



Munich Personal RePEc Archive

Reforming the Spanish contributory pension system

Balmaseda, Manuel and Melguizo, Angel and Taguas, David

Servicio de Estudios BBVA

1 February 2006

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/19574/>
MPRA Paper No. 19574, posted 24 Dec 2009 14:18 UTC

Las reformas necesarias en el sistema de pensiones contributivas en España

Manuel Balmaseda del Campo

Ángel Melguizo Estesó

David Taguas Coejo (*)

Servicio de Estudios del BBVA

Paseo de la Castellana 81, 28046 Madrid

Publicado *Moneda y Crédito* 222, pp.313-340. Fundación Banco Santander

RESUMEN

En contraste con el contexto internacional de reforma en los sistemas de Seguridad Social, el debate en España parece haber entrado en una fase de atonía. El auge cíclico experimentado por la economía española desde mediados de la década de los años noventa, la ralentización del número de pensionistas como consecuencia de la jubilación de la cohorte nacida durante la Guerra Civil y el sobresaliente flujo de inmigrantes han contribuido a que el sistema de Seguridad Social muestre una fortaleza transitoria. Este trabajo quiere contribuir a ampliar y extender este debate público. Para ello, se presenta una evaluación del subsistema de prestaciones contributivas en España hasta 2059, en base a las nuevas proyecciones demográficas del INE. Además, se proponen unos indicadores sencillos que evalúen de manera periódica la situación y perspectivas del sistema de Seguridad Social. Por último, se discuten las principales reformas que se pueden llevar a cabo para equilibrar el sistema de prestaciones contributivas, a la luz de la experiencia internacional, en especial de la europea.

Palabras clave: España, Seguridad Social, prestaciones contributivas, sostenibilidad financiera, reformas

JEL: H55, J21, J26

(*) Este trabajo se elaboró para su presentación en el XVIII Simposio de Moneda y Crédito “El futuro económico de España” en noviembre de 2005. Deseamos agradecer las sugerencias de los comentaristas, José Antonio Herce, Juan Francisco Jimeno y Juan Varela, así como las del evaluador anónimo, que han contribuido a mejorar significativamente el texto.

1. Introducción, sobre la necesidad de un mayor debate

Desde la publicación del informe del Banco Mundial (1994), existe un amplio debate social sobre la necesidad de reformar los sistemas de pensiones, haciéndolos sostenibles en términos financieros y más eficientes. El desarrollo de este debate ha conducido a un consenso bastante generalizado sobre la conveniencia de introducir reformas de carácter estructural en los sistemas de protección social y sobre la bondad de los sistemas mixtos.

En EE.UU., el programa económico de la Administración Bush, bajo la filosofía de *sociedad de propietarios*, incorpora la privatización parcial del sistema de pensiones. En las economías emergentes, se están debatiendo las reformas de *segunda generación*, tras la experiencia acumulada de más de dos décadas en Chile y de aproximadamente diez años en algunas de las principales economías de América Latina y de Europa oriental. En Europa occidental, se han introducido pilares de capitalización individual privada en Dinamarca, Países Bajos, Reino Unido y Suecia, así como cuentas nocionales en Italia y Suecia.

Este debate público fue muy intenso en el caso de España durante la segunda mitad de la década de los años noventa (véanse Herce y Pérez-Díaz (1995), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1995), Herce et al. (1996), Piñera y Weinstein (1996) y Barea et al. (1997)). Ello originó un interés político por este tema, que concluyó con la aprobación en el Congreso de los Diputados en abril de 1995 del *Informe de la Ponencia para el análisis de los problemas estructurales del sistema de Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse*, conocido como “Pacto de Toledo”.

Tras este notable avance, al menos en la identificación de los problemas, apenas se ha ido más allá de meras reformas paramétricas (recogidas en la Ley 24/1997, de 15 de

julio, de consolidación y racionalización del sistema de Seguridad Social y en la Ley 35/2002, de 12 de junio, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible), desaprovechando un excepcional período de expansión económica para realizar los cambios estructurales que precisa el modelo de protección social.

En esta fase, el sistema de Seguridad Social ha mostrado una fortaleza transitoria. En primer lugar, las cuentas del subsistema de prestaciones contributivas reflejan el auge cíclico experimentado por la economía española desde mediados de la década de los años noventa. Además, la ralentización del número de pensionistas como consecuencia del acceso a la jubilación de la cohorte nacida durante la Guerra Civil, así como el sobresaliente flujo de inmigrantes, con un ritmo promedio de medio millón cada año desde 1999, han incidido sobre las mismas.

A ello hay que añadir una serie de cambios institucionales que han contribuido a mejorar aparentemente este saldo, como son la separación de las fuentes de financiación culminada en 2000 (que comportó un aumento de las transferencias del Estado a la Seguridad Social para financiar las prestaciones no contributivas), la asunción de competencias en materia de asistencia sanitaria desde 2001 por las CC.AA. y la no consideración del gasto en prestaciones por desempleo.

La política del nuevo Gobierno en España, surgido de las elecciones de marzo de 2004, no parece sugerir un cambio sustancial. Si bien en las *Propuestas de medidas de reforma de la Seguridad Social*, difundidas en noviembre de 2005, se recoge la necesidad de prolongar la vida laboral (tanto restringiendo la práctica de jubilaciones anticipadas como incentivando la prolongación voluntaria de la vida laboral), las medidas no parecen de una entidad suficiente.

En este contexto, el debate económico parece haber entrado en una fase de atonía. Las reformas que se reclaman provienen de instituciones internacionales, como los informes

de evaluación de los Programas de Estabilidad realizados por la Comisión Europea o los informes de la OCDE y del Fondo Monetario Internacional sobre la economía española. Desde algunos centros de investigación nacionales, el análisis parece conformarse con meras reformas paramétricas, sin llevar a cabo una evaluación completa de los costes y beneficios de reformas más ambiciosas en el sistema de Seguridad Social.

Considerando todo ello, surge una primera idea. El debate académico no ha calado suficientemente en la opinión pública. El consenso es notable entre los economistas. El aumento previsto del gasto del sistema exigirá emprender reformas, dentro de cualquier escenario demográfico¹ (para proyecciones más actuales, véanse Herce y Alonso (2000), Jimeno (2000), Boldrin et al. (2001), Alonso y Herce (2003), Balmaseda y Tello (2003), Serrano et al. (2004), Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2005) y Economic Policy Committee (2006)²). Estas reformas serán más eficientes, más equitativas y más compatibles con la función de estabilización del Sector Público cuanto antes se implementen. Además, el apoyo político a las mismas se ve influido por el envejecimiento del votante mediano.

Sin embargo, las reformas necesarias ganan apoyos entre la ciudadanía (o al menos se reducen sus detractores) en la medida en que son explicadas y comprendidas por la misma (véase, por ejemplo, Boeri y Tabellini (2005) para el caso de Italia). Ello hace surgir una segunda idea, la necesidad de hacer un esfuerzo por informar a los ciudadanos sobre la situación y perspectivas del sistema de Seguridad Social, así como de las medidas alternativas existentes para garantizar su sostenibilidad en el medio y largo plazo. Y más, dado el desconocimiento de esta realidad por parte de la población,

¹ En el contexto internacional, véanse Dang et al. (2001) y Economic Policy Committee (2003 y 2006). Este resultado es, además, común ante diferentes enfoques metodológicos, como muestra Jimeno et al. (2006) para el caso español.

² Una de las excepciones es Zubiri (2003), quien no descarta la factibilidad de financiar el mayor gasto por medio de una mejor gestión presupuestaria, así como de una mayor recaudación.

compatible con una demanda social intensa de información y de debate público (como refleja para el caso español la encuesta realizada por Herce y Pérez-Díaz (1995)).

En este sentido, este trabajo pretende contribuir a ampliar y extender este debate público. Es importante no sólo proveer información, sino hacerlo de manera simple e intuitiva. Se precisa elaborar y difundir indicadores sencillos que evalúen de manera periódica y pública la situación y perspectivas del sistema de Seguridad Social. Y estos indicadores deberían ser responsabilidad de una institución independiente del poder ejecutivo.

El trabajo se estructura de la siguiente forma. En la segunda sección se presenta una evaluación del subsistema de prestaciones contributivas en España, hasta 2059, sobre la base de las nuevas proyecciones de población elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística (INE). En la tercera sección se proponen los indicadores para analizar su situación y perspectivas a medio y largo plazo. En la cuarta sección se discuten las principales reformas que se pueden llevar a cabo para equilibrar el sistema de prestaciones contributivas, a la luz de la experiencia internacional, en especial de la europea. Asimismo, se apuntan algunas reflexiones sobre la posibilidad de introducir un pilar complementario de capitalización individual. En la última sección se recogen las principales conclusiones.

2. Una evaluación del subsistema de prestaciones contributivas de la Seguridad Social en España, 2004-2059

A finales del siglo pasado ya era previsible que en las décadas siguientes existiría una restricción de oferta de trabajo, limitando el crecimiento de la renta *per capita* española. Ello a pesar de que la tasa de actividad apenas sobrepasaba el 60% de la población en

edad de trabajar y de que la tasa de desempleo era de las más elevadas de las economías industrializadas, aproximándose al 20%.

