

JUSTICIA Y EQUIDAD SOCIAL DE LOS PRESUPUESTOS DE LOS GOBIERNOS: UNA PRESTACION UNIVERSAL

Resumen

En base a la justicia y equidad social, organismos como el Banco Mundial (Holzman & Hinz, 2005) proponen diseñar una asignación económica universal dentro de los pilares de protección social a la vejez. La Organización Internacional del Trabajo (ILO, 2012) también recomienda establecer un nivel de protección social básico que dé cobertura a toda la población con el fin de aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social. Esta protección puede basarse en una asignación económica universal para cada ciudadano, teniendo en cuenta no sólo su propia situación personal, sino también la situación demográfica y económica del país. El objetivo de este trabajo es proponer un modelo de financiación que ampare a una asignación universal. En este trabajo se analiza cómo tanto la asignación económica como el modelo de financiación son unos instrumentos redistribuidores de la renta y tienen su razón de ser en unos principios presupuestarios basados en información relevante, transparencia de la gestión presupuestaria y transferencia de recursos entre las generaciones.

Palabras clave: Redistribución de la renta, pobreza, equidad social, gestión presupuestaria, transparencia.

Códigos JEL: I38, H19, H83

Abstract

Organizations like the World Bank (Holzman & Hinz, 2005) propose to design an economic universal assignment for the elderly inside a non-contributory “zero pillar”. Nowadays, the International Labour Office (ILO, 2012) as well recommends establishing a floor level of social protection that gives coverage to the whole population in order to relieve the poverty, the vulnerability and the social exclusion. This protection can be based on an economic universal assignment for every citizen, bearing his/her own personal situation and demographic and economic situation of the country.

The aim of this work is to propose a financial model according to the characteristic of the economical benefit: One universal assignment, being the redistribution instrument of the income based on relevant information,

transparency of the budgetary management and transfer of resources between the generations.

Key Words: Income redistribution, poverty, social equity, budgetary management, transparency.

Thematic Area: Economy of the Public Sector, Administration and Public Governance.

1. INTRODUCCION

Para diseñar una asignación económica universal como recomienda el Banco Mundial (Holzman & Hinz, 2005), el Estado debe buscar como objetivo socialmente responsable no solo la transparencia en la rendición de cuentas por la administración de los recursos en forma eficiente, sino también la racionalidad presupuestaria. Es decir, realizar las intervenciones necesarias para que la equidad intra e inter generacional sea sostenible (Peña-Miguel *et al*, 2012)

Así mismo para llevar a cabo la recomendación de la OIT sobre la creación de un nivel o pilar básico de previsión social (ILO, 2012) se requiere una redistribución de renta a través de un sistema de financiación demográfico, económico y plurianual (Plamondon *et al*, 2000).

Actualmente existen un número elevado de ayudas económicas dirigidas a distintos estamentos de la población cuya finalidad es evitar la indigencia y los estados de pobreza. Esto ocurre no sólo en España, sino en la mayoría de los estados miembros de la Unión Europea (Figari, Matsaganis & Sutherland, 2013). Esta gran variedad de prestaciones es a su vez gestionada por otra gran variedad de organismos nacionales, autonómicos, provinciales y locales. Sin embargo, las distintas administraciones financian estas ayudas mediante dotaciones puntuales e incluso dependiendo de la situación económica del país, no existiendo un sistema financiero integral y global avalado por una estructura de financiación sostenible cuyo objetivo sea que todo ciudadano de un país evite el riesgo de pobreza. Es decir, que por el hecho de ser ciudadano se tenga asegurado el sustento mínimo vital. La prestación que puede englobar esta finalidad es una prestación básica universal entendida ésta como una cantidad individual, no idéntica para cada ciudadano y condicionada por las circunstancias familiares o factores determinantes del gasto en bienes vitales (Peña-Miguel *et al*, 2015). Esta prestación la denominamos Prestación Social Básica -PSB-.

Debe entenderse como una prestación básica para todo ciudadano. Para aquellos que carezcan de recursos, la prestación debe permitirles aliviar su situación de pobreza, vulnerabilidad o exclusión social. Para aquéllos que ya disponen de recursos económicos propios, se entiende como la asignación estatal cuya finalidad es garantizar los bienes básicos para la vida (Peña-Miguel, 2014).

El objetivo es, por tanto, la creación de un sistema de previsión social inicial y básico que garantice los gastos vitales de todos los ciudadanos, así como la creación de un modelo de financiación para la prestación universal bajo los principios de justicia y equidad social.

Este modelo define por un lado los recursos o cuantías que corresponden a cada ciudadano en función de unos factores económicos y sociales que los determinan (Peña-Miguel et al, 2015) y por otro, las fuentes de financiación necesarias para hacer frente a esos recursos. Este modelo será aplicado para España con los datos obtenidos en las tres encuestas utilizadas: Encuesta de Presupuestos Familiares; Encuesta de Estructura Salarial y Encuesta de Población Activa del año 2010.

Para llevarlo a cabo en el siguiente epígrafe se abordan las características y factores que influyen en un presupuesto estatal sostenible. A continuación nos centramos en el modelo de reparto como aquel modelo de financiación presupuestaria sostenible que responde a las propias características de la prestación. En este modelo se analiza la equivalencia presupuestaria y se obtienen los pros y contras de su aplicación. En el epígrafe cuarto se realiza una aplicación presupuestaria a la PSB acorde a los valores propuestos por Peña-Miguel et al (Peña-Miguel et al, 2015). Ésta se centra en la determinación de la PSB basada en los gastos en vez de los ingresos de cada ciudadano. Se analizan los resultados y se concluye el presente trabajo con los comentarios, referencias bibliográficas empleadas así como un anexo con los valores de prestación obtenidos de la Encuesta de Presupuestos Familiares de 2010.

2. PRESUPUESTO SOSTENIBLE

El gasto que conlleva una prestación universal se sustenta en el presupuesto público de ámbito estatal. Éste lo constituyen el conjunto de los derechos (ingresos) y obligaciones (gastos) a liquidar durante el ejercicio por cada uno de los órganos y entidades que forman parte del sector público.

En España la gestión del sector público está sometida al régimen de un presupuesto anual aprobado por las Cortes Generales y basado en los principios de:

- estabilidad presupuestaria,
- plurianualidad para reforzar la previsión presupuestaria y normalizar el procedimiento de todas las Administraciones Públicas con los programas de estabilidad y crecimiento

- transparencia que permita verificar el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria
- eficiencia en la asignación y uso de los recursos públicos que deben orientar las políticas de gasto.

