Los sistemas nacionales de seguridad social se financian generalmente a través de:

1. Cotizaciones abonadas por los empleadores y/o los trabajadores;
2. Impuestos, que bien pueden ser una parte de los ingresos generales del gobierno o un impuesto asignado especialmente a estos efectos
3. Ingresos de inversiones afectas y
4. Desembolsos privados o primas de los seguros.

La mayoría de los sistemas de seguridad social nacionales se financian en la práctica con una combinación de fuentes. Una de las mayores críticas a los sistemas públicos parten del hecho de que muchos gobiernos se han beneficiado en gran medida de la existencia de los sistemas nacionales de seguridad social, llevando a cabo elevados gastos en protección social. Sobre todo en épocas de bonanza económica donde se generaron importantes excedentes de recursos al disminuir los gastos por desempleo y otras prestaciones, así como por el hecho de que los importes recaudados por cotizaciones eran muy superiores a las pensiones a abonar. Estos excedentes fueron absorbidos por el presupuesto general del gobierno, mediante transferencias monetarias directas a otras partidas de gasto público o a través de préstamos a otras entidades públicas. Muchas de estas transferencias nunca fueron devueltas y/o se pagaron con bajos tipos de interés (a menudo negativos en términos reales).

Debido bien al grado de cobertura de la protección social o bien al coste total que representa, los gobiernos con frecuencia son incapaces de financiarlos a partir de los ingresos fiscales generales. Una solución habitual consiste en establecer una legislación específica para la seguridad social a fin de financiarla con cotizaciones obligatorias que han de utilizarse única y exclusivamente a los efectos especificados en tal legislación. Esta es la solución que nos parece más apropiada.

No obstante, los gobiernos también pueden conferir un mandato explícito a organismos privados para que la financien o cofinancien y se encarguen o puedan optar por dejar esa tarea a la iniciativa voluntaria. Los servicios privados, obligatorios o voluntarios, se consideran a

menudo como una manera conveniente de mantener un bajo nivel de gastos públicos (definidos de manera amplia para incluir los gastos de la seguridad social financiados a partir de las cotizaciones). Sin embargo, es incorrecto pensar que las prestaciones privadas no tienen efecto sobre las finanzas públicas. Los contingentes pasivos del gobierno son el último garante de la mayoría de las transferencias sociales (tanto públicas como privadas) que la población acepta. Por lo tanto, aunque el gasto social bruto sea muy superior en el caso de que la gestión de la protección social recaiga sobre el sector público, el gasto social neto total es más o menos de la misma magnitud, si comparamos un sistema de protección gestionado totalmente por el sector público –Suecia- con otro gestionado parcialmente por ambos sectores, público y privado -Estados Unidos-. Ambos países tiene prácticamente el mismo nivel de gasto pero los resultados son radicalmente diferentes en términos sociales, principalmente porque los gastos sociales privados se distribuyen de manera mucho más desigual que los públicos (ILO, 2002). Por todo ello en el presente trabajo el sistema que utilizaremos para financiar la implantación de un modelo de financiación para la prestación básica universal será un sistema de reparto financiado a través de cotizaciones abonadas por los empleadores y/o los trabajadores al entender que de esta forma los gastos sociales se distribuyen de una forma más equitativa entre toda la población.

3. PROPUESTA DEL MODELO DE FINANCIACION PARA UN NIVEL BÁSICO DE PREVISIÓN

Bajo un sistema de reparto simple anual, se establece la equivalencia entre las aportaciones satisfechas en un año y las prestaciones o reembolsos de ese año. Hay que tener en cuenta que en esa equivalencia:

- a) puede no existir financiación externa, es decir, únicamente con las aportaciones realizadas por los cotizantes se financian las prestaciones a realizar.

- b) la financiación de las prestaciones lo será mediante las aportaciones de los cotizantes y las aportaciones que el Estado realiza con el fin de financiar las actuales prestaciones sociales existentes. Evidentemente estas prestaciones quedarían suprimidas o extinguidas al otorgarse la prestación básica. Sin embargo se considera que el estado mantiene su compromiso presupuestario al mismo nivel. Con ello la prestación social mínima no implicaría un sobre esfuerzo presupuestario, sino mantener el esfuerzo que actualmente se está realizando, tanto a nivel estatal como autonómico.
- c) aportaciones de los cotizantes y las aportaciones del Estado pero teniendo en cuenta un Fondo de reserva, es decir, generando unos excedentes con el fin de poder hacer frente a imprevistos, desfases o déficits que se generen en ciertas épocas, evitando así que desfases o déficits puntuales provoquen desequilibrios en el modelo de financiación.