Esta situación puso de manifiesto la necesidad de contar con flujos de inmigración que mitigasen este problema en el futuro. Los hechos han desbordado las expectativas, habiéndose producido la entrada de inmigrantes a un extraordinario ritmo, impensable sólo hace una década. Sin embargo, y aunque es previsible que los flujos de inmigración continúen, no será al ritmo suficiente como para que, bajo hipótesis razonables, se elimine totalmente la restricción de oferta de trabajo en el futuro próximo.

Para ilustrar cuantitativamente este proceso, la renta o producto *per capita* de una economía puede descomponerse en los siguientes factores:

$$\frac{Y}{Pob} \equiv \frac{Y}{N} * \frac{N}{L^s} * \frac{L^s}{P16-64} * \frac{P16-64}{Pob}$$

donde Y representa el producto, Pob la población, N el empleo, L^s la población activa, y $P16-64$ la población en edad de trabajar. De este modo, el crecimiento de la renta *per capita* $\left(\frac{Y}{Pob}\right)$ depende de factores económicos, sociológicos y demográficos. Entre los factores económicos, el crecimiento de la productividad aparente del trabajo incide positivamente sobre la renta *per capita*, mientras que la tasa de desempleo, u , lo hace inversamente $\left(\frac{N}{L^s} = (1-u)\right)$. Los aumentos de la tasa de actividad $\left(\frac{L^s}{P16-64}\right)$, el factor socioeconómico, y del ratio de la población en edad de trabajar (comprendida entre 16 y 64 años) sobre la población total $\left(\frac{P16-64}{Pob}\right)$, el factor demográfico, se traducen en incrementos de la renta *per capita*.

En el Cuadro 1 se presentan las hipótesis que configuran el escenario base, aplicadas a las dos proyecciones de población del INE³. Como se puede observar, se asume que durante las próximas décadas se va a incrementar de forma continuada la tasa de actividad de las mujeres (20,3 puntos porcentuales entre 2004 y 2059) y que la tasa de desempleo va a converger hacia su nivel friccional⁴.

Cuadro 1

Principales supuestos de las proyecciones		2004	2025	2059
Tasa de actividad	Total	70,2%	73,7%	81,3%
	Mujer	58,4%	64,9%	78,7%
	Hombre	81,7%	82,3%	83,8%
Tasa de desempleo	Total	10,6%	5,2%	3,5%
	Mujer	14,6%	6,0%	3,5%
	Hombre	7,8%	4,6%	3,5%
Crecimiento de la productividad		-1,0%	1,5%	1,5%

Fuente: INE y elaboración propia

A pesar de estas relativamente optimistas hipótesis sobre la evolución del mercado de trabajo y de la productividad⁵, en el Cuadro 2 se refleja como el crecimiento del PIB *per*

³ El INE publicó en mayo de 2005 sus nuevas proyecciones demográficas hasta el 1 de enero de 2060 (denominado 2059 en adelante), compatibles con el Censo de 2001. En concreto, diseñó dos escenarios, esencialmente diferenciados por las hipótesis de entradas netas de extranjeros. En el primero (denominado “Escenario demográfico 1”) se considera que los flujos de inmigración evolucionan según la tendencia más reciente hasta el año 2010 (con volúmenes superiores a 400 mil entradas al año), año a partir del cual se sitúan entre 260 y 280 mil personas. El total de entradas en España durante el periodo 2007-2059 se elevaría a 14,6 millones de personas. El segundo escenario (“Escenario demográfico 2”), establecido de acuerdo con Eurostat, supone a medio plazo una disminución mayor de las entradas netas. Éstas son las mismas que en el Escenario 1 para el período 2002-2006 y, a partir de entonces, la tendencia decreciente de las entradas de extranjeros hasta el año 2010 las situaría en torno a las 100 mil anuales para el periodo 2007-2059, por lo que el total de entradas durante el mismo es de unos 5,8 millones de personas.

⁴ En concreto, estas tasas se obtienen como resultado de establecer hipótesis de evolución de las tasas de actividad y de desempleo diferenciando cinco grupos de edad para hombres y para mujeres, 16-24 años, 25-54 años, 55-64 años, 65-69 años y más de 70 años. En 2006 se asume un avance de las tasas correspondientes igual al registrado entre el cuarto trimestre de 2004 y el tercer trimestre de 2005. A partir de entonces, las tasas convergen de manera lineal a sus valores de equilibrio en 2059. En el caso de las tasas de actividad, sólo varía la del tramo de edad 55-64 años, cuyo valor de equilibrio en el caso de los hombres se fija en el valor observado en Suecia en 2000, y en el de las mujeres 5 puntos inferior a éste. Las tasas de desempleo de todos los colectivos convergen hacia su nivel friccional, fijado en el 3,5%.

⁵ El empleo considerado en las proyecciones es el de la Encuesta de Población Activa 2005 del INE, lo que explica la tasa de crecimiento negativo de la productividad en 2004. No obstante, a medio plazo la tasa de variación del empleo EPA no difiere sustancialmente de la del empleo según Contabilidad Nacional. Además, las series de población definidas en la EPA-2005 permiten el análisis desagregado por grupos de edad y son compatibles con las series proyectadas hasta 2059.

capita se verá afectado negativamente por el descenso relativo a la población total de la población en edad de trabajar, así como por la ralentización de las tasas de actividad y de ocupación. En estas condiciones, el crecimiento de la renta *per capita* tendrá que sustentarse en el de la productividad, como lo hizo en los años sesenta y primera parte de los setenta (Balmaseda y Taguas (2004))⁶.

Cuadro 2

Descomposición del crecimiento del PIB per capita, 1988-2059							
Crecimiento promedio anual							
	Y/POB	Y/N	N/LS	LS/P1664	P16-64/POB	Y	POB
1988-2004	2,5	0,6	0,6	0,9	0,3	3,1	0,6
2005-2015	1,5	1,0	0,5	0,4	-0,4	2,4	1,0
2016-2030	1,4	1,5	0,0	0,1	-0,3	1,9	0,5
2031-2045	1,2	1,5	0,1	0,3	-0,8	1,4	0,3
2046-2059	1,8	1,5	0,1	0,3	0,1	1,8	-0,1

Fuente: INE y elaboración propia

Por tanto, si bien los flujos migratorios son necesarios para reducir la restricción de oferta de trabajo a la que se enfrentará la economía española en las próximas décadas e incidirán positivamente en la evolución de la renta *per capita*, no serán suficientes para compensar plenamente esta restricción.

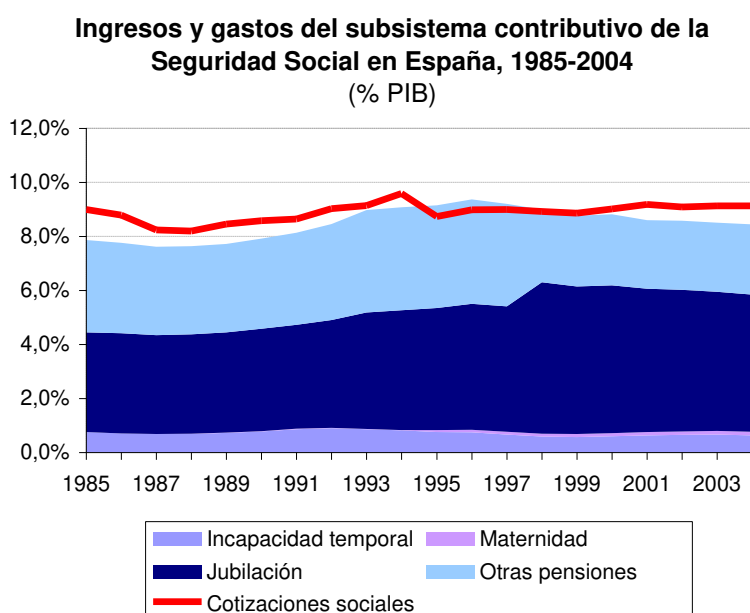
Desde la perspectiva del sistema de Seguridad Social, también se ha sostenido que estos flujos migratorios reducen los desequilibrios existentes. Sin embargo, los inmigrantes que cotizan en la actualidad, previsiblemente llegarán a generar derechos a percibir una prestación social contributiva en el futuro⁷. Es más, contrariamente a los argumentos

⁶ Las hipótesis que configuran las simulaciones determinan el crecimiento del empleo. Dado el Escenario demográfico 1 (el de mayor flujo de inmigración), si el crecimiento del empleo fuera del 1,3% anual, se alcanzaría la tasa de desempleo del 3,0% en 2013, por lo que se puede concluir que la restricción de oferta de trabajo será patente durante la próxima década, a no ser que la tasa de actividad aumente a un ritmo superior al considerado y/o que los flujos de inmigración sean superiores a los considerados por el INE en este escenario de mayor inmigración. En el Escenario demográfico 2, la tasa de desempleo se situaría por debajo del 3,5% desde 2009.