Por tanto, el presupuesto del estado financia esta prestación. De hecho, el Banco Mundial propone que los estados creen un sistema de protección social (Holzmann y Hinz, 2005) sustentado en 5 pilares, donde la prestación universal sería el pilar cero. Este viene 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 y que sea sufragada anualmente, teniendo en cuenta tanto la situación demográfica como económica del país (Kulke, 2007).

Para formalizarlo, el estado debe realizar las intervenciones necesarias para que los principios sobre la gestión del sector público cumplan la misión para la que fueron creados. Los presupuestos económicos como sistemas de redistribución de la renta son muy sensibles a los cambios económicos y fiscales en los que operan y a los presupuestos económicos estatales que les mediatizan (Cichon et al, 1999; Scholz et al, 2000) y donde se incluyen además de las pensiones propiamente dichas otros beneficios sociales, asistenciales y de salud (Plamondon et al, 2000).

Las pensiones en sí representan la mayor parte del gasto social. A menudo, representan entre el 10% y el 15% del PIB (Producto Interior Bruto) en la mayor parte de los países ricos de la OCDE y entre el 5% y el 10% en muchos países en desarrollo (Orenstein, 2011) - Cuadro 1-.

Cuadro 1: Porcentaje del gasto social sobre el PIB

| Año | 1980 | 1990 | 2000 | 2010 | 2012 |
|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Francia | 20,8 | 25,1 | 28,6 | 32,2 | 32,1 |
| Dinamarca | 24,8 | 25,1 | 26,4 | 30,1 | 30,5 |
| Bélgica | 23,5 | 24,9 | 25,3 | 29,5 | 30,0 |
| Finlandia | 18,1 | 24,1 | 24,2 | 29,4 | 29,0 |
| Austria | 22,4 | 23,8 | 26,6 | 28,8 | 28,3 |
| Suecia | 27,1 | 30,2 | 28,4 | 28,3 | 28,2 |
| Italia | 18,0 | 19,9 | 23,1 | 27,8 | 28,1 |
| Alemania | 22,1 | 21,7 | 26,6 | 27,1 | 26,3 |
| España | 15,5 | 19,9 | 20,2 | 26,5 | 26,3 |
| Portugal | 9,9 | 12,5 | 18,9 | 25,6 | 25,0 |

| Año | 1980 | 1990 | 2000 | 2010 | 2012 |
|-----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Países Bajos | 24,8 | 25,6 | 19,8 | 23,5 | 24,3 |
| Reino Unido | 16,5 | 16,7 | 18,6 | 23,7 | 23,9 |
| Eslovenia | .. | - | 21,8 | 23,5 | 23,7 |
| Luxemburgo | 20,6 | 19,1 | 20,9 | 23,0 | 23,3 |
| Grecia | 10,3 | 16,6 | 19,3 | 23,3 | 23,1 |
| Irlanda | 16,5 | 17,3 | 13,4 | 23,7 | 23,1 |
| Noruega | 16,9 | 22,3 | 21,3 | 23,0 | 22,1 |
| Nueva Zelanda | 17,0 | 21,5 | 19,0 | 21,2 | 22,0 |
| OECD-Total | 15,5 | 17,6 | 18,9 | 22,0 | 21,7 |
| Hungría | .. | .. | 20,7 | 22,6 | 21,1 |
| Republica Checa | .. | 15,3 | 19,1 | 20,8 | 20,6 |
| Polonia | .. | 14,9 | 20,5 | 21,8 | 20,4 |
| Suiza | 13,8 | 13,5 | 17,8 | 20,0 | 20,3 |
| EEUU | 13,2 | 13,6 | 14,5 | 19,9 | 19,4 |
| Australia | 10,3 | 13,2 | 17,3 | 17,9 | 18,7 |
| Estonia | .. | .. | 13,9 | 20,1 | 18,4 |
| Canadá | 13,7 | 18,1 | 16,5 | 18,6 | 18,2 |
| Rep. Eslovenia | .. | .. | 17,9 | 19,0 | 17,6 |
| Islandia | .. | 13,7 | 15,2 | 18,0 | 16,4 |
| Israel | .. | .. | 17,2 | 16,0 | 15,8 |
| Corea | .. | 2,8 | 4,8 | 9,2 | 9,3 |

Fuente: The OECD Social Expenditure Database (SOCX).

Este gasto en pensiones sobre el PIB, puede descomponerse en tres factores como señala (Conde-Ruiz y Alonso, 2006):

- i) el factor demográfico a través de la tasa de dependencia que relaciona la población mayor de 65 años respecto a la población en edad de trabajar,
- ii) el factor del mercado de trabajo, a través del valor inverso de la tasa de empleo
- iii) el factor institucional debido al propio diseño del sistema de protección del país. Este a su vez puede contemplarse bajo dos subfactores (Domínguez, 2012):
 - Cobertura del sistema, que contempla el número de pensionistas respecto a la población mayor de 65 años.
 - Generosidad del sistema, medido a través de la pensión media respecto a la productividad media de un trabajador.

Cuadro 2: Factores que influyen en el gasto por pensiones

$$\frac{\text{Gasto en Pensiones}}{\text{PIB}} = \frac{\text{Pob. mayor de 65 años}}{\text{Pob. edad de trabajar}} \times \frac{1}{\text{Tasa de empleo}} \times \frac{\text{Cobertura}}{\text{Nº Pensiones}} \times \frac{\text{Generosidad}}{\text{Pensión media}} \times \frac{\text{Productividad media}}{\text{Pob. mayor de 65 años}}$$

Factor Demográfico
Factor Mercado de trabajo
Factor Institucional

Fuente: (Conde-Ruiz y Alonso, 2006)

Una variación en estos factores influye en la proporción de gasto en pensiones sobre el PIB (cuadro 2). Si la política del gobierno es mantener un porcentaje constante del PIB, será necesario que o bien disminuya el grado de cobertura, o bien el grado de generosidad, o ambos. Sin embargo, es difícil que se produzca, ya que el factor institucional depende de la legislación y por lo tanto no es algo que se pueda modificar fácilmente. Tanto el factor demográfico como el factor del mercado de trabajo se toman como datos, el primero debido a que sus previsiones son muy fiables y el segundo por impredecible, sólo cabe el realizar supuestos sobre su evolución.

Lógicamente puede haber variaciones demográficas, económicas e institucionales que puntualmente provoquen un déficit excesivo en el sistema, pero una política presupuestaria racional permite que el cociente gasto/PIB vuelva a su nivel original tras un periodo en el que ha variado de forma importante. Obviamente, esto exige, generar superávit primarios importantes tras el periodo de crecimiento del cociente deuda/PIB.