Para la determinación de las aportaciones del modelo de financiación, se parte de los factores e importes de Peña Miguel, N., *et al.* (2013) focalizados en el gasto en bienes vitales, donde se puede determinar el coste que representaría dotar de un nivel de previsión básico a toda la población española. Para ello, sea una población L_i^{PSB} con derecho a una *PSB* y con la estructura demográfica:

$$L_i^{PSB} = \sum_{i=x}^w l_i^{PSB} = \sum_{i=1}^s l_{x \dot{i} z}^{PSB} \quad [1]$$

siendo:

x : Edad mínima² por la que el ciudadano tiene derecho a la *PSB*.

w : Edad máxima alcanzada

l_i^{PSB} : Número de personas con derecho a *PSB* a la edad *i*-ésima

² La edad mínima considerada es 17 años. Los menores de 17 años se consideran dependientes en la unidad familiar, siendo éste uno de los factores que también particularizan el gasto.

s : Número de diferentes *PSB* asociadas a las diferentes características de los individuos

Para una edad x_i -ésima el total de beneficiarios lo integran la suma de los beneficiarios afectos según los diferentes factores en el ejercicio z -ésimo. Si el abono de prestaciones se distribuye uniformemente a lo largo del tiempo, tenemos entonces que durante el ejercicio z -ésimo el gasto por prestaciones B_z asciende a:

$$B_z = \sum_{i=1}^s J_{x_i:z}^{PSB} \cdot PSB_{i:z} \quad [2]$$

Aplicando los factores cuantitativos obtenidos en la regresión a la muestra de la *EPF 2010*, se obtiene el importe de la prestación agregada y de la prestación individual para todos y cada uno de los 22.203 encuestados que conforman la muestra. Posteriormente, a través del factor de elevación³ de la muestra del INE se extrapola a toda la población existente en 2010: 45.147.618 habitantes (INE, 2010). Resulta un valor medio de prestación de 3.820,48 €/año para la cobertura universal y un gasto total de prestación universal $PSBT_{2010}$ de:

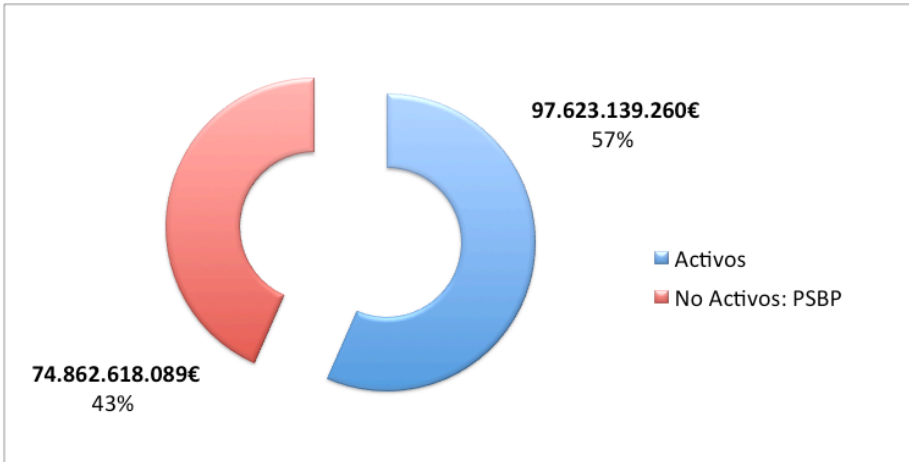
$$PSBT_{2010} = \sum_{i=1}^s J_{x_i:2010}^{PSB} \cdot PSB_{i:2010} = 172.485.757.349,54€ \quad [3]$$

Si se considera una prestación parcial $PSBP_{2010}$ a abonar a todo ciudadano que no sea trabajador activo, resulta una *PSB* media de 4.694,59 €/año y un gasto total en *PSB* Parcial ($PSBP_{2010}$) de:

$$PSBP_{2010} = \sum_{i=1}^s J_{x_i:2010}^{PSB} \cdot PSBP_{i:2010} = 74.862.618.089,43€ \quad [4]$$

Gráfico 1: Comparativa de la *PSB* Parcial sobre la Universal para el ejercicio 2010

³ Equivale al número de personas a las cuales representa el encuestado y la suma de todos los factores de elevación es igual al total de la población española de 2010.



Fuente. Elaboración propia

La prestación a abonar a todo ciudadano que no fuese trabajador activo representa el 43,40% de la PSB Universal para el 2010 (gráfico 1). Obtenido éste se puede determinar el coste que supondría respaldar esta prestación para cada trabajador activo a través de una cotización determinada como porcentaje de su salario.

Éste es un indicador del grado de aportación necesario para financiar exclusivamente con los salarios el nivel básico de previsión. Si existen otras fuentes de financiación (aportaciones empresariales a través de resultados, impuestos dedicados, etc.) su valor se reduciría, por lo que el porcentaje inicial realmente representa la cotización máxima que el trabajador activo haría frente para financiar la prestación, fuese universal o parcial, según el caso.