⁷ De hecho, el efecto es teóricamente indeterminado. Algunos estudios sostienen un impacto negativo de la inmigración sobre las cuentas públicas, dado que los inmigrantes tienen generalmente menores niveles de renta, lo que les convierte en beneficiarios netos del Estado del Bienestar. Otros análisis apuntan a la existencia de beneficios netos para el país receptor, dado que el colectivo de inmigrantes es, en su gran mayoría, población trabajadora y ante la posibilidad de regreso de los inmigrantes a sus países de origen con anterioridad a la recepción o a la generación del derecho a percibir beneficios sociales. Desafortunadamente, la juventud del proceso hace que, hasta la fecha no se disponga de información

que se emplean en este sentido, la actual situación de superávit del sistema de Seguridad Social, y concretamente del subsistema de prestaciones contributivas, se explica por una reducción del gasto y no por un aumento de los ingresos por cotizaciones sociales, cuya recaudación en términos del PIB permanece estable (véase el Gráfico 1)⁸. Ello es coherente con el carácter acíclico del ratio cotizaciones sociales sobre el PIB (véase Boscá et al. (1999)), que en un escenario de mantenimiento del peso de las rentas salariales en el producto, depende exclusivamente del tipo medio efectivo de cotización.

Gráfico 1



Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

Dado este escenario demográfico y macroeconómico, se analizan las perspectivas de evolución del gasto en prestaciones contributivas (pensiones contributivas, prestaciones por incapacidad temporal y prestaciones por maternidad) frente a los ingresos por

estadística detallada sobre el tiempo de permanencia del colectivo de inmigrantes en España, ni sobre la incidencia económica de las políticas de ingresos y de gastos sobre ellos.

⁸ Todas las estadísticas relativas al sistema de Seguridad Social son las recogidas en el *Informe Económico Financiero a los Presupuestos de la Seguridad Social de 2005*.

cotizaciones de los ocupados⁹. El gasto en pensiones contributivas como proporción del PIB se puede descomponer en base a la siguiente expresión:

$$\frac{Gasto}{p * Y} \equiv \frac{PENS}{N} * \frac{PM/p}{Y/N}$$

donde *PENS* identifica el número de pensiones, *N* el empleo, *PM* la pensión media, *Y* el PIB y *p* el deflactor del PIB. De esta manera, $\left(\frac{PENS}{N}\right)$ recoge los factores demográficos y de mercado de trabajo, $\left(\frac{PM}{p}\right)$ el factor normativo e $\left(\frac{Y}{N}\right)$ el factor macroeconómico. A su vez, el número de pensiones por ocupado se puede representar como el producto de cuatro factores:

$$\frac{PENS}{N} \equiv \frac{PENS}{P > 65} * \frac{P > 65}{P16 - 64} * \frac{1}{L^S} * \frac{1}{1 - u}$$

Es decir, el número de pensiones por ocupado es el producto de la tasa de cobertura del sistema, de la tasa de dependencia, de la inversa de la tasa de actividad y de la inversa de 1 menos la tasa de desempleo.

Las sendas previstas para la evolución de las variables demográficas y del mercado de trabajo son las descritas anteriormente (véase el Cuadro 1). Para los factores normativos, se define un rango entre 1,0 y 1,2 para la tasa de cobertura del sistema en 2059 y entre 1,5% (igual al crecimiento promedio de la productividad) y 2,1% para el

⁹ En puridad, el subsistema de prestaciones contributivas incluye las prestaciones contributivas por desempleo y las prestaciones familiares de carácter contributivo, y excluye los complementos a mínimos de las pensiones (considerados no contributivos por la Ley 24/1997). De entre estos factores, los más relevantes son los complementos a mínimos, que en los últimos 15 años han supuesto entre el 6% y el 8% de la cuantía mensual de las pensiones. Sin embargo, dado que todavía éstos se financian en una proporción elevada con cargo a cotizaciones sociales (en torno a tres cuartas partes en 2004 y 2005) y dado que sólo existe un compromiso de que antes de 2012 se financie completamente con cargo a aportaciones del Estado (*Acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social*, de abril del 2001), se optó por incorporarlos en la proyección.

aumento anual de la pensión media real (“efecto sustitución”¹⁰). Estos valores se sitúan en línea con los observados en los últimos años y comprenden los rangos empleados en las proyecciones oficiales más recientes, como se puede observar en el Cuadro 3.

Cuadro 3

Factores normativos. Evolución reciente y proyecciones								
	Tasa de cobertura				Efecto sustitución			
	Observado	Escenario base	MTAS (2005)	EPC (2006)	Observado	Escenario base	MTAS (2005)	EPC (2006)
1987	1,18				1,30			
1996	1,19				2,64			
2004	1,12				2,83			
2010		1,13	1,10	1,18		1,76	2,30	1,37
2020		1,15	1,09	1,16		1,76	1,67	1,90
2030		1,16	1,02	1,14		1,76	1,80	1,90
2040		1,17	0,96	1,08		1,76	1,70	1,70
2050		1,19	0,93	1,00		1,76	1,50	1,42
2059		1,20	---	---		1,76	---	---
Promedio	1,17	1,16	1,03	1,13	2,13	1,82	1,79	1,67

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2005), Economic Policy Committee (2006) y elaboración propia

Como se puede observar en el Cuadro 4, bajo las hipótesis consideradas, el gasto en pensiones contributivas en relación al PIB aumentaría considerablemente durante las siguientes décadas, alcanzando el 17,9% en 2059. Ello implica que su peso más que se duplicaría durante los próximos 55 años. Esta evolución se debería, fundamentalmente, al crecimiento del número de pensiones por ocupado, como consecuencia del fuerte incremento de la tasa de dependencia, a pesar de la favorable evolución de las variables clave del mercado de trabajo, tasas de actividad y de desempleo.

¹⁰ Esta variable recoge, entre otros factores, los cambios en la estructura por edades de la población y el impacto de las reglas de indexación y de carreras laborales más completas.

Cuadro 4

Determinantes del gasto en pensiones contributivas							
Escenario demográfico 1, Tasa de cobertura 1,2, Efecto sustitución 1,8%							
	Gasto % PIB	PENS / N	Número de pensiones / Ocupados				Pensión media (PM/P) / (Y/N)
			PENS / P>65	P>65/P1664	1/ TA	1 / (1-U)	
2004	7,7%	0,44	1,12	0,24	1,42	1,12	0,18
2015	9,0%	0,46	1,14	0,28	1,37	1,06	0,19
2025	11,0%	0,55	1,15	0,33	1,36	1,05	0,20
2035	14,3%	0,69	1,17	0,43	1,33	1,05	0,21
2045	18,0%	0,85	1,18	0,54	1,28	1,04	0,21
2059	17,9%	0,81	1,20	0,53	1,23	1,04	0,22

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y elaboración propia

En cuanto a las restantes prestaciones contributivas, se supone que las prestaciones económicas por incapacidad temporal y por maternidad mantienen su peso en el PIB en el horizonte de simulación (0,8% del PIB). Las cotizaciones sociales de los ocupados se proyectan manteniendo su recaudación constante como proporción del producto (9,1%), lo que implica ausencia de cambios normativos. Finalmente, el Fondo de reserva parte del balance al cierre de 2004 (19.330 millones de euros), sobre el cual se acumula el superávit del sistema contributivo¹¹ y se obtienen intereses a una rentabilidad nominal constante del 5%.

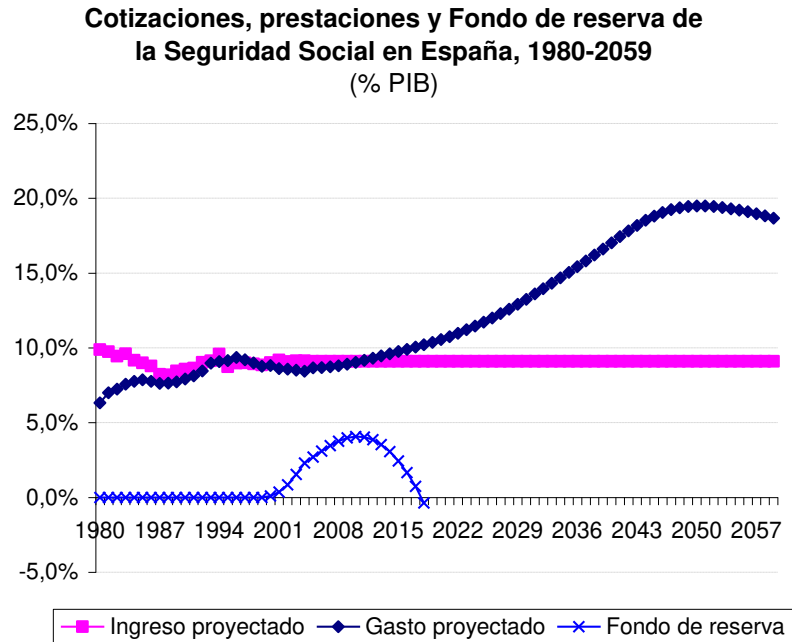
Bajo estos supuestos, el sistema contributivo mostraría déficit desde principios de la próxima década (2011). Sólo la utilización del Fondo de reserva permitiría disponer de margen para aplicar ajustes presupuestarios no inmediatos, cumpliendo con el objetivo definido para el mismo en el Pacto de Toledo¹². Agotados los recursos acumulados en el fondo (en esta proyección base, en 2018), el sistema precisaría reformas o bien transferencias crecientes del resto de Administraciones Públicas. La evolución del total

¹¹ Según lo establecido en la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria (artículo 17), en el supuesto de que la liquidación presupuestaria se sitúe en una posición de superávit, en el Sistema de la Seguridad Social se aplicará prioritariamente al Fondo de reserva.

