

El estado de nuestras pensiones

La consolidación del sistema de pensiones es uno de los retos fundamentales que encara la sociedad actual. Se trata, sin duda, de una cuestión situada en el centro mismo de la cohesión social de las naciones avanzadas. A ello se añade, en la actualidad, el realce que al problema de la financiación de las pensiones le dan las tendencias demográficas, la maduración de los sistemas de pensiones y las exigencias de la competitividad internacional. Este planteamiento es ampliamente compartido, como lo indica el hecho de que la inmensa mayoría de los países industrializados hayan acometido recientemente reformas importantes en sus sistemas de protección social, o se encuentren en la actualidad debatiendo la introducción de cambios profundos en estos sistemas.

La situación en España no es ajena a este debate global. La preocupación la comparten los expertos y está en la calle, como reflejan con claridad los sondeos de opinión. De acuerdo con los resultados de una reciente encuesta⁽¹⁾, el 52 por ciento de los españoles están convencidos del riesgo que corren las pensiones de jubilación de verse suprimidas, o al menos reducidas. Esta inquietud aparece especialmente concentrada entre los más jóvenes (62 por ciento entre quienes tienen 40 años o menos) y con mayor nivel de educación (62-64 por ciento entre estudiantes y poseedores de estudios medios o superiores). Un 39 por ciento del total de entrevistados afirma hablar con la familia y amigos de los problemas económicos que pueden plantearse con la jubilación.

*Catedrático de Hacienda Pública de la Universidad Complutense. Consejero del Banco de España.

**JOSÉ
MANUEL
CONZÁLEZ-
PÁRAMO***

«La consolidación del sistema de pensiones es uno de los retos fundamentales que encara la sociedad actual. Se trata, sin duda, de una cuestión situada en el centro mismo de la cohesión social de las naciones avanzadas».»



Existe un acuerdo muy amplio en que todo el mundo debe cobrar una pensión de jubilación (68 por ciento), con independencia de que haya trabajado o no, y del tiempo que se haya cotizado, considerándose al Estado como máximo responsable de ayudar económicamente a los jubilados (83 por ciento). Esta aparente solidaridad, sin embargo, no se mantiene cuando la ayuda a los demás depende de sacrificios de uno mismo. En efecto, cuando se pide a los entrevistados que den su opinión respecto a si "para que sus hijos o nietos puedan cobrar una pensión de jubilación digna sería necesario un sacrificio hoy de los mayores de 40 años, incluidos los pensionistas", las opiniones se dividen: mientras que un 50 por ciento cree que se debe hacer socialmente ese sacrificio, un 33 por ciento no lo cree así. Como se ha comprobado en otras cuestiones, los españoles tienen una idea muy asistencial del Estado y parecen estar siempre a favor de que se haga todo por otros, siempre que ello no les afecte económicamente en sentido negativo o restrictivo.

Estas percepciones y actitudes de la ciudadanía son el telón de fondo en el que deberán enmarcarse las reformas que nuestro sistema reclama con urgencia. Porque, como insisten los expertos, las obligaciones planteadas a la economía española por las consecuencias económicas derivadas de las atenciones de jubilación, han creado uno de los problemas latentes más serios de nuestra economía y, por ende, de nuestra sociedad. Las grandes tensiones proceden de la estructura del sistema de protección social, de nuestra evolución demográfica y de la capacidad de generación de empleo de la economía española⁽²⁾.

El gasto de protección social representa en España un 24 por ciento del Producto Interior Bruto, con ganancia de más de 5 puntos porcentuales en el período 1980-95. Las pensiones constituyen el principal programa de la protección social, que absorbe más del 50 por ciento de los recursos, cerca del 12 por ciento del PIB. Su tasa media de crecimiento anual desde 1980 ha sido del 13 por ciento en términos monetarios, con una elasticidad con respecto al PIB del 1,5. En pesetas constantes las pensiones de jubilación crecieron a una tasa media anual del 5 por ciento. El factor demográfico — la evolución de la población mayor de 64 años— ha sido el que ha impulsado de manera más fuerte el crecimiento del gasto en pensiones de jubilación (tasa media anual del 2,3 por ciento), seguido de la ampliación de la cobertura y de la subida de la pensión real media.