Para ello se considera la estructura demográfica-financiera de cotizantes C_i en el ejercicio z -ésimo:

$$C_i = \sum_{i=x}^w I_i^c \quad [5]$$

I_i^c : Número de personas cotizantes a la edad i -ésima
 Para un abono de aportaciones distribuidas uniformemente a lo largo del tiempo, y k_z es el porcentaje de cotización constante del ejercicio z -ésimo que sobre el salario $S_{i:z}$ del

ejercicio, se determina la cotización del año c_z , entonces el valor de las aportaciones T_z a abonar en el ejercicio vendrá dado por:

$$T_z = k_z \cdot S_z = k_z \cdot \sum_{i=x}^{x_i-1} I_{i:z}^c \cdot S_{i:z} \quad [6]$$

S_z : Salario agregado de la población en el ejercicio z-ésimo donde la proporción que representa la prestación sobre la masa salarial de los trabajadores activos resultaría:

$$k_z = \frac{\sum_{i=1}^s I_{x_i:z}^{PSB} \cdot PSB_{i:z}}{\sum_{i=x} I_{i:z}^c \cdot S_{i:z}} \quad [7]$$

En el caso de España, la *Encuesta de Estructura Salarial de 2010 (EES, 2010)* muestra el importe salarial bruto para la población española en ese ejercicio por tramos de edad. Obtenido el importe de la muestra de la *EES 2010* se extrapola a la población ocupada española de 2010, (18.408.100 personas) cuyo dato obtenemos de la *Encuesta de Población Activa de 2010 (EPA, 2010)*. Con lo anterior se obtiene un salario agregado para la totalidad de la población ocupada de:

$$S_{2010} = 517.909.276.645,35\text{€}$$

donde la proporción que representa la PSB universal sobre la masa salarial generada en España en 2010 resulta de la siguiente expresión:

$$\sum_{i=x}^{x_i-1} I_{i:2010}^c \cdot k_{2010}^{PSB} \cdot S_{i:2010} = \sum_{i=1}^s I_{x_i:2010}^{PSB} \cdot PSB_{i:2010} \quad [8]$$

Esto es,

$$k_{2010}^{PSB} = \frac{\sum_{i=1}^s J_{x_i:2010}^{PSB} \cdot PSB_{i:2010}}{\sum_{i=x}^{x_j-1} I_{i:2010}^c \cdot S_{i:2010}} = \frac{172.485.757.349,54}{517.909.276.645,35} = 33,3042\% \quad [9]$$

Resulta la parte máxima de renta salarial de los trabajadores que debiera ser redistribuida para financiar la *PSB* de ese año. Por otra parte, al considerar esta prestación como universal, cada trabajador también recibe una *PSB* acorde a las necesidades mínimas vitales y su situación familiar. Sobre el PIB en 2010, el coste anual de esta prestación básica universal supondría el 16,5%.

Por otra parte, en vez de una cobertura universal puede contemplarse una *PSB* parcial como la existente en otros países (Canadá, México, etc.) donde cubriría a toda la población excepto la ocupada. Para este caso en concreto se establece proporción sobre la masa salarial de la población activa ocupada española:

$$k_{2010}^{PSB} = \frac{\sum_{i=1}^s J_{x_i:2010}^{PSBP} \cdot PSBP_{i:2010}}{\sum_{i=x}^{x_j-1} I_{i:2010}^c \cdot S_{i:2010}} = 14,4547\% \quad [10]$$

Evidentemente este porcentaje es inferior al obtenido para la cobertura universal debido a que cubriría únicamente a los ciudadanos no ocupados, cuyo coste anual supondría el 7,16% del PIB en 2010.

Estos resultados implican que la inclusión de una *PSB* como nivel cero de previsión social en España conlleva una simplificación de las prestaciones mínimas, rentas mínimas de inserción y similares para evitar duplicidades, pero también conlleva que la financiación correspondiente a éstas partidas deba redirigirse a financiar el nivel de protección indicado en este trabajo.

Cuadro 1: Resumen de las Aportaciones Estatales actuales que cubrirían la PSB. Millones de euros

Concepto	Aportación 2010
RMI autonómicas (100%)	766,73
Pensiones No Contributivas, LISMI, SOVI y otros subsidios (100%)	13.828,12
Pensiones Contributivas (35%)	37.033,06
Desempleo: Nivel contributivo (85%)	20.931,25
Cupo Pensiones No Contributivas (100%)	142,57
Aportaciones Estatales 2010	72.701,73

Fuente: Elaboración propia a partir de IGAE. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. 2010

La PSB lleva a una redistribución de la financiación de las prestaciones dentro del sistema contributivo de pensiones de la seguridad social. Así, desde el punto de vista del pensionista, sigue recibiendo la pensión normalmente, si bien desde el punto de vista de las fuentes de financiación, la composición de ésta ha cambiado. Por una parte percibiría la PSB y por otra el diferencial que le correspondería por las cotizaciones realizadas durante su vida laboral como activo. Es por tanto de recibo considerar dentro del sistema de financiación la parte que correspondería a la PSB sobre la financiación en prestaciones contributivas.