¹² “Actuación en los momentos bajos del ciclo, sin acudir a incrementos de las cotizaciones”, según la Recomendación 2. Sin embargo, es evidente que no podrá cumplir con el objetivo más ambicioso marcado para el mismo en la Ley 24/1997, de “atender a las necesidades futuras del sistema”, al menos considerado desde una perspectiva de largo plazo.

de ingresos y gastos del subsistema contributivo y del Fondo de reserva se representa en el Gráfico 2.

Gráfico 2



Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y elaboración propia

Evidentemente, estos resultados están afectados por las hipótesis que configuran las simulaciones. Sin embargo, son relativamente robustos a cambios en los valores de las variables normativas (tasa de cobertura y efecto sustitución) dentro de los rangos habituales justificados anteriormente. En el Cuadro 5 se presenta un ejercicio de sensibilidad de los resultados financieros del subsistema de prestaciones contributivas a diferentes valores de estas variables normativas y a los dos escenarios demográficos proyectados por el INE.

Cuadro 5

Principales resultados de las proyecciones del subsistema contributivo de Seguridad Social						
Análisis de sensibilidad						
	Prestaciones contributivas (% PIB)			Año Gasto>Ingreso	Año Fondo=0	
	2004	2025	2050			
Escenario demográfico 1						
Cobertura 1 y Sustitución 1,5%	8,4%	10,4%	13,5%	2015	2025	
Cobertura 1 y Sustitución 1,8%	8,4%	11,0%	15,7%	2013	2021	
Cobertura 1 y Sustitución 2,1%	8,4%	11,6%	18,3%	2011	2018	
Cobertura 1,2 y Sustitución 1,5%	8,4%	11,1%	16,0%	2012	2021	
Cobertura 1,2 y Sustitución 1,8% (Base)	8,4%	11,7%	18,7%	2011	2018	
Cobertura 1,2 y Sustitución 2,1%	8,4%	12,4%	21,8%	2010	2016	
Escenario demográfico 2						
Cobertura 1 y Sustitución 1,5%	8,4%	10,9%	14,8%	2013	2023	
Cobertura 1 y Sustitución 1,8%	8,4%	11,5%	17,3%	2011	2019	
Cobertura 1 y Sustitución 2,1%	8,4%	12,2%	20,2%	2010	2017	
Cobertura 1,2 y Sustitución 1,5%	8,4%	11,6%	17,6%	2011	2019	
Cobertura 1,2 y Sustitución 1,8%	8,4%	12,3%	20,6%	2010	2017	
Cobertura 1,2 y Sustitución 2,1%	8,4%	13,0%	24,0%	2010	2015	

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y elaboración propia

Incluso en el caso del conjunto de hipótesis más favorables (en términos de contención del gasto; Escenario demográfico 1, tasa de cobertura 1,0 y efecto sustitución 1,5%), el gasto aumentaría en cinco puntos del PIB durante las próximas décadas. Por el contrario, en el caso más desfavorable (Escenario demográfico 2, tasa de cobertura 1,2 y efecto sustitución 2,1%) el nivel de gasto en prestaciones contributivas sobre el PIB aumentaría en casi 16 puntos porcentuales. En todo caso, el sistema incurriría en déficit entre 2010 y 2015, y requeriría de reformas o de transferencias del resto de Administraciones Públicas entre 2015 y 2025.

3. Propuesta de indicadores de la situación de medio y largo plazo del subsistema de prestaciones contributivas

Tras la abundante literatura aparecida desde 1994, existe un amplio consenso sobre la necesidad de equilibrio a largo plazo en el subsistema de prestaciones contributivas, esto es, entre los ingresos por cotizaciones sociales de los ocupados y los gastos en prestaciones contributivas¹³.

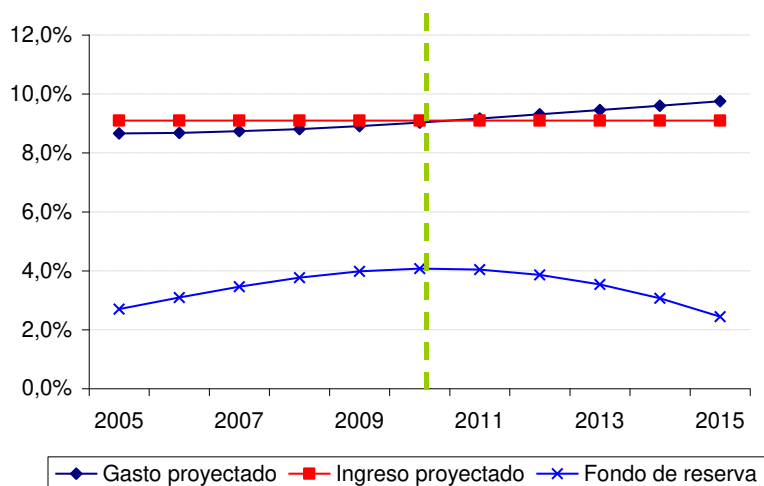
¹³ No es redundante señalar de nuevo que ello ha trasladado al resto del sistema impositivo la financiación de las restantes partidas de gasto, sanidad y prestaciones por desempleo fundamentalmente, cuyo volumen es significativo.

En este sentido, resulta conveniente definir una serie de indicadores sencillos que permitan evaluar la situación y las perspectivas de medio y largo plazo de este subsistema.

Un primer indicador, con horizonte en el medio plazo, debería ser capaz de responder a dos cuestiones básicas. En primer lugar, si el sistema incurrirá en déficit durante, por ejemplo, la siguiente década y, en segundo lugar, si el Fondo de reserva será capaz de financiar dicho déficit y durante cuantos años. En el Gráfico 3 se presenta esta evaluación en el horizonte de 2015. Como se puede observar, en el escenario base el sistema incurre en déficit en el año 2011, si bien el Fondo de reserva permitiría financiar las prestaciones del período sin precisar recursos adicionales.

Gráfico 3

**Indicador gráfico de la situación de medio plazo
del subsistema de prestaciones contributivas,
2005-2015 (% PIB)**



Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y elaboración propia

En un horizonte de más largo plazo, resulta necesario evaluar la viabilidad del sistema en términos actuariales. Las preguntas relevantes en este caso, serían las siguientes. En primer lugar, ¿cuál es el balance actuarial del sistema?, y, en segundo lugar, ¿qué ajuste

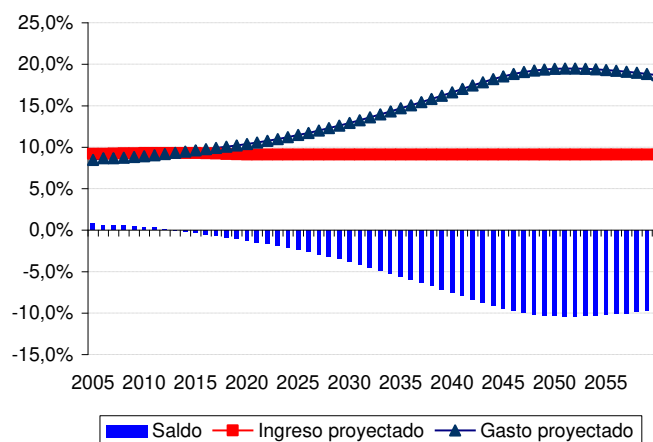
sería necesario sobre los ingresos o sobre los gastos para que el sistema esté equilibrado actuarialmente?

Esta evaluación requiere establecer un horizonte temporal amplio, en este caso de 55 años, que coincide con el período para el cual están disponibles las proyecciones demográficas del INE. En segundo lugar, estos métodos actuariales requieren la aplicación de una tasa de descuento, en este caso fijada en el 3%¹⁴.

En el Gráfico 4 se representa la proyección del gasto en prestaciones contributivas y del conjunto de ingresos (tanto cotizaciones sociales como intereses generados por el Fondo de reserva), definidos en euros constantes de 2004.

Gráfico 4

Indicador gráfico de la situación de largo plazo del subsistema de prestaciones contributivas, 2005-2059 (% PIB)



Fuente: Elaboración propia

La combinación de ambos indicadores, de medio y largo plazo, permite una evaluación completa del sistema de prestaciones contributivas que, en el escenario base, se resume en el Cuadro 6.

