



**El sistema de pensiones contributivas en España:  
Cuestiones básicas y perspectivas en el medio plazo<sup>1</sup>**

Juan F. Jimeno

*Universidad de Alcalá y FEDEA*

*Abril, 2000*

---

<sup>1</sup> Trabajo presentado en la Tercera Jornada del CREI sobre "Nuevas Fronteras de la Política Económica", Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, 10 de mayo de 2000. Agradezco los comentarios de Ignasi Camí, Ana de Vicente, Miguel Angel García Díaz y Miguel Sebastián.

## Índice

1. Introducción.....	3
2. ¿Para qué sirve un sistema público de pensiones? .....	9
3. Los determinantes del gasto en pensiones .....	12
<b>3.1. La evolución demográfica</b> .....	14
<b>3.2. La tasa de empleo: Escenarios alternativos</b> .....	22
<b>3.3. La relación entre la pensión media y la productividad del trabajo</b> .....	24
<b>3.4. Previsiones de la evolución del gasto en pensiones</b> .....	29
4. La financiación del gasto en pensiones .....	33
<b>4.1. Medidas para contener el aumento del gasto en pensiones</b> .....	33
<b>4.2. El fondo de reserva</b> .....	36
<b>4.3. Sistemas de capitalización</b> .....	38
<b>4.4. Fuentes alternativas de financiación</b> .....	43
5. Comentarios finales .....	45
Apéndice 1. Cobertura del sistema público de pensiones en España .....	47
<b>A1.1. Sistema contributivo de la Seguridad Social.</b> .....	47
<b>A1.2. Sistema de clases pasivas.</b> .....	47
<b>A1.3. Prestaciones no contributivas.</b> .....	48
Referencias .....	50

## 1. Introducción

Desde que Otto von Bismarck introdujera en Prusia las pensiones públicas, casi todos los países han puesto en funcionamiento, en mayor o menor escala, programas públicos de transferencias que proporcionan rentas periódicas y vitalicias a los individuos durante su vejez. En la actualidad, las pensiones de jubilación constituyen la fuente de renta más importante de los jubilados, en parte porque en muchos casos la recepción de una pensión de jubilación es incompatible con la actividad laboral, en parte porque estas transferencias desincentivan el ahorro individual para la jubilación.<sup>2</sup> Las pensiones de jubilación también suponen la mayor partida del gasto público en protección social, cuya financiación recae fundamentalmente sobre el factor trabajo, bien en la forma de cotizaciones sociales bien a través de los impuestos generales.

En los países anglosajones los sistemas de pensiones se desarrollaron a principios del siglo XX como un instrumento de lucha contra la pobreza, que resultaba ser especialmente grave durante la vejez y entre los incapacitados para el ejercicio laboral. En estos sistemas (cuyos principios se identifican con las ideas de Beveridge sobre el Estado del Bienestar) la cobertura de las pensiones es universal y los beneficios (*pensiones asistenciales*) se condicionan a la falta de renta suficiente (*means-testing*) y se otorgan en una cuantía similar a todos los individuos elegibles para recibir beneficios (*flat-rate*

---

<sup>2</sup> En Estados Unidos las pensiones de la Seguridad Social suponen más del 90 por ciento de la renta para alrededor de un 30 por ciento de jubilados y más del 50 por ciento para más del 60 por ciento de los jubilados (véase US Social Security Administration, 1997). En la UE-12 las pensiones (incluyendo las privadas) representan alrededor del 30% de la renta familiar neta, estando España relativamente cerca de esta media (véase European Commission, 1997).

*benefits*). Así, las pensiones constituyen un instrumento de asistencia social y su financiación recae sobre los impuestos generales.