Por ello las prestaciones contributivas de la Seguridad Social debieran dividirse en dos niveles. El primero integrado por la PSB y el segundo el diferencial positivo derivado de las cotizaciones realizadas. El 35% correspondería al porcentaje de cobertura medio de la PSB (272,89 €/mes) sobre la prestación contributiva media para 2010 (779,49 €/mes) y sería el grado de asignación de presupuestos por prestaciones contributivas que debiera financiar la PSB.

Además de la parte presupuestaria correspondiente a las prestaciones contributivas de la seguridad social se verían afectadas las prestaciones por desempleo. De hecho implicaría que recibirían la PSB y a partir del importe de la PSB, el diferencial que les correspondería por las

cotizaciones y tiempo realizado. Se debiera, por tanto, considerar como gasto la parte que correspondería a la *PSB* sobre el gasto en prestaciones de desempleo y, por consiguiente, dividirse en dos niveles. El primero integrado por la *PSB* y el segundo por el diferencial positivo derivado de las cotizaciones realizadas. El 85% sería el porcentaje de cobertura medio de la *PSB* (615,66 €/mes) de los desempleados sobre la prestación contributiva media de desempleo para 2010 (842,40 €/mes), y sería el grado de asignación de presupuestos por desempleo contributivo que debiera financiar la *PSB* o nivel básico.

Junto con la financiación anterior, el conjunto de recursos que las diversas Administraciones aportan para el nivel básico de previsión, es decir, para cubrir la *PSB*, asciende a 72.701,73 millones de €uros en el año 2010 (cuadro 1). Las actuales aportaciones para financiar las RMI autonómicas pasarían a emplearse íntegramente para financiar la *PSB* ya que ésta se situaría en todos los casos por encima de las RMI autonómicas y tendría la misma finalidad.

Finalmente y en relación con la partida cupo pensiones no contributivas, éste corresponde al importe que las Comunidades Autónomas de Navarra y País Vasco (Convenio y Concierto Económico respectivamente) adelantan para hacer frente al pago de las pensiones en dichas comunidades pero que vía cupo corresponde sufragar al Estado. Dado que todas las pensiones no contributivas que existen en el cupo son inferiores a la *PSB*, éstas quedarían absorbidas por ella y se debería destinar su importe íntegro a la financiación de la *PSB*.

4. EVOLUCIÓN A 12 AÑOS

4.1. Introducción

La evolución de la población, de la economía y del mercado laboral de un país influye directamente en el desarrollo financiero de su sistema de Seguridad Social (Cichon et al, 1999). Por ello y con el fin de estudiar la evolución del coste que supondría para los próximos 12 años la

prestación básica tanto universal como parcial se plantean tres escenarios posibles siguiendo las recomendaciones de European Economy (2/2012).

En cada escenario se establecen las condiciones demográficas, económicas y laborales que se prevén se produzcan en los próximos doce años. Dado que el año de referencia bajo el que se realiza este trabajo es el año 2010 y existen valores contrastados de la situación demográfica, económica y laboral de los años 2011 y 2012, se procede a ajustar los datos a dicha realidad a partir de la cual se realizarán los escenarios posibles.

Las variables que componen cada escenario son cinco:

- 1) En relación a la evolución demográfica, la estructura de la población por edad informa del potencial de cotizantes y prevé el número de pensionistas que se generarán en los próximos años. Los datos de la población general que se necesita estudiar son (Plamondon et al, 2000):
 - La población por edad y sexo
 - Los tantos de fertilidad y porcentaje de nacidos por sexo
 - Los tantos de mortalidad
 - Los tantos de inmigración y emigración y su variación.
- 2) En relación a la evolución económica, las principales variables que informan sobre el estado y desarrollo de la economía son en nuestro objeto de estudio las siguientes:
 - 2.1) El PIB
El porcentaje de PIB que se destina a esta prestación básica sirve para medir el nivel de gasto que una administración pública previsora y eficiente sería capaz de abordar sin problemas en cualquier tipo de circunstancias⁴, incluso las más adversas (Casassas et al, 2011).
 - 2.2) Variaciones del IPC en los productos básicos que van a ser cubiertos por la prestación básica. Dado que el modelo de financiación que se plantea tiene como objetivo financiar esta prestación básica para los próximos doce años, y dado

⁴ La medición del porcentaje que sobre el PIB se destina a esta prestación básica sirve para medir el nivel de generosidad de la protección que se desea establecer (Conde y Alonso, 2006).

que esta prestación cubre el gasto en bienes de primera necesidad, se hace necesario tener en cuenta la variación de precios que sufren dichos bienes.

- 2.3) La variación de la tasa de actualización de la prestación. La valoración a 12 años contempla un tipo de interés para la actualización de dichos valores, libre de riesgo de inversión.
- 3) En relación al mercado laboral: las principales variables que determinan la estructura y los posibles cambios en el mercado laboral son la evolución de los salarios y la variación del número de personas que cambian de una situación laboral a otra⁵.