Si el gasto a financiar es la PSB, como ingreso se debieran tener en cuenta un conjunto de recursos que respondan precisamente a las características base de la prestación objeto de financiación. El sistema de financiación de la PSB, se debe apoyar en la idea de la solidaridad, en tres ejes diferentes:

- solidaridad entre generaciones.
- solidaridad de los activos respecto de los pasivos.
- solidaridad entre los distintos territorios de la Nación.

3. MODELOS ACTUARIALES SOSTENIBLES

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).

Aunque la clasificación de los sistemas actuariales es amplia, el sistema a emplear debe ser coherente con el fin mismo de la cobertura: Garantía de ingresos mínimo, redistribuidor de renta.

El sistema a emplear debe llevar a una distribución inmediata o a corto plazo de las cotizaciones e ingresos generales de los aportantes que, sin tiempo para ser capitalizados, se convierten en prestaciones a percibir por los beneficiarios. Las técnicas de reparto son las que mejor se adecuan a este objetivo al permitir plasmar el principio de solidaridad financiera como el de redistribución presupuestaria.

3.1. SISTEMA DE REPARTO

En líneas generales, el reparto simple anual establece la equivalencia entre las aportaciones satisfechas en un año por todo el colectivo y las prestaciones de ese año. Algunos autores (Betzuen y Blanco, 1989; Meimerdinger, 1994) distinguen entre reparto simple cuando se definen a priori las aportaciones en función de los gastos esperados y reparto puro cuando los gastos se satisfacen a medida que se van produciendo. En nuestro caso debiera ser un reparto simple acorde a las estimaciones anuales de gasto público en PSB.

El sistema de reparto está basado en un principio de solidaridad intergeneracional continua (Muñoz del Bustillo y Esteve, 1995; Alonso y Tortuero, 2002). Los cotizantes financian las pensiones de los beneficiarios a través de una cotización social u otros mecanismos impositivos. Esto es, la pensión de cada pasivo se financia con las cotizaciones de los que en ese momento están trabajando (Zubiri, 1996), repartiendo a los hoy pasivos lo que cotiza la generación actual de trabajadores activos (Mateo, 1997). Por ello en el modelo de reparto (Valdés, 2002) subyace un contrato social por el que los trabajadores de hoy se comprometen al pago de las pensiones actuales a cambio de que los trabajadores del mañana les financien la propia. Por lo tanto no genera reservas matemáticas y se basa en la solidaridad y la transferencia de recursos entre generaciones, aunque no establece económicamente garantías para los pasivos por cuanto sus prestaciones dependen de la necesaria aportación de los activos (Hernández, 2009).

La consideración de un sistema financiero-actuarial de reparto es acorde a la definición y objetivos de la Prestación Social Básica, pues a través de él se consigue la redistribución de las cotizaciones entre todos los beneficiarios.

Es por ello por lo que establecido el nivel mínimo que se otorga por PSB, se puede determinar el nivel de aportación (absoluto o relativo) que debe realizar cada aportante.

3.2. DEDUCCION

A continuación planteamos el proceso que lleva a la determinación de la cotización anual bajo un sistema de reparto (Nieto y Vegas, 1993).

Sean:

$PSB_{h,t}$: PSB por ciudadano incluido en el hogar h-ésimo y para el ejercicio t-ésimo.

$PSB_{n,t}$: PSB constante por cada miembro del hogar para el ejercicio t-ésimo.

$n_{h,t}$: Número de miembros del hogar h-ésimo para el ejercicio t-ésimo.

$DPSB_{j,t}$: Diferencial de PSB por factor j-ésimo y para el ejercicio t-ésimo.

s : Número de factores diferenciadores existentes.

$n_{j,t}$: Número de miembros del hogar afectados al factor j-ésimo para el ejercicio t-ésimo.

Se obtendría el valor particularizado de la PSB per cápita para la unidad familiar con característica h-ésima como:

$$PSB_{h,t} = PSB_{n,t} \cdot n_{h,t} + \sum_{j=1}^s DPSB_{j,t} \cdot n_{j,t}$$

$n_{h,t}$ y $n_{j,t}$ podrían ser iguales o diferentes dependiendo del número de individuos afectados por el factor. Por ejemplo, si el factor es el tamaño del municipio donde vive la unidad familiar, todos los individuos se verán afectados y $n_{h,t} = n_{j,t}$. Pero si se contempla el número de dependientes (miembros de la unidad familiar menores de 16 años) dentro de la composición familiar, normalmente $n_{h,t} > n_{j,t}$.

Sea una población con derecho a una PSB con la siguiente estructura demográfica:

Cuadro 3: Estructura demográfica teórica de beneficiarios de PSB

| Edad | Beneficiarios Totales | Beneficiarios con factor 1 | ... | Beneficiarios con factor h |
|------|-----------------------|----------------------------|-----|----------------------------|
|------|-----------------------|----------------------------|-----|----------------------------|

| | | | | |
|------------|-----------------|-------------------|-----|-------------------|
| x | l_x^{PSB} | $l_{x_1}^{PSB}$ | ... | $l_{x_h}^{PSB}$ |
| x+1 | l_{x+1}^{PSB} | $l_{x+1_1}^{PSB}$ | ... | $l_{x+1_h}^{PSB}$ |
| ... | ... | ... | ... | ... |
| w | l_w^{PSB} | $l_{w_1}^{PSB}$ | ... | $l_{w_h}^{PSB}$ |

Fuente: Elaboración propia

Siendo

x : edad mínima por la que el ciudadano tiene derecho a la PSB

w : Edad máxima alcanzada

l_h^{PSB} : Número de personas con derecho a PSB a la edad h-ésima

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 asciende a:

$$Prestaciones_z = B_z = \sum_{h=1}^s l_{x_h:z}^{PSB} \cdot PSB_{h:z}$$

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

Por otra parte se considera la estructura demográfica-financiera de cotizantes en el periodo z fijada en el cuadro 4:

Cuadro 4: Estructura demográfica teórica de cotizantes

| Edad | Cotizantes | Salario Medio |
|-------------|-------------------|----------------------|
| x | $l_{x:z}$ | $S_{x:z}$ |
| x+1 | $l_{x+1:z}$ | $S_{x+1:z}$ |
| ... | ... | ... |
| xj-1 | $l_{xj-1:z}$ | $S_{xj-1:z}$ |

Fuente: Elaboración propia

Se supone que el pago de las cotizaciones se distribuye uniformemente a lo largo del tiempo.