Por el contrario, en los países de Europa Continental, el sistema de pensiones se concibe como un sistema de Seguridad Social cuyo objetivo consiste en proporcionar rentas en caso de determinadas contingencias (vejez, incapacidad, etc.)<sup>3</sup>. Bajo esta visión (que se identifica con las ideas Bismarckianas sobre Seguridad Social), se ofrece cobertura sólo a los trabajadores que hayan contribuido al sistema y las pensiones que se reciben (*pensiones contributivas*) no se condicionan a la existencia de fuentes de renta alternativas y se determinan en función de las contribuciones realizadas (*earnings-related benefits*). En principio, estos sistemas de pensiones responden a criterios actuariales y se financian con las cotizaciones sociales de empresarios y trabajadores. Se pueden organizar bajo un principio de reparto, en el que cada generación financia las pensiones de la generación anterior, o bajo un principio de capitalización, en el que las cotizaciones de cada generación se invierten para el pago futuro de sus propias pensiones. También cabe distinguir entre un sistema de pensiones contributivas de prestaciones definidas (*defined-benefit*) en el que los beneficios se determinan en función de las cotizaciones durante la vida laboral, como ocurre en el sistema español, y un sistema de pensiones contributivas de contribuciones definidas (*defined-contribution*) en el que las cotizaciones se acumulan en cuentas individuales y los beneficios se calculan anualizando el capital acumulado en función de la esperanza de vida de los individuos.

---

<sup>3</sup> En estos sistemas las pensiones de vejez están asociadas a programas que proporcionan pensiones de supervivencia (para los cónyuges viudos e hijos menores de una cierta edad que sobreviven a los jubilados) y pensiones de invalidez, que proporcionan un seguro de renta en caso de accidente laboral que incapacite permanentemente a los individuos para el ejercicio laboral. Estos programas son complementados por pensiones asistenciales que cubren a la población no elegible para acceder a las pensiones contributivas.

Cualquiera que fuera la justificación original de los programas de pensiones, parece que el escenario económico y social a principios del XXI es muy diferente al que prevalecía a principios del siglo XX cuando se diseñaron la mayoría de los sistemas públicos de pensiones. En aquellos tiempos la mayoría de la población era pobre, la longevidad estaba poco extendida y predominaba la estructura familiar tradicional caracterizada por la estabilidad de unas unidades familiares en las que sólo el “cabeza de familia” participaba en el mercado de trabajo. En la actualidad se están produciendo cambios demográficos (causados por el descenso de las tasas de fecundidad y por aumentos continuados de la longevidad) y socioeconómicos (cambios en las pautas de formación de familias y en las de actividad laboral) que cuestionan la viabilidad de los sistemas de pensiones contributivas.

En consecuencia, al menos desde principios de los años 80 se ha desarrollado un debate ininterrumpido sobre la necesidad de adaptar los sistemas de pensiones contributivas a la nueva realidad económica y social. Este debate se ha desarrollado en numerosos frentes. En primer lugar, se ha discutido sobre si las transferencias intergeneracionales que se derivan de los sistemas públicos de pensiones actuales son compatibles con la estabilidad económica y política bajo el nuevo escenario demográfico, sobre todo en un mundo con libertad de circulación de capitales y de trabajadores (véase, por ejemplo, World Bank, 1994, Roseveare et al., 1996, y BIS, 1998) que impone algunas restricciones al uso de la imposición sobre el capital y el trabajo. En segundo lugar, se han propuesto medidas de reforma de los sistemas actuales que permitan que las generaciones futuras de jubilados puedan disfrutar de un cierto nivel de renta en el nuevo escenario demográfico y económico

---

sin que se perjudique la estabilidad económica y política (véase, por ejemplo, Diamond, 1996, Modigliani et al., 1999). En tercer lugar, se ha discutido sobre si es posible o deseable la transición a sistemas alternativos de pensiones, especialmente a sistemas de capitalización, a partir de un sistema de reparto como los actuales (véase, por ejemplo, los artículos compilados en Feldstein, 1998, Holzmann, 1998, Miles e Ibern, 1998, Boldrin, Dolado, Jimeno y Peracchi, 1999, y Miles y Timmermann, 1999). En cuarto lugar se ha discutido sobre la viabilidad política de las propuestas de reforma de los sistemas de pensiones basadas en la transición hacia sistemas de capitalización en países democráticos donde dominan las preferencias del “votante mediano” (véase, por ejemplo, Galasso 1997 y 1999, y Cooley y Soares, 1999). Muchas de las propuestas de reforma adolecen de falta de una teoría positiva de la Seguridad Social, algo que Mulligan y Sala-i-Martin (1999a, 1999b) han tratado de subsanar mediante un repaso sistemático de las teorías disponibles y su adecuación a las características de los programas de Seguridad Social que están en vigor en la mayoría de los países.