Cuadro 2: Base técnica de los tres escenarios.

	PESIMISTA	BASE	OPTIMISTA
	ESCENARIO 1	ESCENARIO 2	ESCENARIO 3
EVOLUCION DEMOGRAFICA			
Tanto fertilidad	90,00%	100,00%	110,00%
Tanto inmigración	90,00%	100,00%	110,00%
Tanto emigración	110,00%	100,00%	90,00%
Tanto mortalidad	(Prieto, 1995)	(Prieto, 1995)	(Prieto, 1995)
EVOLUCION ECONOMICA			
Variación PIB	0,00%	1,00%	2,00%
Variación Tipo Actualización	1,50%	2,00%	3,00%
Variación IPC Productos PSB	3,00%	2,00%	1,50%
MERCADO LABORAL			
Evolución Salarios	0,00%	1,00%	2,00%
Evolución Paro	3,00%	0,00%	3,00%

Fuente: Elaboración propia

⁵ Por ejemplo que pasan de ocupados a parados, de ocupados a jubilados, de parados a ocupados o la incorporación de nuevas personas al mercado laboral.

4.2. ESCENARIOS

El escenario de evolución pesimista se caracteriza por una evolución negativa de todas las variables. Es decir la tasa de evolución demográfica refleja un decremento moderado de las tasas de inmigración así como un incremento moderado de las tasas de emigración, provocando un saldo neto negativo (disminución de población). La evolución económica es negativa debida al estancamiento del PIB, a una tasa de actualización de la prestación positiva pero baja y a una variación del IPC muy por encima de los salarios, lo cual disminuye de manera importante el poder adquisitivo.

Bajo un escenario neutro o base se estima una evolución constante de todas las variables sin fluctuaciones significativas. Esto provoca que la tasa de evolución demográfica refleje una variación no relevante en las tasas de inmigración y emigración. Se produce un estancamiento en la evolución económica debido principalmente: al estancamiento del PIB, aunque creciente, una tasa de actualización de la prestación positiva pero moderada y a una variación del IPC ligeramente por encima de los salarios.

La evolución en un escenario optimista se caracteriza por una evolución positiva de todas las variables. Es decir la tasa de evolución demográfica refleja un incremento moderado de las tasas de inmigración así como un decremento moderado de las tasas de emigración, provocando un saldo neto positivo (incremento del saldo de población). La evolución económica es positiva debida al incremento moderado del PIB, a una tasa de actualización de la prestación positiva y a una variación del IPC por debajo de los salarios, lo cual incrementa el poder adquisitivo.

Finalmente, se considera que la evolución demográfica que se espera (European Commission, 2012) para los próximos 12 años tiene un leve crecimiento pasando de 46 millones de habitantes en 2010 a 48.1 millones en 2020.

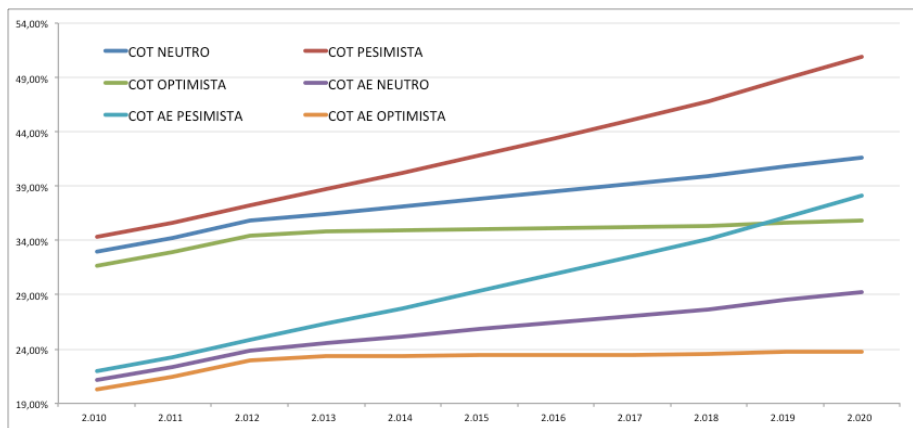
4.3. RESULTADOS

En base a las hipótesis de evolución apuntadas se puede apreciar, según la variable de comparación a estudiar, el intervalo en el que se puede encontrar el sistema de PSB y su evolución en las próximas 3 legislaturas (12 años).

En los gráficos 2 y 3 se puede apreciar los intervalos de los porcentajes de cotización anual sobre la masa salarial de los trabajadores activos para financiar la PSB Universal o Parcial. Se puede apreciar, en todos los casos la evolución alcista que implica el abono de la prestación, universal o parcial, donde la inclusión de las aportaciones que el estado realiza para prestaciones similares (AE) se dedicarían a financiar la PSB. Ello provoca en todos los casos un desplazamiento paralelo en el porcentaje de cotización, aminorando éste.