¹⁴ La tasa de descuento es representativa del tipo de interés real de la economía. Esta metodología es la habitual en los informes de evaluación de medio y largo plazo del sistema de Seguridad Social y del sistema fiscal elaborados por la Oficina Presupuestaria del Congreso (CBO) y por la Administración de la Seguridad Social de EE.UU.. Véanse Congressional Budget Office (2004) y Social Security Administration (2005).

Cuadro 6

Indicadores de la situación del subsistema contributivo	
Escenario demográfico 1, Cobertura 1,2, Sustitución 1,8%	
Datos	
Año Gasto > Ingreso	2011
Año Fondo = 0	2018
Deuda acumulada hasta 2059	
(% PIB anual)	-4,2%
(% PIB 2004)	-182,9%
Ajuste necesario (t+2)	
Ingreso (ajuste anual)	1,50%
Gasto (ajuste anual)	- 1,47%

Fuente: Elaboración propia

Por consiguiente, la deuda acumulada derivada de los compromisos implícitos del subsistema de prestaciones contributivas en España, entre 2004 y 2059, se sitúa en el 183% del PIB de 2004. Para equilibrar el sistema en términos actuariales, se requiere un ajuste del gasto del 1,5% anual desde 2007. El análisis de la sensibilidad de este balance actuarial a las principales hipótesis de simulación, se resume en el Cuadro 7. Todos los escenarios arrojan un déficit en términos actuariales, que se sitúa entre el 93% y el 235% del PIB de 2004.

Cuadro 7

Principales resultados de las proyecciones del subsistema contributivo de Seguridad Social		
Análisis de sensibilidad		
	Deuda acumulada 2005-2059	
	(% PIB anual)	(% PIB 2004)
Escenario demográfico 1		
Cobertura 1 y Sustitución 1,5%	-2,1%	-92,7%
Cobertura 1 y Sustitución 1,8%	-3,0%	-132,7%
Cobertura 1 y Sustitución 2,1%	-4,1%	-177,3%
Cobertura 1,2 y Sustitución 1,5%	-3,2%	-137,6%
Cobertura 1,2 y Sustitución 1,8% (Base)	-4,2%	-182,9%
Cobertura 1,2 y Sustitución 2,1%	-5,3%	-233,2%
Escenario demográfico 2		
Cobertura 1 y Sustitución 1,5%	-2,7%	-105,4%
Cobertura 1 y Sustitución 1,8%	-3,6%	-142,4%
Cobertura 1 y Sustitución 2,1%	-4,7%	-183,4%
Cobertura 1,2 y Sustitución 1,5%	-3,8%	-146,8%
Cobertura 1,2 y Sustitución 1,8%	-4,8%	-188,5%
Cobertura 1,2 y Sustitución 2,1%	-6,0%	-234,8%

Fuente: Elaboración propia

Una vez diagnosticado el desequilibrio del sistema, es importante señalar que la corrección del mismo será más equitativa, más eficiente y más compatible con la función estabilizadora del Sector Público cuanto más pronto se lleve a cabo. Retrasar su corrección implica asumir costes crecientes en el tiempo.

Como se señaló anteriormente, es condición necesaria para llevar a cabo estas medidas correctoras que garanticen la viabilidad del sistema, una adecuada difusión de información sobre los ajustes necesarios. En este sentido, sería muy relevante la existencia de un organismo independiente del poder ejecutivo, que fuera capaz de contar con la reputación suficiente como para que sus informes afectaran a la opinión pública. La creación de una Oficina Presupuestaria del Congreso, similar a la existente en EE.UU., debería ser un impulso del poder legislativo para cumplir este objetivo.

Esta Oficina debería realizar una evaluación periódica y transparente de la situación del subsistema contributivo, publicando informes sobre la viabilidad financiera del sistema a medio y a largo plazo, así como sobre los efectos económicos de las medidas de reforma sujetas a debate público. Dichos informes deberían apoyar la actuación del ejecutivo para aplicar las reformas óptimas en términos de bienestar social.

4. Principales líneas de reforma del subsistema de prestaciones contributivas

En esta sección se presentan los resultados en términos de los indicadores propuestos de las principales líneas de reforma ampliamente debatidas durante los últimos años, que ya han sido aplicadas en las principales economías industrializadas y que cuentan con un notable consenso entre los expertos (véanse, por ejemplo, los ejercicios recogidos en Economic Policy Committee (2002)).

Entre las mismas, destaca el retraso de la edad legal de jubilación a los 70 años. Esta línea de reforma es coherente con el aumento de la esperanza de vida, tanto al nacer como a los 65 años, y con el creciente período de formación que ha acortado la vida laboral. Además, en presencia de una restricción de oferta de trabajo, sería especialmente indicada. Esta medida se encuentra a debate en la actualidad en Alemania, tras las recomendaciones de la Comisión Rürup en 2003 de aumentar gradualmente desde 2012 la edad legal de jubilación hasta los 67 años a partir de 2035, a razón de un mes por año hasta 2024 y de dos meses por año desde entonces (véase, por ejemplo, Börsch-Supan y Wilke (2004))¹⁵.

El principal impacto de la reforma se concentra sobre la tasa de dependencia de una doble manera. En primer lugar, reduce el numerador, al limitar las altas en el sistema de jubilación, que se producen cinco años más tarde para todos los individuos. Y, en segundo lugar, aumenta el denominador de dicho ratio al incrementarse la población en edad de trabajar (redefinida de 16 a 70 años, en este caso)¹⁶. Además, ello conlleva un

¹⁵ Una reforma que persigue el mismo efecto, por medio de desincentivos, es hacer más restrictivos los requisitos para acceder a una jubilación anticipada o aumentar el número de años requeridos para alcanzar una pensión completa. Es este último el caso de la reforma aplicada en Francia desde 2003, según la cual el período de 40 años fijado en la actualidad, se elevará a 41 en 2012 y a 42 en 2020 (a razón de un trimestre por año desde 2009).

¹⁶ Cuantitativamente, se simula de manera simplificada, proyectando un aumento gradual de la tasa de actividad del grupo de edad 65-69, hasta alcanzar en 2059 un nivel igual a 3/4 el la tasa de del grupo de edad 55-64 años, tanto en el caso de los hombres como en el de las mujeres.

aumento del número de activos y de ocupados de la economía, aunque estos efectos son de una menor entidad¹⁷.

El único debate parece centrarse en la obligatoriedad o voluntariedad de la misma, así como en el gradualismo de introducción de la medida. Las simulaciones que se presentan a continuación se basan en que dicha medida se adopta con carácter obligatorio y sin gradualismos en 2007. Además, se supone que, para contrarrestar la obligatoriedad, los trabajadores no soportan cotizaciones entre los 65 y los 69 años. Los efectos de esta medida de política, como se recoge en el Cuadro 8, son consecuencia de la reducción de la tasa de dependencia, que en este escenario alcanza el valor de 0,39, a diferencia del escenario base en el que crecía hasta 0,53 en 2059.

Cuadro 8

Escenario de reforma. Jubilación a los 70 años. Determinantes del gasto en pensiones contributivas							
Escenario demográfico 1, Tasa de cobertura 1,2, Efecto sustitución 1,8%							
	Gasto % PIB	PENS / N	Número de pensiones / Ocupados				Pensión media (PM/P) / (Y/N)
			PENS / P>70	P>70/P16-69	1/ TA	1 / (1-U)	
2004	7,7%	0,44	1,12	0,24	1,42	1,12	0,18
2015	6,5%	0,33	1,14	0,19	1,45	1,06	0,19
2025	7,7%	0,39	1,15	0,22	1,44	1,06	0,20
2035	10,0%	0,49	1,17	0,28	1,42	1,05	0,21
2045	12,8%	0,60	1,18	0,36	1,35	1,04	0,21
2059	13,7%	0,62	1,20	0,39	1,27	1,04	0,22

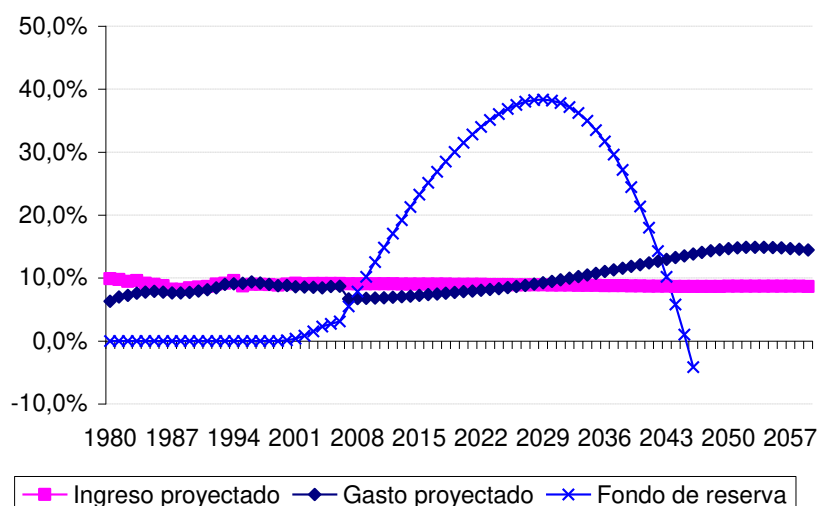
Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y elaboración propia

La efectividad de esta política sería muy importante, retrasando 17 años la aparición del primer déficit del sistema. Los superávits acumulados hasta 2027, junto con los intereses, generarían un Fondo de reserva muy significativo en términos del producto, como se puede observar en el Gráfico 5.