El sistema de pensiones públicas español comprende tres modalidades; contributivas, no contributivas y asistenciales; si bien estas últimas han quedado a extinguir, permitiéndose a los beneficiarios optar a percibir una pensión no contributiva si reúnen los requisitos exigidos. Nuestro sistema público de pensiones de jubilación presenta los siguientes rasgos:

«El gasto de protección social representa en España un 24 por ciento del Producto Interior Bruto, con ganancia de más de 5 puntos porcentuales en el período 1980-95. Las pensiones constituyen el principal programa de la protección social, que absorbe más del 50 por ciento de los recursos, cerca del 12 por ciento del PIB».»



- Una tasa de cobertura relativamente elevada (en 1995 casi dos tercios de la población de 65 años y más), a pesar de la baja tasa de actividad que la mujer ha tenido en España. La tasa de cobertura ha experimentado desde 1977 un fuerte crecimiento al implantarse, con carácter general, las pensiones no contributivas.

- Una tasa de sustitución en las pensiones contributivas de jubilación muy alta (para el año 1990 se ha estimado en el 90 por ciento de la base reguladora, una de las más altas de los países comunitarios). Si la tasa de sustitución se calcula, no sobre la base reguladora, sino por la relación pensiones medias de las nuevas altas respecto a los salarios medios, el porcentaje cae sustancialmente (48,7 por ciento en 1993).

- Una notable falta de equidad, tanto intrageneracional como intergeneracional, a pesar de que el propio sistema define como su objetivo central el de garantizar pensiones proporcionales a las contribuciones satisfechas.

- La confusión en las fuentes de financiación de las pensiones contributivas y las no contributivas.

- Un grado de desarrollo que no ha llegado a la madurez, ya que los niveles relativos de pensiones/cotizantes y de prestaciones todavía no son estables en el tiempo, independientemente de las tendencias demográficas.

Es de central importancia conocer el grado de equidad de los sistemas de pensiones. De esta característica dependen no sólo la valoración moral y la aceptabilidad social del sistema, sino además su propia viabilidad financiera. En España, el criterio de equidad intrageneracional más generalmente aceptado para el sistema de pensiones español es el de proporcionalidad, que es el que el propio sistema define como su objetivo central, esto es, el de garantizar pensiones proporcionales a las contribuciones satisfechas. Una medida del grado en que se alcanza esta meta puede obtenerse calculando la tasa interna de rendimiento que iguala el valor de las cotizaciones efectuadas y las pensiones recibidas a lo largo de la vida del individuo. La fragmentación del sistema de seguridad social español en una serie de regímenes especiales, cada uno de ellos con sus propias reglas de funcionamiento, da lugar a diferencias de trato entre individuos de la misma generación. La mejor ilustración de esta quiebra de la proporcionalidad viene dada por los diferentes tipos de rendimiento interno que han obtenido los Regímenes Especiales respecto al General en el año 1994: General, 2,16 por ciento; Autónomos, 3,51 por ciento; Agrario, 4,57 por ciento; Hogar 7,04 por ciento; y Clases Pasivas, 2,95 por ciento. Pese a que en la última década los tipos de rendimiento de los Regímenes Especiales han

«Es de central importancia conocer el grado de equidad de los sistemas de pensiones. De esta característica dependen no sólo la valoración moral y la aceptabilidad social del sistema, sino además su propia viabilidad financiera».



ido aproximándose al del Régimen General, las diferencias que subsisten son apreciables.