Para la prestación universal la tripleta de valores van desde [21,98%; 21,13%; 20,29%] en 2010 hasta el [40,28%; 30,16%; 24,00%] para el 2021 si se incluyen estas aportaciones estatales.

Gráfico 2: Comparativa de la Proyección de PSB Universal sin y con Aportaciones del Estado (AE)



Fuente: Elaboración Propia

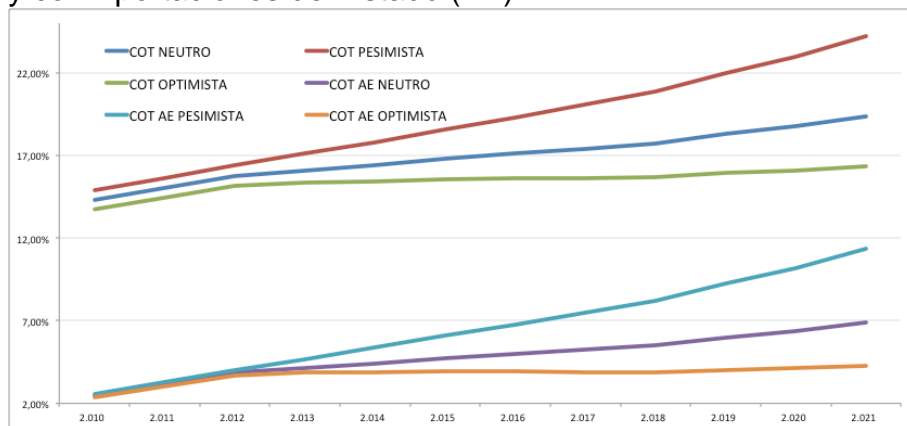
La aplicación de un modelo de prestación básica universal tendría un coste de mantenimiento muy elevado, situado entre el 16,5% en el 2010 hasta el 26,79% del PIB para 2021 en el peor de los casos analizados, es decir en un

escenario muy pesimista. En un escenario neutral alcanzaría el 20,27% del PIB, disminuyendo estos valores al 17,55% del PIB en el escenario optimista (Anexo).

Las aportaciones del Estado del año 2010 supusieron un 5,93% del PIB de ese año y el coste de una hipotética prestación básica universal supondría un 16,50% del PIB por lo que se debería financiar el 10,57% del PIB restante mediante las cotizaciones sobre los salarios.

Sin embargo, los valores de cotización de la prestación parcial incluyendo las aportaciones del estado (AE) no son tan altos, variando desde el [2,56%; 2,47%; 2,37%] en 2010 hasta la tripleta de valores [11,35%; 6,91%; 4,28%] para 2011, como se puede apreciar en el gráfico 3.

Gráfico 3: Comparativa de la Proyección de PSB Parcial sin y con Aportaciones del Estado (AE)



Fuente: Elaboración Propia

Con respecto al PIB, la financiación de la prestación básica parcial tendría un coste de mantenimiento situado entre el 7% del 2010 (1,23% al incluir las AE) hasta el 13,6% del PIB en 2021 en un escenario pesimista (5,22% con AE). En un escenario neutral alcanzaría el 9,21% del PIB (3,28% con AE), correspondiendo el menor peso para el escenario optimista con el 7,86% del PIB (2,08% con AE) –Anexo-.

5. CONCLUSIONES E IMPLICACIONES

Tanto la propuesta del Banco Mundial como la de la Organización Internacional del Trabajo sobre un pilar básico de previsión social público abocan a su contemplación dentro del entramado previsor actualmente existente en España. Este entramado se contempla con ayudas, rentas, prestaciones mínimas financiadas acorde a su competencia bien desde un ámbito autonómico o local, bien desde una cobertura propiamente estatal, con lo que puede afirmarse que ese nivel de previsión social básico existe. Sin embargo no se encuentra homogeneizada a lo largo de todo el país por lo que realmente no existe una prestación global común como tal. Por lo tanto, presenta importantes problemas que limitan su eficacia en la reducción de las desigualdades y de la pobreza en España. La PSB permitiría suplir la falta de homogeneidad y la insuficiencia de los múltiples programas que producen disparidades en la protección recibida por los distintos grupos de población.

El modelo de financiación debe permitir la transferencia de renta entre las generaciones. El modelo de reparto responde a esta característica al permitir garantizar la prestación con los recursos de cada ejercicio económico. A pesar de sus detractores por el cortoplacismo que conlleva (gastos e ingresos de cada ejercicio) respalda con la retroalimentación de recursos y la sostenibilidad en el tiempo si se realizan las previsiones/proyecciones oportunas y prudentes con el fin de mantener un estándar de cobertura para la población.