En España el primer sistema público de pensiones de jubilación (Retiro Obrero Obligatorio) data de 1919. Y como ha ocurrido en otros países, desde entonces el gasto en pensiones ha crecido hasta suponer la mayor parte del gasto en protección social. En 1998 el gasto total en pensiones en España representaba un 11,4% del PIB, más de tres puntos por encima que en 1990 y dos décimas menos que en 1996, el año de mayor gasto en pensiones en relación con el PIB de la historia española.<sup>4</sup> En comparación a otros países de

---

<sup>4</sup>Estas cifras provienen de EUROSTAT, SEEPROS (Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social) y se refieren a la suma de las funciones de vejez, supervivencia e invalidez de dicho sistema. Por lo que se refiere exclusivamente a la función de vejez los gastos representaban el 6,20%, 8,98% y 8,85% del PIB en los años 1980, 1996 y 1998, respectivamente, y del 10,8% para la media de la UE en 1996.

la UE este gasto parece moderado: en el año 1996 el gasto total en pensiones representaba un 14,6% del PIB en el conjunto de la Unión Europea (UE).<sup>5</sup> Sin embargo, a pesar de que el gasto en protección social en España está todavía por debajo del de la media de la UE, el debate sobre las pensiones en España se ha desarrollado con especial virulencia por varias razones. En primer lugar, la transición demográfica se producirá de forma mucho más intensa y concentrada en el tiempo que en otros países (la tasa de fecundidad ha caído desde alrededor de 3 hijos por mujer a finales de 1970 a menos de 1,1 actualmente, y el aumento de la esperanza de vida al nacer ha sido de 8,1 años entre 1960 y 1995). En segundo lugar, a principios de los años 90 los efectos de la recesión económica sobre los presupuestos públicos y la necesidad de proceder a una cierta consolidación fiscal impuesta por los requisitos fiscales del Tratado de Maastricht hicieron que la “ansiedad” sobre el problema de las pensiones se acentuara y que abundaran los estudios sobre la “viabilidad financiera” del sistema público de pensiones (véase, entre otros, MTSS, 1995, Barea et al., 1996, Herce, Pérez-Díaz et al., 1996, y Jimeno y Licandro, 1999). En tercer lugar, la utilización política de este problema como arma electoral produjo bastante inquietud en la opinión pública. En la actualidad, en una situación cíclica expansiva que permite una alta tasa de creación de empleo, la presión a corto plazo sobre los presupuestos públicos ha disminuido pero “el problema de las pensiones”, esto es, la necesidad en el medio plazo de financiar un gasto creciente o de limitar el aumento de dicho gasto, persiste.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup>Los países de la UE donde el gasto total en pensiones está por encima de la media son Suecia, Italia, Austria, Dinamarca, Holanda, y Finlandia (17,5%, 17,4%, 16,2%, 16,2%, 15,8% y 15,2% del PIB, respectivamente). En España, el gasto en pensiones de jubilación representa alrededor del 77% del gasto total en pensiones, definido tal y como se indica en la nota anterior. En la UE el gasto en pensiones de vejez representaba un 10,8% del PIB en 1996, mientras que era del 12,9%, 12,7%, 12,5%, 11,5%, y 10,9% del PIB en Italia, Dinamarca, Suecia, Alemania y Austria, respectivamente.

<sup>6</sup>Aunque durante las dos últimas décadas algunos países de la UE han introducido reformas de sus sistemas de pensiones, la inmensa mayoría de estas reformas han sido marginales y no han cambiado la característica

El objetivo de este trabajo es ofrecer una panorámica de las principales cuestiones que constituyen el debate sobre el “problema de las pensiones” utilizando el caso español como referencia, ilustración y fuente de evidencia empírica.<sup>7</sup> Resulta desafortunado que los estudios recientes sobre la situación financiera de la Seguridad Social y su previsible evolución en el futuro se hayan desarrollado bajo metodologías diferentes, lo que impide en muchas ocasiones comprender las razones de las diferencias entre los resultados de los distintos estudios. Además, en muchos casos se ha tomado literalmente la versión de libro de texto de los sistemas de pensiones y se ha ligado la evolución del gasto público en pensiones con la evolución de las contribuciones sociales que actualmente financian dicho gasto en su mayor parte. Sin embargo, un sistema de pensiones consiste de un programa de transferencias y un programa de imposición para financiar dichas transferencias y el hecho de que los recursos para financiar los gastos hayan provenidos hasta el momento de un impuesto finalista sobre el trabajo (las cotizaciones sociales) no implica necesariamente que esta fuente de financiación tenga que mantenerse necesariamente en el futuro.<sup>8</sup> Así pues, en este trabajo se adopta un enfoque en dos etapas. En primer lugar se trata de analizar cuál es la verdadera magnitud del “problema de las pensiones”, es decir, cuál será la evolución del