Sea k_z el porcentaje de cotización del ejercicio z-ésimo que sobre el salario determina la cotización del año c_z . El valor de las aportaciones a abonar en el ejercicio vendrá dado por:

$$\begin{aligned}
 \text{Cotizaciones}_z = C_z &= l_{x:z} \cdot k_z \cdot S_{x:z} + \dots + l_{x_{j-1}:z} \cdot k_z \cdot S_{x_{j-1}:z} \\
 &= k_z \cdot \sum_{t=x}^{x_{j-1}} l_{t:z} \cdot S_{t:z}
 \end{aligned}$$

Aplicando el principio de equivalencia financiero-actuarial (equilibrio presupuestario) para el ejercicio,

$$\text{Prestaciones}_z = B_z = C_z = \text{Cotizaciones}_z$$

se obtiene el porcentaje de cotización para abonar de la PSB durante ese año:

$$k_z = \frac{\sum_{h=1}^s l_{x_h:z}^{PSB} \cdot PSB_{h:z}}{\sum_{t=x}^{x_{j-1}} l_{t:z} \cdot S_{t:z}}$$

3.3. PROS Y CONTRAS

- i) El sistema de reparto simple redistribuye los ingresos de cotizaciones de todos los individuos entre la población con derecho a la PSB. Es acorde al objetivo de esta prestación. Se realiza una transferencia íntegra de los recursos.
- ii) No genera reservas, puesto que la cotización se destina a abonar la PSB de ese ejercicio. La existencia de desviaciones daría lugar a superávit o déficit de caja. Esta simplicidad también hace que pueda ser alterado por intereses económicos y políticos.
- iii) Financieramente, este sistema no garantiza “a priori” el mismo nivel ejercicio a ejercicio de PSB, ya que dependen de la existencia de una realimentación anual del colectivo cotizante. Sin embargo, habida cuenta que su establecimiento llevaría a la desaparición de un número elevado de ayudas que se otorgan bajo otras denominaciones, se debería incluir en la ecuación periódica de equivalencia, el compromiso presupuestario anual por parte del Estado, aunque las cuantías puedan ser distintas de las inicialmente previstas.
- iv) Es muy sensible a la evolución demográfica de la población, que puede llegar a hacer inviable el sistema, debido al continuo decrecimiento de las cotizaciones.
- v) Su aplicación práctica exige la obligatoriedad en la afiliación al colectivo asegurado, o bien que sea la entidad o institución la que financie, en todo o en parte, el coste de las prestaciones. Esto supone de manera

implícita, la asunción por parte de los ciudadanos de una serie de compromisos, entre otros, la obligatoriedad de afiliación con el fin de recibir ese derecho que es la PSB. También implica la realización de un contrato social el cual sienta las bases de los derechos y responsabilidades en el actual estado de bienestar (Rawls, 1999). Contrato donde impere la justicia como virtud básica de la sociedad política y donde reine la reciprocidad en el cumplimiento de los deberes y obligaciones de ambas partes contractuales: Estado y ciudadanos (White & Cook, 2007).

3.4. FONDO DE RESERVA

La principal salvedad del sistema de reparto simple puede ser resuelta con la inclusión de una reserva o fondo de nivelación. Este fondo puede tener diversos objetivos:

- i) Un fondo de estabilización que atenúe el efecto adverso de la economía en un corto plazo. De esta forma puede establecerse como objetivo mantener un fondo de reserva igual a varias mensualidades de pago si se mantiene el porcentaje de cotización bajo una situación de recesión que implique desempleo y crecimiento salarial.
- ii) Sistema para igualar los porcentajes de cotización de los cotizantes de varias generaciones. Un esquema joven necesita unos tantos de cotización notablemente inferiores a un sistema implantado, con lo que una mayor cotización de los primeros puede redundar en evitar tantos de cotización muy elevados cuando el sistema es maduro.
- iii) El mantenimiento de un fondo de reserva importante puede ser deseable en una situación económica donde la masa salarial de los trabajadores tiene un crecimiento muy bajo y haya tipos de interés altos. Si los salarios se incrementan mucho, el flujo de cotizaciones al sistema también se incrementa rápidamente, pero no ocurre lo mismo si apenas hay incremento salarial.
- iv) Los gobiernos pueden incrementar el fondo de reserva como forma de financiar el desarrollo económico del país. Estas reservas representan ahorro público que puede emplearse para financiar infraestructuras y proyectos públicos (Aaron, 1982). Por el contrario, debe darse un interés público a estas reservas y debe repercutir en el propio sistema.

Al contemplar tanto las posibles aportaciones del estado (AE) como el fondo de reserva (FR), la equivalencia financiero-actuarial del periodo z-ésimo sería,

$$C_z + AE_z = B_z + FR_z$$

Donde el porcentaje de cotización del ejercicio z-ésimo que hace frente a las prestaciones de PSB de tal periodo viene determinado como:

$$k_z = \frac{\sum_{h=1}^s l_{x_h:z}^{PSB} \cdot PSB_{h:z} + FR_z - AE_z}{\sum_{t=x}^{x_j-1} l_{t:z} \cdot S_{t:z}}$$

Este modelo no es nuevo pues inicialmente ya lo formuló (Kaan, 1888) sin las aportaciones del estado y sin el fondo de reserva aunque posteriormente se incorporaron en el modelo de equilibrio (Lasheras, 1948). Con ello se permite transferir recursos entre distintas generaciones bajo las restricciones

- i) sistema público obligatorio;
- ii) hipótesis de una duración ilimitada
- iii) principio de caja abierta.

En este caso, en el sentido matemático será posible transferir en parte, la carga más alta que resulta del aseguramiento de una generación sobre otras generaciones (Thullen, 1995). Esta es una de las principales diferencias con respecto al régimen de pensiones de derecho privado concebido de modo que admita la posibilidad de una liquidación del régimen.

Con este sistema de financiación de reparto se cumplen los principios sobre la equidad de ingresos/gastos generacionales (Barrell y Weale, 2010):

1. Cada cohorte o generación debe abonar sus propios gastos.
2. El gobierno reasigna recursos entre las generaciones a fin de alcanzar un óptimo intertemporal.
3. Los recursos deben reasignarse de tal manera que las generaciones vivas tengan estándares de vida similares.