El funcionamiento de un sistema de pensiones de jubilación basado en el modelo de reparto y financiado mediante el gravamen de las rentas del trabajo pivota sobre una decisión crucial: qué parte de las rentas del trabajo ha de ser transferida a los pensionistas y cuánto va a permanecer en manos de los trabajadores. El cálculo de estos recursos exige la elección previa de un criterio de equidad intergeneracional. España ha elegido el principio según el cual la pensión que recibe un trabajador es igual a un porcentaje constante de su salario en activo. Así el tipo de cotización se convierte en la variable que debe adaptarse a las necesidades recaudatorias del sistema. Este modelo hace recaer, por tanto, las consecuencias de un aumento de desempleo, de la disminución de la actividad, o del envejecimiento demográfico, enteramente sobre la población cotizante. Es, por tanto, un modelo que no asegura una distribución equitativa de riesgos y beneficios entre las generaciones activas y pasivas.

«El funcionamiento de un sistema de pensiones de jubilación basado en el modelo de reparto y financiado mediante el gravamen de las rentas del trabajo pivota sobre una decisión crucial: qué parte de las rentas del trabajo ha de ser transferida a los pensionistas y cuánto va a permanecer en manos de los trabajadores».»



La importancia de la evolución demográfica y de la estructura por edades de la población en materia de pensiones es evidente. Ello es especialmente cierto en sistemas de reparto, que se basan en la relación existente en cada momento, entre los dependientes y los activos. Los dos grandes grupos de edades más significativos para el análisis de la actividad y de la inactividad laboral derivada de la jubilación y del paro son: el de 15-64 años, que forma la población en edad de trabajar, y por tanto de generar los recursos financieros del sistema, y el de 65 o más años, grupo de los inactivos por jubilación, perceptores de las pensiones.

A corto y medio plazo el factor que condiciona los efectivos futuros de los citados dos grupos es la estructura por edades actual de la población española. Según las variantes de proyección más recientes⁽³⁾, el número absoluto futuro de personas de 65 y más años estaría comprendido en el año 2001 entre 6,5 millones de personas (variante de crecimiento mínimo) y 6,7 millones de personas (variante de crecimiento máximo), de 1,2 a 1,4 millones más que en 1991. En los años 2006 y 2011 las diferencias con respecto a 1991 serían de 1,3 a 1,7 millones en el primero y de 1,4 a 2,1 millones en el segundo. Como puede apreciarse, las variantes de proyección no alteran sensiblemente los crecimientos futuros, ya determinados por la estructura por edades actual. En cuanto a la población en edad de trabajar, el número absoluto de personas estaría comprendido en el año 2001 entre 26,6 y 26,7 millones de personas,

según las variantes de crecimiento mínimo y máximo, 0,68 millones a 0,74 millones más que en 1991. En los años 2006 y 2011 las diferencias con respecto a 1991 serían de 0,5 a 0,6 millones en el primero y de 0,08 a 0,3 millones en el segundo. En este caso, las diferencias entre variantes son mínimas, pero al contrario de la población en edad de jubilación, el crecimiento después de 1991 será muy escaso.

Por consiguiente, puede afirmarse que, a medio plazo, los gastos futuros de pensiones están ya determinados por la estructura demográfica actual. La carga a soportar por las personas en edad de trabajar, cuyo crecimiento es también ineluctable, difiere sensiblemente más de una hipótesis a otra en el horizonte del año 2011, ya que la tasa de dependencia de la población de 65 y más años sobre la población de 15-64 años pasaría del 20,6 por ciento en 1991 a entre 25,8 por ciento y 28,2 por ciento en el 2011.

A largo plazo, los efectivos futuros de los grupos de personas en edad de trabajar o de inactivos por jubilación dependen esencialmente de las variables de la dinámica demográfica: mortalidad, fecundidad y migraciones. En el horizonte 2021, y con mayor intensidad en el 2050, es cuando se puede apreciar el potencial real de envejecimiento que encierran algunas evoluciones posibles. Dado que el número absoluto de personas mayores dependerá del curso de la mortalidad, si ésta permanece constante al nivel actual, habrá 7,1 millones de personas mayores en el 2021 y 8,9 millones en el 2050 en la hipótesis de crecimiento mínimo, que se transformarían en 8,3 y 12,2 millones de personas en la hipótesis de crecimiento máximo. Por otra parte, la evolución a largo plazo de la población con edad de trabajar tiende a la disminución en valores absolutos, que se va intensificando a medida que el horizonte de la proyección se aleja. Así, en el 2021 habrá 24,3 millones de personas (frente a 25,9 en 1991) y 12,9 millones en el 2050, en la hipótesis de crecimiento mínimo, que se transformarían en 25,9 y 22,1 en la hipótesis de crecimiento máximo.