¹⁷ De hecho, la tasa de actividad, al redefinirse sobre la población hasta 69 años se reduce, y la tasa de desempleo aumenta.

Gráfico 5

**Escenario de reforma. Jubilación a los 70 años.
Cotizaciones, prestaciones y fondo de reserva de
la Seguridad Social en España, 1980-2059
(% PIB)**



Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y elaboración propia

Adicionalmente, el impacto de la reforma en términos de los indicadores propuestos es muy favorable (véase el Cuadro 9). En concreto, la deuda acumulada en términos del PIB se reduciría desde el 183% hasta el 10% del PIB.

Cuadro 9

Indicadores de la situación del subsistema contributivo		
Escenario base vs Escenarios de reforma		
	Escenario base	Jubilación 70 años
Datos		
Año Gasto > Ingreso	2011	2028
Año Fondo = 0	2018	2046
Deuda acumulada hasta 2059		
(% PIB anual)	-4,2%	-0,2%
(% PIB 2004)	-182,9%	-9,6%
Ajuste necesario (t+2)		
Ingreso (ajuste anual)	1,50%	
Gasto (ajuste anual)	- 1,47%	

Fuente: Elaboración propia

Una segunda línea de reforma, que ha sido ampliamente debatida y aplicada en algunos países, consiste en actualizar el poder adquisitivo de las pensiones con la variación del “IPC-X”. En concreto, en Francia desde 2003 la pensión se actualiza según la inflación excluido el tabaco. Implementar esta política exigiría cambiar la legislación que garantiza el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones (Ley 24/1997), pero redistribuiría el peso de la reforma de manera equitativa entre los pensionistas actuales y los futuros, sería muy simple de aplicar y su evaluación resultaría muy sencilla.

En la simulación que se presenta se aplica desde 2007 una revalorización anual de las pensiones según la variación del IPC-0,5%. En definitiva, esta medida se implementa minorando el incremento anual de la pensión media real sobre la productividad en 0,5 puntos porcentuales cada año, lo cual permite estabilizar la relación entre el nivel de dicha variable y el de la productividad, como se puede observar en el Cuadro 10.

Cuadro 10

Escenario de reforma. IPC-0,5%. Determinantes del gasto en pensiones contributivas							
Escenario demográfico 1, Tasa de cobertura 1,2, Efecto sustitución 1,8%							
	Gasto % PIB	PENS / N	Número de pensiones / Ocupados				Pensión media (PM/P) / (Y/N)
			PENS / P>65	P>65/P16-64	1/ TA	1 / (1-U)	
2004	7,7%	0,44	1,12	0,24	1,42	1,12	0,18
2015	8,5%	0,46	1,14	0,28	1,37	1,06	0,18
2025	9,9%	0,55	1,15	0,33	1,36	1,05	0,18
2035	12,3%	0,69	1,17	0,43	1,33	1,05	0,18
2045	14,8%	0,85	1,18	0,54	1,28	1,04	0,17
2059	13,7%	0,81	1,20	0,53	1,23	1,04	0,17

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y elaboración propia

En términos de los indicadores propuestos y en relación al escenario base, la aparición del déficit se retrasa tres ejercicios (hasta 2014), el subsistema es autosuficiente hasta 2024 y la deuda acumulada en términos del PIB actual se reduce hasta el 106%.

Cuadro 11

Indicadores de la situación del subsistema contributivo		
Escenario base vs Escenarios de reforma		
	Escenario base	IPC-X
Datos		
Año Gasto > Ingreso	2011	2014
Año Fondo = 0	2018	2024
Deuda acumulada hasta 2059		
(% PIB anual)	-4,2%	-2,4%
(% PIB 2004)	-182,9%	-105,7%
Ajuste necesario (t+2)		
Ingreso (ajuste anual)	1,50%	
Gasto (ajuste anual)	- 1,47%	

Fuente: Elaboración propia

Una tercera política ampliamente demandada y debatida es el cómputo en la base reguladora de la pensión de todos los años de la vida laboral, en lugar de los últimos 15 años en los que se basa actualmente. Esta medida es plenamente acorde con el carácter contributivo del subsistema analizado y ha sido aplicada en las principales economías europeas. La reforma de 1992 en Italia amplió de 5 años a toda la vida laboral el período de cómputo (véase, por ejemplo, Franco (2002)). En la actualidad, en Francia este período es de 25 años y en Alemania de toda la carrera laboral. Sin embargo, es poco equitativa al concentrar todo el ajuste en los nuevos jubilados del sistema. Además, la legislación vigente según la cual la base reguladora se actualiza en función de la inflación, y no de la masa salarial (inflación y crecimiento de la productividad), supone una reducción adicional más allá de la derivada de los menores salarios percibidos en los primeros años de vida laboral.

En todo caso, se simula el impacto sobre la base de los resultados de los estudios disponibles para el caso de España, que estiman una caída entre el 10% y el 30% de la pensión media de las altas al sistema derivada de considerar carreras laborales

completas¹⁸ (véanse Jimeno (2002) y Alonso y Herce (2003)). En este caso se asume una caída del 15% en la pensión media de los nuevos pensionistas. Como se refleja en el Cuadro 12, esta medida afecta, al igual que el ajuste de IPC-X, a la relación entre el nivel de dicha variable y el de la productividad.

Cuadro 12

Escenario de reforma. Base reguladora. Determinantes del gasto en pensiones contributivas							
Escenario demográfico 1, Tasa de cobertura 1,2, Efecto sustitución 1,8%							
	Gasto % PIB	PENS / N	Número de pensiones / Ocupados				Pensión media (PM/P) / (Y/N)
			PENS / P>65	P>65/P16-64	1/ TA	1 / (1-U)	
2004	7,7%	0,44	1,12	0,24	1,42	1,12	0,18
2015	8,4%	0,46	1,14	0,28	1,37	1,06	0,18
2025	9,5%	0,55	1,15	0,33	1,36	1,05	0,17
2035	12,1%	0,69	1,17	0,43	1,33	1,05	0,17
2045	15,3%	0,85	1,18	0,54	1,28	1,04	0,18
2059	15,2%	0,81	1,20	0,53	1,23	1,04	0,19

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y elaboración propia

En términos de los indicadores propuestos y en relación al escenario base, la aparición del déficit se retrasa cuatro ejercicios (hasta 2015), el subsistema es autosuficiente hasta 2026 y la deuda en términos del PIB actual se reduce hasta el 115%. Por tanto, esta reforma tendría un efecto de magnitud similar a la reforma IPC-X, pero el peso de su implementación recaería totalmente sobre los nuevos pensionistas.

¹⁸ Estos ejercicios se elaboran construyendo carreras laborales virtuales, dado que la información sobre los historiales laborales no se facilitaba, generalmente, a investigadores externos a la Administración de la Seguridad Social. Recientemente se ha diseñado una *Muestra continua de vidas laborales* correspondiente a personas con relación con la Seguridad Social en 2004, cuya utilización será previsiblemente libre, previa autorización.

Cuadro 13

Indicadores de la situación del subsistema contributivo		
Escenario base vs Escenarios de reforma		
	Escenario base	Base reguladora
Datos		
Año Gasto > Ingreso	2011	2015
Año Fondo = 0	2018	2026
Deuda acumulada hasta 2059		
(% PIB anual)	-4,2%	-2,6%
(% PIB 2004)	-182,9%	-115,0%
Ajuste necesario (t+2)		
Ingreso (ajuste anual)	1,50%	
Gasto (ajuste anual)	- 1,47%	

Fuente: Elaboración propia

Una última reflexión es, una vez logrado este equilibrio de largo plazo, evaluar la oportunidad de introducir reformas de tipo estructural. En concreto, la introducción de cuentas individuales, sean de capitalización individual y de gestión privada o nocionales de gestión pública. En ambos casos implicarían mejores incentivos en el mercado laboral con relación al sistema público de prestación definida, lo cual es una de las condiciones necesarias para reforzar la situación financiera de los sistemas de protección social. En términos generales, los sistemas de prestación definida, con relación a los sistemas de contribución definida, incentivan a los empleadores a reducir su demanda de trabajo y a los trabajadores a reducir la oferta, generando un menor nivel de empleo. Los trabajadores pueden reducir su oferta de trabajo a través de la evasión, lo que, además de no favorecer las cuentas públicas, aumenta el grado de informalidad de la economía. A su vez, pueden jubilarse anticipadamente, contribuyendo sólo la cantidad de años necesaria que otorgue el derecho a percibir la pensión, lo que disminuye la tasa de actividad de la economía. El fundamento que subyace a estos efectos es precisamente la existencia de un vínculo débil entre los impuestos sobre el

trabajo, a través de los cuales se financian los sistemas de prestación definida y los beneficios generados¹⁹.