De esta forma existe una solidaridad que se manifiesta desde un doble punto de vista, por un parte como solidaridad entre generaciones de forma que unas generaciones pagan cotizaciones para que, con parte de ellas, se financien las prestaciones de los más necesitados. Y por otra parte como solidaridad entre territorios, entendido como que con las cotizaciones recaudadas en todo el territorio nacional se financian las prestaciones de todos los ciudadanos.

4. UNA APLICACIÓN PARA ESPAÑA

En el presente epígrafe se procede a aplicar un modelo de reparto a una prestación de PSB. Para ello nos centramos en el caso de España y para valores obtenidos en el año 2010.

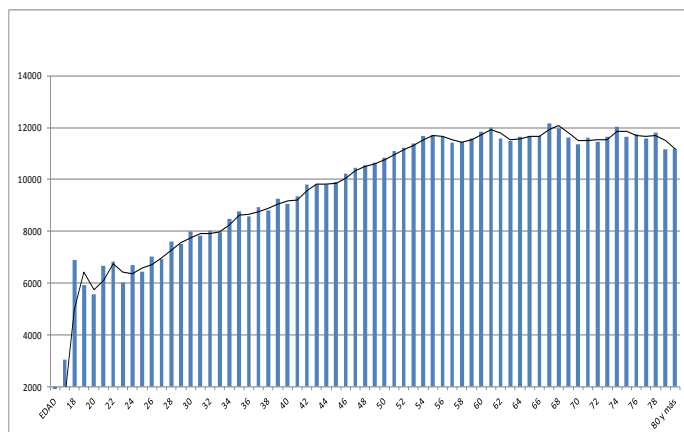
4.1. PRESTACION SOCIAL BASICA

Para la prestación de renta básica seguimos la propuesta de Peña-Miguel et al (Peña-Miguel et al, 2015). Ésta se centra en la determinación de la PSB basada en los gastos en vez de los ingresos de cada ciudadano. Es más apropiado emplear el nivel de gasto en un rango de productos determinados que sirven para mantener un nivel de vida adecuado (Storms & Van der Bosch, 2009). Además se identifican los factores que lo particularizan independientemente de influencias políticas o ideologías gubernamentales (Figari, Matsaganis & Sutherland, 2013). A través de una regresión intercuartílica determinan los factores que particularizan la renta básica para la Encuesta de Presupuestos Familiares de 2010 (EPF 2010):

- Edad del sustentador principal
- Situación laboral
- Tamaño del municipio de residencia
- Región de residencia (Comunidad Autónoma)
- Número de dependientes

Los valores medios representativos de la EPF 2010 acorde a tales factores se recogen en el Anexo y se ilustran en el gráfico 1:

Gráfico 1: PSB media según edad del Sustentador principal



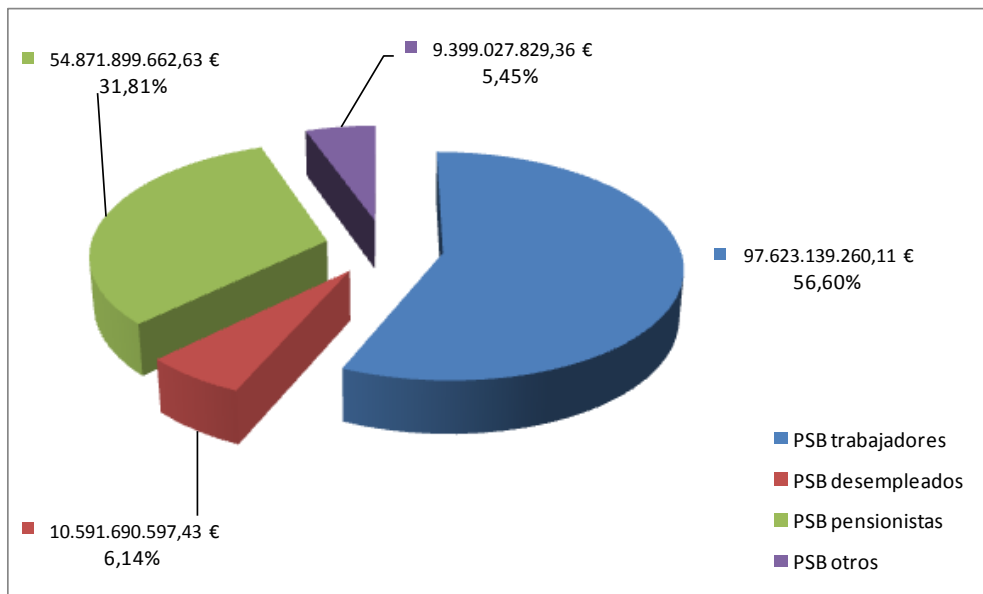
Fuente: Elaboración propia

Obtenido el importe de *PSB* de la muestra de la EPF 2010, se extrapola a la población española existente en 2010, 45.147.618 habitantes (INE, 2010 a) a través del factor de elevación de la muestra. Con lo anterior se obtiene un gasto total en $PSBT_{2010}$ para la totalidad de la población española de:

$$PSBT_{2010} = \sum_{h=1}^S l_{x_h:2010}^{PSB} \cdot PSB_{h:2010} = 172.485. \text{ millones } \text{€}$$

La composición de la PSB (cuantía y peso) según la tipología del sustentador principal puede apreciarse en el gráfico 2.

Gráfico 2: Composición de la PSB según Actividad del sustentador principal.



Fuente: Elaboración propia.

4.2. COTIZACIONES SOCIALES

La Encuesta de Estructura Salarial de 2010 (EES 2010) muestra el importe salarial de la población española en el año 2010. Los valores medios de dicha encuesta se incluyen en el cuadro 5.