Así pues, en cualquiera de las variantes de proyección demográfica que se adopte, se producirá un aumento de la carga a soportar por personas en edad de trabajar, pero con diferencias de una hipótesis a otra que tienden a ser muy sensibles. La tasa de dependencia demográfica de la población de 65 y más años sobre la población de 15-64 años pasaría del 20,6 por ciento en 1991 a entre 29,2 por ciento y 32,1 por ciento en el 2021, y la diferencia entre hipótesis se acentúa de manera alarmante en el horizonte 2050, en el que las tasas de dependencia estarían entre el 70 por ciento y el 55 por ciento respectivamente, en el caso de crecimiento mínimo o de crecimiento máximo.

«En el horizonte 2021, y con mayor intensidad en el 2050, es cuando se puede apreciar el potencial real de envejecimiento que encierran algunas evoluciones posibles”»



Para conocer la viabilidad del sistema contributivo de pensiones en los próximos años, es necesario contar con un estudio sobre los escenarios de evolución de los gastos e ingresos que tenga en cuenta los factores de carácter demográfico, económico y estructural, así como las relaciones funcionales del sistema de seguridad social contributiva de pensiones. Partiendo del comportamiento previsible de dichas variables, el reciente informe sobre *Pensiones y prestaciones por desempleo*, codirigido por los profesores Barea y González-Páramo para la Fundación BBV, contiene un modelo de simulación, representación simplificada de nuestro sistema de seguridad social, que permite efectuar proyecciones en términos reales sobre el gasto y el ingreso futuros en pensiones.

Las previsiones de gastos e ingresos de pensiones se enmarcan en unos escenarios de crecimiento de la economía española a medio y largo plazo. A estos efectos se han tenido en cuenta las previsiones de crecimiento del PIB a medio plazo de organismos internacionales y centros privados, eligiéndose como escenario más probable de crecimiento medio del PIB de la economía española en el período 1995-2000 un porcentaje del 3,5 por ciento. A largo plazo, hasta el horizonte 2020 no parece sostenible tan alta tasa de crecimiento, que ha sido rebajada al 3 por ciento. 53,2.

En cuanto al empleo y el paro, bajo la hipótesis de acercamiento de la tasa de actividad española a la media de la UE a razón de 0,5 puntos por año hasta el año 2005, la población activa habrá aumentado en el año 2000 en más de 1,2 millones de personas con relación a la de 1993 (tasa de crecimiento acumulativo anual del 1,1 por ciento), alcanzando su punto álgido en el año 2005 con 17,2 millones de personas, lo que supondría un aumento de casi 2 millones con relación a la población activa de 1993. Hasta el año 2000 se estima que se habrán generado en torno a 700.000 puestos de trabajo y para el conjunto del período dicha cifra se prevé que supere los dos millones.

A pesar del fuerte aumento del empleo, la tasa de paro se prevé siga creciendo hasta el año 2005, en que alcanzaría el 26 por ciento. Ello es consecuencia de la combinación de dos factores: el aumento de la población potencialmente activa en más de 600.000 personas y el incremento en 6 puntos de la tasa de actividad. A partir del año 2005, la tendencia del crecimiento de la población activa se invierte, por lo que la tasa de paro se irá reduciendo, primero de forma lenta hasta el 2010, en que llegaría a tasas similares a las actuales, y luego de forma acelerada por el descenso de la población potencialmente activa, estancamiento de la tasa de actividad y aumento continuo del empleo. En el límite del período de la proyección, la población activa supera a la del año de partida en solamente unas 800.000 personas, a pesar del elevado nivel alcanzado por la tasa de actividad. Como el empleo habrá seguido creciendo, el desempleo cae hasta una tasa del 14,6 por ciento de la población activa.