La política de introducir cuentas individuales de capitalización y gestión privada en la cual fue pionero Chile, al establecerlas con carácter general y obligatorio en 1981 (véase Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (2002)), ha sido seguida, entre otros, parcialmente por Suecia (donde desde 1999 se destinan 2,5 puntos de los 18 puntos de cotizaciones sociales; véase Palmer (2002)) y para los trabajadores de mediana edad en Polonia (asignándose a cuentas individuales de gestión privada 7,3 puntos del salario bruto desde 1999; véase Chlon et al. (1999))²⁰. Alternativamente, la transición de un sistema de prestaciones definidas hacia otro de contribuciones definidas ha sido iniciada dentro del esquema de cuentas nocionales y gestión pública en Italia para los trabajadores incorporados desde 1996 (fijándose el “tipo de interés” como el crecimiento del PIB), en Suecia desde 1999 (donde el “tipo de interés” es el crecimiento de la masa salarial) y en Letonia en 1996 y en Polonia desde 1999 (capitalizándose según el crecimiento de la recaudación por cotizaciones)²¹.

Se trata, pues, de un debate abierto a nuevas aportaciones, de cuyas conclusiones puede depender el bienestar de buena parte de la sociedad europea.

¹⁹ Además, en teoría la introducción de cuentas de capitalización individual gestionadas por el sector privado puede conllevar un mayor desarrollo del mercado de capitales, impulsando la productividad total de los factores y un aumento del nivel de ahorro e inversión. Este tema excede, no obstante, las pretensiones del artículo.

²⁰ Véanse Banco Mundial (1994) y Lindbeck y Persson (2003) y, para una revisión crítica, Barr (2000) y Orszag y Stiglitz (2001). Las estimaciones de Corbo y Schmidt-Hebbel (2003) para el caso de Chile apuntan a un aumento de entre el 1,3% y el 3,7% del nivel de empleo en 2001, gracias a un incremento del empleo formal como consecuencia de la reforma del sistema de pensiones.

²¹ Para un análisis de los fundamentos y de las experiencias internacionales en la introducción de cuentas nocionales, véase Holzmann y Palmer (2006).

5. Conclusiones

Desde hace más de una década se debate profusamente sobre la viabilidad del sistema de Seguridad Social en España, al igual que en la mayoría de las economías industrializadas. De hecho, el informe del Banco Mundial (1994) constituyó el punto de partida de una serie de trabajos de ámbito internacional que centraban la atención en la necesidad de emprender reformas que garantizaran el sostenimiento de los sistemas públicos de pensiones.

Esta línea de investigación ha permitido un conocimiento más profundo de los problemas que tienen los sistemas de reparto en sus fases avanzadas, en las que el envejecimiento de la población determina un aumento del gasto que, en muchos casos, supone más que duplicar el esfuerzo necesario en términos de producto para afrontar los compromisos futuros en pensiones.

En el caso particular de la economía española, el debate abierto en los años noventa condujo al diagnóstico recogido en el Pacto de Toledo, compartido por el conjunto de la clase política. Sin embargo, las reformas emprendidas han sido claramente insuficientes. La evolución de las cuentas del sistema de Seguridad Social, que han presentado superávit desde 1999, ha proporcionado un mensaje demasiado optimista sobre su situación financiera y ha supuesto un freno al conjunto de reformas necesarias para equilibrar financieramente el subsistema de prestaciones contributivas en el largo plazo. Ante esta situación, en este trabajo se lleva a cabo, en primer lugar, una serie de proyecciones del gasto en prestaciones contributivas, con la metodología contable conocida y sobre la base de los escenarios de población recientemente publicados por el INE. Aunque las proyecciones se configuran en un escenario favorable (en términos de variables demográficas, macroeconómicas y de los factores normativos del sistema) el gasto en prestaciones contributivas en relación al PIB aumentaría considerablemente

durante las siguientes décadas, alcanzando el 18,7% en 2059, sobre todo debido al fuerte incremento de la tasa de dependencia. El subsistema contributivo mostraría déficit desde principios de la próxima década (2011). Si bien el Fondo de reserva cumpliría con su función de estabilización, dando margen financiero al subsistema hasta 2018, a partir de entonces el sistema precisaría reformas o bien transferencias crecientes del Estado. Este resultado es robusto ante cambios en los valores de las variables normativas (tasa de cobertura y efecto sustitución), dentro de los dos escenarios demográficos proyectados por el INE.

Por consiguiente, el subsistema contributivo precisa reformas que contribuyan a su sostenibilidad a medio plazo. Ahora bien, su implementación es difícil dado que se trata de medidas impopulares, que comportan un coste político elevado en el corto plazo. En este sentido, la mejor forma de que aumente el apoyo a las mismas es la información y formación de los ciudadanos, haciéndolos conscientes, con la mayor transparencia y sencillez posible, de los costes y beneficios de mantener el sistema actual. Ante esta situación, la segunda aportación del trabajo se centra en plantear una metodología de evaluación sencilla y transparente. Se propone la elaboración de indicadores sencillos que evalúen la situación y perspectivas del subsistema de prestaciones contributivas en el medio y largo plazo. En el primer caso se trataría de identificar el año en el que el sistema incurrirá en déficit y la capacidad de estabilización del Fondo de reserva, mientras que en el segundo consistiría en cuantificar el saldo financiero en valor presente durante los próximos 55 años. En términos actuariales, la deuda que se acumularía por los compromisos implícitos del subsistema de prestaciones contributivas en España se sitúa en el 183% del PIB de 2004, requiriéndose, para equilibrarlo, de una reducción desde 2007, año a año, del gasto del 1,5% o, equivalentemente, de un aumento del 1,5% de las cotizaciones.

Además, la evaluación del sistema de Seguridad Social debería llevarse a cabo por una institución que tuviera independencia frente al Gobierno y que contara con la credibilidad y reputación suficientes. En este sentido, la creación de una Oficina Presupuestaria del Congreso, semejante a la existente en EE.UU., sería recomendable.

En tercer lugar, sobre esta base se analizan diferentes reformas que han contado con suficiente consenso entre los expertos y que han sido aplicadas en algunas de las principales economías industrializadas europeas. En concreto, se discute el retraso de la edad de jubilación hasta los 70 años, la actualización del poder adquisitivo de las pensiones con la fórmula del IPC-X y el cómputo de la carrera laboral completa en la determinación de la base reguladora de las prestaciones.

El retraso de la edad de jubilación a los 70 años disminuiría el valor presente de la deuda del subsistema de prestaciones contributivas desde el 183% al 10% del PIB, retrasando el año en el que aparecería el primer déficit hasta 2028. Además, el fondo de reserva permitiría mantener el nivel de prestaciones proyectado hasta 2046.

Las otras dos políticas consideradas tienen unos efectos de magnitud similar, al reducir la deuda acumulable hasta niveles próximos al 110% del PIB. Sin embargo, el reparto del esfuerzo necesario entre los ciudadanos es muy desigual. En el primer caso (IPC-X) se asumiría por todos los pensionistas, mientras que en el segundo sólo se haría por los nuevos pensionistas.

Alguna combinación de este conjunto de medidas debería implementarse en el menor plazo posible y ello porque toda demora en la puesta en marcha de las mismas supondrá mayores costes en términos de equidad, eficiencia y estabilización.

Entre las alternativas de reforma paramétrica, no se ha abordado la posibilidad de que el creciente gasto social ante el envejecimiento demográfico sea financiado con mayores cotizaciones sociales en el futuro, sobre todo si se tiene en cuenta que la mayor renta

per capita disminuirá el esfuerzo relativo. Ello se justifica porque requeriría una presión fiscal creciente, pudiendo afectar a la oferta de trabajo. Así, la evidencia sobre el diferencial de crecimiento potencial de Europa frente a EE.UU. parece apuntar, no sólo a una producción y difusión de Tecnologías de la Información más intensiva en EE.UU., sino también a la tendencia desde la década de los setenta en las principales economías continentales a la reducción del número de horas trabajadas. En este último aspecto, Prescott (2004), sobre la base de un modelo calibrado de oferta laboral, sostiene que prácticamente toda la diferencia de la oferta laboral (horas trabajadas por población en edad de trabajar) se explica por las diferentes tendencias en la fiscalidad. En concreto por el aumento de los tipos marginales de imposición sobre las rentas del trabajo (cotizaciones sociales e imposición personal) en Francia y Alemania, frente a su mantenimiento en EE.UU desde la década de los años setenta hasta los noventa. Desde luego, otros factores pueden haber contribuido a esta evolución, como el diseño de programas de prestaciones por desempleo, invalidez, enfermedad y jubilación anticipada según Nickell (2003)²², las diferencias en las preferencias por el ocio según Blanchard (2004) o la regulación laboral o el nivel de sindicación según Alesina et al. (2005). Pero los efectos de la fiscalidad han sido, probablemente, decisivos. Ello es especialmente preocupante dada la previsible restricción de oferta de trabajo que afectará a la economía española en las próximas décadas, ya que la única solución para sostener el Estado del Bienestar en Europa exige un mayor volumen de trabajo (tanto en términos de número de empleados como de horas), así como una mayor tasa de ahorro.