Cuadro 5: Salarios de población ocupada en 2010

| | Encuestados | Salarios Agregados | Salario Medio |
|---------------------|--------------------|---------------------------|----------------------|
| < 19 AÑOS | 613 | 4.141.324,26 | 6.755,83 |
| DE 20 A 29 | 34.617 | 603.746.197,22 | 17.440,74 |
| DE 30 A 39 | 74.212 | 1.959.877.419,63 | 26.409,17 |
| DE 40 A 49 | 59.424 | 1.884.863.917,22 | 31.718,90 |
| DE 50 A 59 | 38.499 | 1.379.088.173,53 | 35.821,40 |
| MAS DE 59 | 9.404 | 267.047.967,74 | 28.397,27 |

Fuente: Encuesta de Estructura Salarial 2010

Obtenido el importe de la muestra de la EES 2010 (INE, 2010 b) 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) (INE, 2010 c). A través del factor de elevación correspondiente se obtiene un salario agregado para la totalidad de la población española ocupada de:

$$\sum_{t=x}^{x_j-1} l_{t:2010} \cdot S_{t:2010} = 517.909 \text{ millones } \text{€}$$

4.3. APORTACIÓN PARA UNA PSB UNIVERSAL

4.3.1. Sin financiación externa

Estableciendo la equivalencia para el ejercicio 2010, se obtiene el porcentaje de cotización medio que sobre el salario financia el gasto por la prestación de PSB en España. Este resulta de la siguiente expresión:

$$k_{2010} = \frac{\sum_{h=1}^S l_{x_h:2010}^{PSB} \cdot PSB_{h:2010}}{\sum_{t=x}^{x_j-1} l_{t:2010} \cdot S_{t:2010}} = 33,3042417\%$$

Los trabajadores debieran dedicar ese porcentaje del salario para financiar la PSB de ese año. Por otra parte, cada trabajador también recibe una PSB acorde a las necesidades mínimas vitales y su situación familiar.

4.3.2. Con Aportaciones del Estado

La finalidad de la PSB es reorganizar el entramado existente de ayudas mínimas que a lo largo de todo el país se están abonando. Esta sustitución no implica que el Estado deje de aportar dichas cantidades, por lo que debieran tenerse en cuenta al determinar el porcentaje de contribución para la financiación de la prestación.

De esta forma, las aportaciones del estado durante el 2010 que se detallan en el Cuadro 6,

Cuadro 6: Aportaciones Estatales

| Concepto | Aportación (€) 2010 |
|-------------------------------------|---------------------|
| Desempleo: Nivel asistencial | 4.732.000.000,00 |
| Pensiones No Contributivas | 3.403.030.000,00 |
| Pensiones Contributivas (33%) | 34.916.887.494,30 |
| Desempleo: Nivel contributivo (50%) | 12.312.500.000,00 |
| Cupo Pensiones No Contributivas | 142.576.820,00 |
| AE ₂₀₁₀ | 55.506.994.314,30 |

Fuente: IGAE. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. 2010

Con lo anterior se obtendría una cotización de

$$k_z = \frac{\sum_{h=1}^s l_{x_h:2010}^{PSB} \cdot PSB_{h:2010} - AE_{2010}}{\sum_{t=x}^{x_j-1} l_{t:2010} \cdot S_{t:2010}} = 22,5867287\%$$

4.3.3. Con Aportaciones del estado y con Fondo de reserva

Además de la financiación en base a las aportaciones del estado es de recibo dotar un sistema de previsión que sirva como fondo de reserva para así generar recursos en unas épocas que eviten desfases o déficits de otras. Si el fondo de reserva estima un valor de 2 mensualidades de los pagos anuales, el porcentaje de contribución para la financiación de la prestación resulta,

$$k_z = \frac{\sum_{h=1}^s l_{x_h:2010}^{PSB} \cdot PSB_{h:2010} + FR_{2010} - AE_{2010}}{\sum_{t=x}^{x_j-1} l_{t:2010} \cdot S_{t:2010}} = 28,1374356\%$$

5. RESULTADOS

De los datos obtenidos se puede extraer que si se pretende financiar la PSB únicamente con las cotizaciones sociales de los trabajadores, éstos deberían dedicar un 33,3%, porcentaje de cotización medio sobre el salario que financia la prestación de PSB en España. A cambio recibiría una PSB cuya cuantía varía según las condiciones personales, profesionales y económicas del mismo. Se consigue, por tanto la finalidad de la PSB: redistribución de renta.

No obstante, del porcentaje anterior hay que detraer la proporción que corresponde a la contribución realizada mediante aportaciones del Estado. Estas aportaciones cubren parte de la prestación por desempleo, parte de las pensiones contributivas y la totalidad de las prestaciones no contributivas, incluidos los complementos a mínimos. La financiación de todas estas prestaciones cuyo importe base quedaría cubierto con la cuantía de PSB hace que el porcentaje a destinar para financiarla alcanzaría el 22,58% en lugar del 33,30% anteriormente calculado sin las aportaciones del Estado.

En el caso de que se decidiera crear un Fondo de Reserva o previsión de dos mensualidades de importe de PSB para hacer frente a posibles desviaciones, el porcentaje de financiación aumentaría al 28,13% de la parte del salario que se destinaría a financiar la PSB.

6. CONCLUSIONES

Los principios que rigen la gestión del sector público en España son los siguientes:

- estabilidad presupuestaria,
- plurianualidad para reforzar la previsión presupuestaria y normalizar el procedimiento de todas las Administraciones Públicas con los programas de estabilidad y crecimiento
- transparencia que permita verificar el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria
- eficiencia en la asignación y uso de los recursos públicos que deben orientar las políticas de gasto.

Estos principios conforman la base sobre la que se asienta la razón de ser del modelo de financiación de reparto propuesto para financiar una prestación universal. Esta propuesta se erige como un instrumento redistribuidor de la renta, justo y equitativo y nace bajo el amparo de las recomendaciones propuestas sobre protección social básica defendidas por organismos internacionales como el Banco Mundial y la Organización Internacional del Trabajo.

- La implantación de una prestación universal (PSB) requiere de una contraprestación por parte de los beneficiarios, lo cual implica la necesidad de instaurar un contrato social. Este contrato social requiere el compromiso de cumplir con las obligaciones encomendadas a las instituciones públicas o gobiernos y a los ciudadanos, en definitiva un compromiso bilateral. De esta manera se logra, al menos desde el

punto de vista de los ciudadanos (Paz-Fuchs, 2011), una mejora de la justicia y equidad social.