Un nivel básico de previsión social conlleva la reestructuración del siguiente nivel de cobertura de la Seguridad Social: el pilar contributivo. Todo ciudadano al convertirse en pensionista recibiría la *PSB* acorde a sus propias características personales (lugar de residencia; edad; dependientes; etc.). Si por razón de las cotizaciones sociales durante los años de actividad le correspondiese una prestación contributiva inferior a la *PSB*, recibiría esta última. Sin embargo, si fuese al revés, le correspondería un diferencial sobre la *PSB* acorde a las cotizaciones realizadas. Por ello, de las cotizaciones actuales (ejercicio

2010) para el régimen general de la Seguridad Social, una parte pasaría a financiar directamente la PSB (35%) y el resto correspondería a la cotización para la prestación contributiva de la Seguridad Social. Lo mismo correspondería para la cobertura de desempleo, donde el 85% de la cotización por ésta contingencia iría a financiar a la PSB (cuadro 4).

Cuadro 3: Reparto de Cotizaciones en el Régimen general en 2010

	Cotización Total actual	Cotización necesaria Pilar Cero	Resto cotización: Pilar Contributivo
Contingencias Comunes	28,300%	9,905%	18,395%
Desempleo (Duración determinada Tiempo Parcial)	9,300%	7,905%	1,395%
Desempleo (Duración determinada Tiempo Completo)	8,300%	7,055%	1,245%
Desempleo (General)	7,050%	5,993%	1,058%

Fuente: Elaboración propia

Por todo ello y respecto a la implantación de una prestación básica universal, tras el cálculo del coste de la misma coincidimos con (Casassas, D. y D. Raventós, 2011) en que las implicaciones económicas serían de tal magnitud que obligarían a una transformación del sistema socioeconómico. Por otro lado, la dimensión económica de la aplicación de la prestación contrasta hoy en día con el limitado margen de maniobra existente de cara a la introducción de nuevas medidas sociales a medio y largo plazo. Por todo ello, consideramos que la implantación de una prestación básica universal sería difícilmente viable, aún cuando se lleven a cabo las medidas necesarias e incluso una transformación del sistema socioeconómico. De los resultados obtenidos se extrae la viabilidad y sostenibilidad de una posible prestación social básica

parcial, es decir, que cubra a toda la población española excepto a la población ocupada. Al analizar la viabilidad de una prestación universal, se constata que también es posible pero requiriendo de aportaciones extraordinarias por parte del Estado u otros recursos adicionales para poder financiarla (cuadro 4).

Los resultados obtenidos en los escenarios indican el alto coste que representaría una PSB universal, tanto por lo que respecta al porcentaje de la masa salarial de los trabajadores activos como su incidencia sobre el PIB para los próximos 12 años. Sin embargo, los mismos indicadores para la PSB parcial indican que el coste no es tan amplio y prácticamente se podría dotar un sistema de protección parcial para todo ciudadano que no trabajase, facilitándole una cuantía suficiente para su mínimo vital.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Beetsma, Roel & Oksanen, Heikki (2007). Pension Systems, Ageing and the Stability and Growth Pact. European Economy Economic Paper, 289. (visitado 21 mayo 2014) en

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication_n9491_en.pdf

Cadarso, Maria Angeles y Febrero, Eladio. Sistemas de reparto versus sistemas de capitalización: Algunas reflexiones críticas. X Jornadas de Economía Crítica. Madrid. 25-27 Marzo (visitado 20 de mayo de 2014).

Casassas, David y Raventós, Daniel (Eds.) (2011): *La Renta Básica en la era de las grandes desigualdades*. Editorial Montesinos.

Cichon, Michael.; Scholz, Wolfgang.; Van der Meerendonk, Arthur.; Hagemerjer, K. Bertranou, F. y Plamondon, P. (1999) Financing Social protection. International Labour Office. Ginebra.

Cichon, Michael. y Hagemerjer Krzysztof (2004): "Cambios en el paradigma de las políticas de desarrollo: inversión en

una seguridad social mínima para todos”. *Revista Internacional de la Seguridad Social*, vol. 57.1.

Conde – Ruiz, J. Ignacio., Alonso, Javier. (2006). “El Sistema de Pensiones en España ante el reto del Envejecimiento”, *Presupuesto y Gasto Público* nº 44. Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de Economía y Hacienda.

De La Peña Esteban, Joseba Iñaki (2000): *Planes de Previsión Social*. Editorial Pirámide.

Doménech, Rafael (2014). Pensiones, bienestar y crecimiento económico. Documentos de Trabajo BBVA Research 14/03.

Encuesta de Estructura Salarial –EES-, (2010): Instituto Nacional de Estadística –INE-.

Encuesta de Población Activa -EPA-, (2010): Instituto Nacional de Estadística –INE-.

European Commission (2012). The 2012 Ageing Report. Economic and Budgetary projections for 27 EU Member States (2010-2060). *European Economy* 2/2012.

European Parliament (2010): *Role of minimum income in combating poverty and promoting an inclusive society in Europe*. European Parliament resolution 2010/2039 (INI).