«A pesar del fuerte aumento del empleo, la tasa de paro se prevé siga creciendo hasta el año 2005, en que alcanzaría el 26 por ciento».



El gasto en pensiones contributivas de jubilación crece hasta el año 2000 a una tasa media acumulativa anual del 3,9 por ciento (2,23 por ciento por aumento del número de pensionistas, 1,9 por ciento de subida de la pensión media y una tasa de crecimiento descendente de los complementos a mínimos), previéndose para dicho año un importe de 3,65 billones de pesetas, es decir, un 30 por ciento más elevado en pesetas constantes sobre el gasto de 1993. A partir del año 2000 el crecimiento del gasto en pensiones se ralentiza (tasa de crecimiento del 2,37 por ciento a consecuencia de la menor tasa de crecimiento del número de pensionistas que desciende al 0,67 por ciento, disminuyendo también, aunque de manera muy ligera, la tasa de crecimiento de la pensión media, que pasa a ser del 1,69 por ciento. Ello quiere decir que al final del período (año 2020) el gasto en pensiones contributivas de jubilación se habrá más que duplicado en pesetas constantes de 1993, alcanzando la cifra de 5,8 billones de pesetas, frente a los 2,8 billones de 1993.

Hasta el año 2000 se prevé que los ingresos contributivos crezcan a una tasa acumulativa media anual del 2,6 por ciento, a consecuencia de un incremento del empleo del 1 por ciento a partir de 1996 (algo menor en los dos años anteriores), y de un incremento de los salarios del 1,6 por ciento acumulativo anual. Esta tasa de crecimiento de los ingresos (2,3 por ciento) es muy inferior a la que experimenta el gasto en pensiones de jubilación (3,9 por ciento), lo que provoca un fuerte desequilibrio financiero del sistema. A partir del año 2000 se ralentiza el crecimiento de los ingresos (hasta una tasa acumulativa anual del 2,1 por ciento), a consecuencia del menor crecimiento previsto del empleo (tasa del 0,5 por ciento acumulativa anual), debido a la menor tasa de crecimiento de la economía que se ha supuesto para el largo período 2000-2020, después del fuerte crecimiento del 3,5 por ciento estimado para 1996-2000.

El sistema de pensiones de jubilación en su modalidad contributiva partía ya en 1993 con un déficit de 245.000 millones de pesetas, lo que representaba un 0,40 por ciento del PIB. Dicho saldo negativo se irá ampliando hasta alcanzar un déficit equivalente a unos 0,9 puntos del PIB entre los años 2000 y 2005 y llegará hasta un valor próximo a un punto del PIB en el 2020, límite de la proyección. Si se tiene en cuenta que las pensiones de jubilación representaban en 1993 el 53,2 por ciento del gasto total en pensiones y suponiendo un comportamiento similar para todas ellas, como ha sucedido en el pasado, el déficit total del sistema de pensiones públicas se situará en torno al 1,6 por ciento del PIB en el año 2000, ampliándose de forma lenta, aunque sostenida, en los años siguientes.

«Si se tiene en cuenta que las pensiones de jubilación representaban en 1993 el 53,2 por ciento del gasto total en pensiones y suponiendo un comportamiento similar para todas ellas, como ha sucedido en el pasado, el déficit total del sistema de pensiones públicas se situará en torno al 1,6 por ciento del PIB en el año 2000, ampliándose de forma lenta, aunque sostenida, en los años siguientes.»