- El modelo de reparto implica la existencia de un contrato social. Si bien el equilibrio presupuestario se realiza en base anual, la aplicación de un modelo de reparto implica continuidad en el tiempo. Su continua aplicación en los sucesivos ejercicios económicos genera una solidaridad entre generaciones de forma que unas generaciones pagan cotizaciones para que, con parte de ellas, se financien las prestaciones de los más necesitados.
- El modelo de reparto permite redistribuir los ingresos de cotizaciones de todos los individuos entre la población con derecho a la cobertura básica. Es por tanto, acorde a la finalidad de la prestación y realiza una transferencia íntegra de los recursos. Sin embargo no genera reservas, puesto que la cotización se destina a abonar la PSB. Financieramente, el modelo de reparto puro no garantiza “a priori” el mismo nivel de PSB ejercicio a ejercicio, ya que dependen de la existencia de una realimentación anual del colectivo cotizante. Sin embargo, habida cuenta que su inclusión llevaría a la desaparición de un número elevado de ayudas económicas, se debería incluir en la ecuación de equivalencia el compromiso presupuestario anual por parte del Estado, aunque las cuantías puedan ser distintas de las inicialmente previstas.
- Por otro lado, los resultados obtenidos con el modelo de reparto demuestran que sería necesario un tercio del salario de los trabajadores para financiar una cuantía de PSB para todos los ciudadanos. Teniendo en cuenta las aportaciones que el Estado realiza para abonar las prestaciones por desempleo, pensiones contributivas y no contributivas, y dado que el importe de PSB se correspondería con las cuantías básicas de las prestaciones mencionadas, este hecho no supondría un aumento del coste sino que el efecto de las aportaciones del Estado sería nulo para el mismo pero reduciría el porcentaje de masa salarial que se debiera destinar a financiar la PSB. El porcentaje final se vería incrementado si se decidiera realizar una aportación al Fondo de Reserva con el fin de evitar problemas de insolvencia y las vicisitudes socio-económicas que se derivan de éstos.
- El modelo de reparto que incluya las aportaciones del estado y un fondo de reserva no sólo realiza una transferencia íntegra de los recursos en el ejercicio económico, sino que en la medida de que se generen superávits primarios, permite una transferencia de recursos entre diversos ejercicios económicos. Permite que excesos de un

ejercicio presupuestario sea distribuido en otro ejercicio, con lo que se consigue una transferencia intertemporal de recursos.

7.REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- AARON, H.J. (1982): *Economic effects of social security*. The Brookings Institution. Washington D.C.
- ALONSO, M.; TORTUERO, J.L. (2002): *Instituciones de la Seguridad Social* 37-38.
- BARRELL, R.; WEALE, M. (2010): “Fiscal policy, fairness between generations, and national saving”, *Oxford Review of Economic Policy* 26 (1), 38–47
- BETZUEN, A.; BLANCO, F. (1989): *Planes y Fondos de Pensiones: Su cálculo y Valoración*. Ed. Deusto. Bilbao.
- BIEN (2012) *Basic Income Network*. Acceso 23/2/ 2013.
<http://www.basicincome.org/bien/>
- CICHON, M.; SCHOLZ, W.; VAN DER MEERENDONK, A.; HAGEMERJER, K.; BERTRANOU, F. y PLAMONDON, P. (1999): *Financing Social protection*. International Labour Office. Ginebra.
- CONDE-RUIZ, J. I.; ALONSO, J. (2006): “El Sistema de Pensiones en España ante el reto del Envejecimiento”. *Presupuesto y Gasto Público* 44, 51-73.
- DE LA PEÑA, J.I. (2000): *Planes de Previsión Social*. Ed. Pirámide. Madrid.
- DOMINGUEZ, J.M. (2012): *La reforma de las Pensiones en España: una aproximación económica*. Documentos de Trabajo del Instituto Universitario de Análisis Económico y Social 02/2012.
- FIGARI, F.; MATSAGANIS, M.; SUTHERLAND, H. (2013): “Are European social safety nets tight enough? Coverage and adequacy of Minimum Income schemes in 14 EU countries”. *International Journal of Social Welfare*, 22, 3-14.
- HERNANDEZ, D. (2009): “Los sistemas de reparto puro y de capitalización individual como base de la prestación de jubilación contributiva”. *Economía Española y Protección Social*, I, 149-170.

- HOLZMANN, R.; HINZ, R. (2005): *Old-Age Income Support in the 21st Century. An International Perspective on Pension Systems and Reform*, Banco Mundial.
- IGAE. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas 2010.
- ILO (2012): *Social protection floors for social justice and a fair globalization*. International Labour Conference, 101st Session, 2012.
- INE (2010 a): Encuesta de Presupuestos Familiares.
- INE (2010 b): Encuesta de Estructura Salarial.
- INE (2010 c): Encuesta de Población Activa.
- KAAN, J. (1888): *Anleitung zur Berechnung der einmaligen und terminlichen Prämien für die Versicherung von Leibrenten, Activitäts-, Invaliditäts- und Witwenrenten, sowie zur Berechnung der bezüglichlichen Prämienreserven zum Zwecke der Bilanz-Berechnung der Bruderladen*. Aus der kaiserlich-königlichen Hof- und Staatsdruckerei. Wien.
- KULKE, U. (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.
- LASHERAS, A. (1948): *Matemáticas del Seguro*. Ed. Dossat. Madrid.
- MATEO, R. (1997): *Rediseño General del Sistema de Pensiones Español*. EUNSA. Navarra.
- MEIMERDINGER, A. C. (1994): "Financiamiento en seguridad social y salud / Financing in social security and health". *Gaceta Médica Caracas*; 102 (1), 75-80, ene.-mar.
- MUÑOZ DE BUSTILLO, R.; ESTEVE, F. (1995): "La economía básica de las Pensiones de Jubilación" *Hacienda Pública Española*. Núm. 132.
- NIETO, U.; VEGAS, J. (1993): *Matemática Actuarial*. Ed. Mapfre, Madrid.
- ORENSTEIN, M.A. (2011): "La crisis de la privatización de las pensiones: ¿desaparición o resurgimiento de una tendencia política global?". *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 64, 3.
- PAZ-FUCHS, A. (2011) *The Social Contract Revisited: The modern Welfare State*. The Foundation for Law, Justice and Society. Overview and critical report. The Centre for Socio-Legal Studies, University of Oxford.