European Economy (2012) The 2012 Ageing Report. Economy and budgetary projections for the 27 EU MEMBER States (2010-2060).

García-Núñez, Francisca (2002). Los complementos autonómicos: ¿Seguridad Social o Asistencia Social?. *Revista Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 34:129-167.

Holzmann Robert. y Hinz Richard (2005): “*Old-Age Income Support in the 21st Century. An International Perspective on Pension Systems and Reform*”. Banco Mundial.

ILO (2012): “*Social protection floors for social justice and a fair globalization*”. International Labour Conference, 101st Session, 2012.

ILO (2002). Seguridad Social: un nuevo consenso. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2002.

Instituto Nacional de Estadística- (2010): “*Población española*”. <http://www.ine.es> (Consultado enero de 2014).

Jørgensen, Steen. & Holzmann, Robert (2003). Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá. *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, vol. 21 (1):73-106.

Kulke, Ursula (2007): “Cometido presente y futuro de las normas de la OIT en la materialización del derecho a la Seguridad Social”, *Revista Internacional de la Seguridad Social*, vol. 60.

Peña Miguel, Noemí; De la Peña, Joseba Iñaki y Fernández Sainz, Ana (2013): “Factores determinantes de una Renta Básica para el ciudadano elaborada a través de la encuesta española de presupuestos familiares”. *Revista internacional de ciencias sociales interdisciplinarias. Vol2 nº2*.

Plamondon, Pierre; Drouin, Anne; Binet, Gylles; Cichon, Michael; McGillivray, Warren.R; Begard, Michel y Perez-Montas, Hernando (2000). Actuarial practice in social security. ILO/ISSA. Gêneva.

Prieto Eugenio; Fernandez M. Javier (1995). Tablas de mortalidad de la población española. Dossier actuarios. <http://www.actuarios.org/espa/revista12/DOSSIER.pdf>

Thullen, Peter (1977). *Mathematische Methoden der Sozialen Sicherheit: Systeme der Invaliden Alters-und. Ed. Buch. Karlsruhe Werl. Versicherungswirtschaft.*

Vallejo, Belén. y Solórzano, Marta (Coord.) (2013). *Gestión Patrimonial y Banca privada*. Ed. MacGraw-Hill.: 488.

ANEXO

Cuadro 4: Proporción del gasto en PSB Universal sobre el PIB de España para los próximos 12 años según escenario

AÑO	PSBU/PIB			(PSBU-AE)/PIB		
	PESIMISTA	NEUTRO	OPTIMISTA	PESIMISTA	NEUTRO	OPTIMISTA
2010	16,50%	16,50%	16,50%	10,57%	10,57%	10,57%
2011	17,09%	17,09%	17,09%	11,16%	11,16%	11,16%
	17,86%	17,84%	17,81%	11,93%	11,90%	11,88%

2012						
2013	18,71%	18,11%	17,80%	12,59%	12,18%	11,93%
2014	19,58%	18,38%	17,77%	13,26%	12,45%	11,90%
2015	20,50%	18,65%	17,75%	13,96%	12,72%	11,88%
2016	21,42%	18,90%	17,71%	14,64%	12,97%	11,83%
2017	22,36%	19,13%	17,64%	15,33%	13,20%	11,77%
2018	23,33%	19,35%	17,57%	16,03%	13,42%	11,69%
2019	24,46%	19,68%	17,58%	16,87%	13,75%	11,71%
2020	25,57%	19,95%	17,54%	17,66%	14,02%	11,67%
2021	26,79%	20,27%	17,55%	18,54%	14,34%	11,67%

Fuente: Elaboración Propia

Cuadro 5: Proporción del gasto en PSB Parcial sobre el PIB de España para los próximos 12 años según escenario

AÑO	PSBP/PIB			(PSBP-AE)/PIB		
	PESIMISTA	NEUTRO	OPTIMISTA	PESIMISTA	NEUTRO	OPTIMISTA
2010	7,16%	7,16%	7,16%	1,23%	1,23%	1,23%
2011	7,49%	7,49%	7,49%	1,56%	1,56%	1,56%
2012	7,86%	7,85%	7,84%	1,93%	1,92%	1,91%
2013	8,18%	7,99%	7,85%	2,25%	2,06%	1,98%
2014	8,49%	8,13%	7,85%	2,56%	2,19%	1,98%
2015	8,83%	8,27%	7,87%	2,90%	2,34%	1,99%
2016	9,15%	8,39%	7,85%	3,22%	2,46%	1,98%

6						
2017	9,46%	8,50%	7,83%	3,53%	2,57%	1,95%
2018	9,78%	8,61%	7,80%	3,85%	2,68%	1,93%
2019	10,24%	8,82%	7,87%	4,31%	2,89%	2,00%
2020	10,66%	8,99%	7,89%	4,72%	3,06%	2,01%
2021	11,15%	9,21%	7,96%	5,22%	3,28%	2,08%

Fuente: Elaboración Propia