¿Puede la economía española, sin cambios profundos y urgentes, absorber con facilidad en el año 2000 un saldo total deficitario de alrededor de 0,7 billones de pesetas de 1993 para financiar las pensiones de jubilación? Recordemos que el déficit total del sector público no puede superar el 3 por ciento del PIB, de acuerdo con los términos del Tratado de Maastricht. Por eso, o se admite que se incumple una de las condiciones esenciales de la integración de España en la Unión Monetaria, o se disminuyen los gastos públicos en esa magnitud, lo que no dejaría de producir, en el ámbito que fuese, un rechazo socio-político evidente, o bien habría que incrementar la presión tributaria para recaudar esa suma. Si se recurriese a las cotizaciones sociales, la carga financiera que debería soportar cada cotizante en este caso se incrementaría en 24 por ciento, porcentaje que se eleva al 80 por ciento si el horizonte se pone en el 2020. Aparte de que esto último tiene, como muestra nuestra historia fiscal reciente, de modo casi automático, un efecto de arrastre en el gasto público, difícilísimo de evitar⁽⁴⁾, tan fuerte subida de los impuestos no dejaría de provocar trastornos importantes ya en precios, ya en la asignación de recursos y en el ahorro. En el año 2005 el déficit habrá empeorado. Por consiguiente, la situación de los años más recientes, tolerable aunque con evidentes problemas, se hará muy difícil en el año 2000, tornándose en una aún menos soportable en el año 2005, con un déficit que alcanzaría ya un 1,8 por ciento del PIB. Estas cifras representan sólo una parte del "precio de no hacer nada". Porque no es posible ignorar el coste social de la ruptura de ese pacto intergeneracional implícito que se refleja en todo sistema de pensiones basado en el principio del reparto.

Todo esto plantea el claro imperativo, para una política económica que merezca ser calificada de equilibrada y justa, de desarrollar el conjunto de medidas que comience a poner remedio de inmediato, sin esperar para resolver estos problemas a que la situación bordee alternativas críticas, como lo serían: a) un incremento del déficit público que dificulte nuestra integración en la Unión Económica y Monetaria, b) una notable subida impositiva o de cuotas empresariales —o ambas medidas simultáneamente— que perturbe todo intento de reactivación económica, o c) una fuerte reducción del gasto público con inevitables repercusiones negativas en la opinión pública. En economía pública, el concepto de quiebra no existe, porque el Estado siempre tiene resortes para evitarla, pero sí que puede hablarse de situaciones viables o inviables, y de soluciones buenas o malas, eficientes o distorsionantes, y equitativas o injustas.

NOTAS:

⁽¹⁾ ALFONSO PÉREZ-AGOTE, "La inactividad laboral de los españoles y su previsión. Análisis sociológico", Fundación BBV, *Documentos de Trabajo*, marzo, 1996.

⁽²⁾ Para un análisis detenido e interdisciplinar de este conjunto de cuestiones, véase: JOSÉ BARBA y JOSÉ MANUEL GONZÁLEZ-PÁRAMO (co-directores), *Pensiones y*

«En economía pública, el concepto de quiebra no existe, porque el Estado siempre tiene resortes para evitarla, pero sí que puede hablarse de situaciones viables o inviables, y de soluciones buenas o malas, eficientes o distorsionantes, y equitativas o injustas.»



prestaciones por desempleo, Fundación BBV, Bilbao, 1996. Este informe contiene las conclusiones de 15 investigaciones económicas, jurídicas, demográficas, sociológicas y actuariales, coordinadas por una comisión de estudio integrada por Juan Velarde, Manuel Alonso Olea, Alfonso Pérez-Agote, Juan Antonio Fernández Cerdón y los co-directores del proyecto.

⁽³⁾ JUAN ANTONIO FERNÁNDEZ CORDÓN, "Demografía, actividad y dependencia en España", Fundación BBV, *Documentos de Trabajo*, marzo, 1996.

⁽⁴⁾ La evidencia empírica para España sobre este efecto arrastre puede consultarse en el trabajo de J.M. GONZÁLEZ-PÁRAMO, "Tax and spend' or 'spend and tax'? Causality between revenues and expenditures and the size of the public budget in Spain, 1955-1991", *European Economy (Reports and Studies)*, N.º 3,1994, págs. 166-170. Este patrón de comportamiento no es del todo infrecuente. Según datos de *The Economist* ("Europe's tótem pole", 22-29 de septiembre, 1995), de los 52 reajustes presupuestarios realizados en los países de la OCDE entre 1964 y 1992, sólo 14 tuvieron éxito, y en estos casos el 80 por ciento de la reducción de déficit provino de recortes del gasto.