- PEÑA-MIGUEL, N; DE LA PEÑA, J. I.; FERNANDEZ, M.C. (2012): “Principios presupuestarios públicos para una propuesta de renta básica para el ciudadano”. *Revista Internacional de Ciencias Sociales Interdisciplinarias*. Vol. 1, nº 2. 83-111.
- PEÑA MIGUEL, N; DE LA PEÑA J I; (2014): “Hacia una prestación social básica en un estado de bienestar”. *Lan Harremanak*, 31, 16- 35.
- PEÑA MIGUEL, N; DE LA PEÑA J I; FERNANDEZ-SAINZ, A; (2015): “Main Factors for a Proposal for a Social Protection Floor”. *Social Indicators Research*, 123, 59-76.
- PLAMONDON, P., DROUIN, A., BINET, G., COCHON, M., MCGILLIVRAY, W.R., BEGARD, M.; PEREZ-MONTAS, H. (2000): *Actuarial practice in social security*. ILO/ISSA. Ginebra.
- RAVENTOS, D. (2005): *La Renta Básica. Por una ciudadanía más libre, más igualitaria y más fraterna*. Ed. Ariel. Barcelona.
- RAWLS, J. (1999): *A Theory of Justice*. (Revised edición). Cambridge, MA: harvard University Press.
- SCHOLZ, W.; HAGEMER, K.; CICHON, M. (2000): *Social budgeting*. ILO/ISSA. Ginebra.
- STORMS, B.; VAN DER BOSCH, K. (2009): *What income do families need for social participation at the minimum? A budget standard for Flanders? UA/Berichten*, Antwerp, Herman Deleeck Centre for Social Policy.
- THULLEN, P. (1995): *Técnicas Actuariales de la Seguridad Social. Regímenes de las pensiones de invalidez, de vejez y de sobrevivientes*. Informes OIT. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.
- VALDES, S. (2002): *Políticas y mercados de Pensiones*. Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- VAN PARIJS, P. (1994): “Au delà de la solidarité. Les fondements éthiques dell'état-providence et de son dépassement”, *Futuribles* 184, 5 -29.
- WHITE, S ; COOK G. (2007): *Social Justice and the Welfare Contract* (paper presented in the Social Contract Revisited Programme, Workshop 1, Oxford 2007)
- ZUBIRI, I. (1996): *Provisión Pública versus Provisión Privada de los Planes de Pensiones*. Fundación BBV. Bilbao.

8.ANEXO

Cuadro 9: Prestación de PSB Universal con EPF 2010

| UNIVERSAL | | | |
|-----------|----------------|---------------|------------|
| EDAD | n _x | PSB agregada | PSB Media |
| 17 | 1 | 3.045,24€ | 3.045,24€ |
| 18 | 5 | 34.505,19€ | 6.901,04€ |
| 19 | 5 | 29.636,99€ | 5.927,40€ |
| 20 | 16 | 89.082,96€ | 5.567,68€ |
| 21 | 20 | 133.217,69€ | 6.660,88€ |
| 22 | 32 | 218.740,58€ | 6.835,64€ |
| 23 | 42 | 253.409,86€ | 6.033,57€ |
| 24 | 52 | 348.709,71€ | 6.705,96€ |
| 25 | 75 | 483.014,32€ | 6.440,19€ |
| 26 | 101 | 707.603,52€ | 7.005,98€ |
| 27 | 121 | 839.225,13€ | 6.935,74€ |
| 28 | 142 | 1.080.823,58€ | 7.611,43€ |
| 29 | 188 | 1.411.441,63€ | 7.507,67€ |
| 30 | 202 | 1.615.265,42€ | 7.996,36€ |
| 31 | 292 | 2.284.016,86€ | 7.821,98€ |
| 32 | 344 | 2.756.093,78€ | 8.011,90€ |
| 33 | 345 | 2.748.515,84€ | 7.966,71€ |
| 34 | 368 | 3.118.778,96€ | 8.474,94€ |
| 35 | 392 | 3.437.814,69€ | 8.769,94€ |
| 36 | 433 | 3.710.503,47€ | 8.569,29€ |
| 37 | 419 | 3.746.095,65€ | 8.940,56€ |
| 38 | 466 | 4.098.618,09€ | 8.795,32€ |
| 39 | 459 | 4.253.920,18€ | 9.267,80€ |
| 40 | 509 | 4.611.455,10€ | 9.059,83€ |
| 41 | 488 | 4.555.643,44€ | 9.335,33€ |
| 42 | 486 | 4.763.658,73€ | 9.801,77€ |
| 43 | 523 | 5.131.452,60€ | 9.811,57€ |
| 44 | 566 | 5.547.978,38€ | 9.802,08€ |
| 45 | 494 | 4.891.674,96€ | 9.902,18€ |
| 46 | 547 | 5.588.129,10€ | 10.215,96€ |
| 47 | 538 | 5.619.418,48€ | 10.445,02€ |
| 48 | 540 | 5.701.970,70€ | 10.559,20€ |
| 49 | 496 | 5.286.759,86€ | 10.658,79€ |
| 50 | 573 | 6.207.738,44€ | 10.833,75€ |
| 51 | 470 | 5.210.155,37€ | 11.085,44€ |
| 52 | 502 | 5.639.667,66€ | 11.234,40€ |
| 53 | 481 | 5.480.228,73€ | 11.393,41€ |
| 54 | 473 | 5.522.660,81€ | 11.675,82€ |
| 55 | 426 | 4.987.975,30€ | 11.708,86€ |
| 56 | 410 | 4.773.911,47€ | 11.643,69€ |
| 57 | 427 | 4.881.873,30€ | 11.432,96€ |
| 58 | 428 | 4.904.822,36€ | 11.459,87€ |
| 59 | 395 | 4.579.967,71€ | 11.594,85€ |
| 60 | 385 | 4.562.186,80€ | 11.849,84€ |
| 61 | 430 | 5.167.241,50€ | 12.016,84€ |
| 62 | 425 | 4.924.428,24€ | 11.586,89€ |
| 63 | 383 | 4.396.822,44€ | 11.479,95€ |

| UNIVERSAL | | | |
|------------------|----------------------|-------------------------|----------------------|
| EDAD | n_x | PSB agregada | PSB Media |
| 64 | 375 | 4.371.893,10€ | 11.658,38€ |
| 65 | 390 | 4.548.808,22€ | 11.663,61€ |
| 66 | 351 | 4.097.398,07€ | 11.673,50€ |
| 67 | 362 | 4.404.408,25€ | 12.166,87€ |
| 68 | 271 | 3.247.894,61€ | 11.984,85€ |
| 69 | 298 | 3.460.464,51€ | 11.612,30€ |
| 70 | 281 | 3.195.084,84€ | 11.370,41€ |
| 71 | 267 | 3.101.165,38€ | 11.614,85€ |
| 72 | 263 | 3.008.167,75€ | 11.437,90€ |
| 73 | 294 | 3.420.619,81€ | 11.634,76€ |
| 74 | 336 | 4.047.065,56€ | 12.044,84€ |
| 75 | 316 | 3.676.704,71€ | 11.635,14€ |
| 76 | 303 | 3.561.790,58€ | 11.755,08€ |
| 77 | 305 | 3.528.786,97€ | 11.569,79€ |
| 78 | 258 | 3.044.926,73€ | 11.802,04€ |
| 79 | 231 | 2.579.560,19€ | 11.166,93€ |
| + 80 | 1.387 | 15.525.518,94€ | 11.193,60€ |

Fuente: EPF, 2010 y Peña-Miguel et al, 2015