²² Una línea de investigación que ha recibido numerosas aportaciones es el análisis de los incentivos a la jubilación generados por la forma de determinación de las pensiones del sistema de Seguridad Social y por las cargas fiscales en los últimos años de la carrera laboral. Esta cuestión tiene un indudable interés a corto y medio plazo, pero apenas afectaría a la situación a largo plazo, dado que los nuevos activos generan derechos a percibir prestaciones. Para análisis internacionales, véanse Blöndal y Scarpetta (1999) y Gruber y Wise (1999).

Por último, la cuarta aportación, interpretable como una línea de ampliación del trabajo, consiste en destacar que, si bien el enfoque central de este artículo es relativamente modesto, las reformas deben ser ambiciosas. En este sentido se debe evaluar la posibilidad, una vez alcanzado el equilibrio del sistema, de implementar reformas estructurales, introduciéndose un pilar de capitalización individual y gestión privada y/o de cuentas nocionales de gestión pública, en línea con todas las recomendaciones de instituciones internacionales. Asimismo, no debe obviarse que el mantenimiento del Estado de Bienestar en la mayoría de economías europeas, supondrá, dados los últimos avances en biomedicina, un aumento de la demanda de gasto sanitario durante los próximos años. Éste, sin duda, será el mayor reto en las próximas décadas, y ello exigiría haber resuelto de una forma satisfactoria el de las pensiones.

6. Referencias bibliográficas

Alonso, J. y J.A. Herce (2003), “Balance del sistema de pensiones y *boom* migratorio en España. Proyecciones del modelo MODPENS de FEDEA a 2050”, *Documento de Trabajo* 2003-02 (Julio), Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA).

Alesina, A., E. Glaeser y B. Sacerdote (2005), “Work and leisure in the US and Europe: why so different?”, *CEPR Discussion Paper* N°5140 (Julio), Centre for Economic Policy Research.

Balmaseda, M. y D. Taguas (2004) "Inmigración, oferta de trabajo y renta *per capita*". *Economía Exterior*, N°28 (Abril), pp.83-92.

Balmaseda, M. y P. Tello (2003): “Impacto de cambios legislativos en las pensiones contributivas”, *Revista Situación España* (Julio), Servicio de Estudios BBVA, pp.29-40.

Banco Mundial (1994), *Averting the old age crisis. Policies to protect the old and to promote growth*, Oxford University Press, Oxford.

Barea, J., J.M. González-Páramo y J. Velarde (1997), *Pensiones y prestaciones por desempleo*, 2ª edición, Fundación BBV, Bilbao.

Barr, N. (2000), “Reforming pensions: myths, truths and policy choices”, *IMF Working Paper* WP/00/139 (Agosto), International Monetary Fund.

Blanchard, O.J. (2004), “The economic future of Europe”, *NBER Working Papers* N°10310 (Marzo), National Bureau of Economic Research.

Blöndal, S. y S. Scarpetta (1999), “The retirement decision in OECD countries”, OECD Economic Department *Working Papers* N°202 (Febrero), Organisation for Economic Co-operation and Development.

Boldrin, M., S. Jiménez-Martín y F. Peracchi (2001), *Sistema de pensiones y mercado de trabajo en España*, Fundación BBVA, Bilbao.

Boeri, T. y G. Tabellini (2005), “Does information increase political support for pension reform?”, *CEPR Discussion Paper* N°5319 (Octubre), Centre for Economic Policy Research.

Börsch-Supan, A. y C.B. Wilke (2004), “The German public pension system: how it was, how it will be”, *NBER Working Papers* N°10525 (Mayo), National Bureau of Economic Research.

Boscá, J.E., R. Doménech y D. Taguas (1999), “La política fiscal en la Unión Económica y Monetaria”, *Moneda y Crédito*, N°208, pp.267-324.

Chlon, A., M. Góra y M. Rutkowski (1999), “Shaping pension reform in Poland: security through diversity”, *Social Protection Discussion Paper Series* N°9923 (Agosto), The World Bank.

Congressional Budget Office (2004), *The Outlook for Social Security*, Junio.

Corbo, V. y K. Schmidt-Hebbel (2003), “Efectos macroeconómicos de la reforma de pensiones en Chile”, en Federación Internacional de Administradoras de Fondos de

Pensiones *Resultados y desafíos de las reformas a las pensiones*, pp.259-351, FIAP, Santiago de Chile.

Dang, T.T., P. Antolín y H. Oxley (2001), “Fiscal implications of ageing : projections of age-related spending”, OECD Economic Department *Working Papers* N°305 (Septiembre), Organisation for Economic Co-operation and Development.

Economic Policy Committee (2002), *Reform challenges facing public pension systems: the impact of certain parametric reforms on pension expenditure*, Julio, Bruselas.

Economic Policy Committee (2003), *The impact of ageing populations on public finances: overview of analysis carried out at EU level and proposals for a future work programme*, Octubre, Bruselas.

Economic Policy Committee (2006), “The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 Member States on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfers (2004-2050)”, *European Economy, Special Report* N°1/2006, Economic Policy Committee y Comisión Europea.

Franco, D. (2002), “Italy: a never ending pension reform”, en M. Feldstein y H. Siebert (eds.), *Social Security pension reform in Europe*, pp.211-251, The University of Chicago Press, Chicago.

Gruber, J. y D.A. Wise (1999), *Social Security and retirement around the world*, The University of Chicago Press, Chicago.

Herce, J.A. y J. Alonso (2000), *La reforma de las pensiones ante la revisión del Pacto de Toledo*, Colección Estudios Económicos N°19 (Mayo), Servicio de Estudios de La Caixa, Barcelona.

Herce, J.A. y V. Pérez-Díaz (1995), *La reforma del sistema público de pensiones en España*, Colección Estudios Económicos N°4 (Diciembre), Servicio de Estudios de La Caixa, Barcelona.

Herce, J.A., S. Sosvilla, S. Castillo y R. Duce (1996), *El futuro de las pensiones en España: hacia un sistema mixto*, Colección Estudios Económicos N°8 (Diciembre), Servicio de Estudios de La Caixa, Barcelona.

Holzmann, R. y E. Palmer (2006), *Pension reform. Issues and prospects for non-financial defined contribution (NDC) schemes*, The World Bank, Washington D.C..

Jimeno, J.F. (2000), “El sistema de pensiones contributivas en España: cuestiones básicas y perspectivas en el medio plazo”, *Documento de Trabajo* 2000-15 (Mayo), Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA).

Jimeno, J.F. (2002), “Incentivos y desigualdad en el sistema español de pensiones contributivas de jubilación”, *Documento de Trabajo* 2002-13 (Junio), Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA).

Jimeno, J.F., J.A. Rojas y S. Puente (2006), “Modelling the impact of aging on Social Security expenditures”, *Documentos Ocasionales* N° 0601, Banco de España.

Lindbeck, A. y M. Persson (2003), “The gains from pension reform”, *Journal of Economic Literature*, Vol.XLI, N°1 (Marzo), pp.74-112.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1995), *La Seguridad Social en el umbral del siglo XXI. Estudio económico actuarial*, Madrid.

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2005), *Informe de estrategia de España en relación con el futuro del sistema de pensiones*, Madrid.

Nickell, S. J. (2003), “Employment and taxes”, *CESifo Working Paper* N°1109 (Diciembre).

Orszag, P.R. y J.E. Stiglitz (2001), “Rethinking pension reform: ten myths about Social Security systems”, en R. Holzmann y J.E. Stiglitz (eds.), *New ideas about old age security*, pp.17-56, The World Bank, Washington D.C..

Palmer, E. (2002), “Swedish pension reform: how did it evolve and what does it mean for the future?”, en M. Feldstein y H. Siebert (eds.), *Social Security pension reform in Europe*, pp.171-205, The University of Chicago Press, Chicago.

Piñera J. y A. Weinstein (1996), *Una propuesta de reforma del sistema de pensiones*. Círculo de Empresarios, Madrid.

Prescott, E.C. (2004), “Why do Americans work so much more than Europeans?”, *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, Vol.28, Nº1 (Julio), pp.2-13.

Serrano, F., M.A. García y C. Bravo (2004), *El sistema español de pensiones. Un proyecto viable desde un enfoque económico*, Ariel, Barcelona.

Social Security Administration (2005), *2005 Annual report of the Board of Trustees of the federal old-age and survivors insurance and disability insurance Trust*, Marzo.

Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (2002), *El sistema chileno de pensiones*, 5ª edición, Santiago de Chile.

Zubiri, I. (2003), *El futuro del sistema de pensiones en España*, Estudios de Hacienda Pública, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.