---

fundamental de dichos sistemas (véase Kalisch y Aman, 1998). En España se produjo un acuerdo político (conocido como el Pacto de Toledo) que sirvió de base para la Ley de Consolidación y Racionalización de la Seguridad Social de 1997 que define el marco institucional actual del sistema de pensiones en España (para un análisis de los efectos de esta ley sobre las previsiones de déficit del sistema de pensiones contributivas, véase Herce y Alonso, 1998).

<sup>7</sup> El sistema público español de pensiones tiene tres pilares fundamentales: i) las pensiones contributivas de la Seguridad Social, ii) el sistema de clases pasivas para determinados funcionarios públicos, y iii) las pensiones no contributivas (véase el Apéndice 1 para una descripción de cada programa). El análisis del texto se refiere exclusivamente a las pensiones contributivas del sistema de la Seguridad Social.

<sup>8</sup> No obstante, la fuente de financiación de las pensiones define, en gran medida, la justificación social de un programa de Seguridad Social y determina cuestiones de economía política que son relevantes en la discusión sobre la reforma del sistema de pensiones (véase el apartado 4.4).



gasto público en pensiones bajo determinadas condiciones. En segundo lugar se evalúan las ventajas e inconvenientes de las distintas medidas encaminadas a reducir el aumento del gasto en pensiones y de alternativas disponibles para financiar dicho gasto.

La estructura del artículo es la siguiente. En el apartado 2 se justifica la necesidad del mantenimiento de un sistema público de pensiones, que ha sido puesta en entredicho por algunos que propugnan la privatización de la Seguridad Social como solución al problema de las pensiones. En el apartado 3 se descompone el gasto en pensiones en tres factores (la población en edad de jubilación en relación con a la población en edad de trabajar, la tasa de empleo, y la relación entre pensión media y productividad media del trabajo), se pasa revista a la evolución reciente de dichos factores, y se realizan previsiones sobre su posible evolución en el futuro y, consecuentemente, sobre la evolución del gasto en pensiones. Estas previsiones, aun siendo necesariamente especulativas, indican cual es la tendencia del gasto en pensiones a la que habrá que hacer frente en las próximas décadas. En el apartado 4 se discuten los efectos de algunas medidas de control del gasto en pensiones y de posibles alternativas que existen para financiar dicho gasto, tales como la constitución de un fondo de reserva, la transición a un sistema de capitalización o el uso de impuestos generales para financiar las pensiones contributivas. El apartado 5 contiene algunos comentarios finales. Un apéndice describe las principales características institucionales del sistema español de pensiones.

## **2. ¿Para qué sirve un sistema público de pensiones?**

Antes de proceder a analizar en detalle los problemas que plantea el mantenimiento de un sistema público de pensiones contributivas conviene preguntarse por las razones que justifican la existencia de dicho sistema.<sup>9</sup> Esta discusión es relevante a la hora de tener en cuenta algunas de las propuestas recientes que se han lanzado en favor de la privatización de la Seguridad Social. Aceptando que el principal objetivo de la Seguridad Social es ofrecer un seguro en contra de la pérdida de renta laboral causada por determinadas contingencias, la cuestión relevante se convierte en si el Estado tiene alguna superioridad sobre el sector privado a la hora de diseñar y ofrecer este tipo de seguro.

A este respecto se suelen mencionar dos razones por las cuales un sistema público contributivo de Seguridad Social puede aumentar el bienestar social. La primera razón tiene que ver con los fallos de los mercados privados de seguros. Como en toda provisión de seguro, existen problemas de selección adversa y de riesgo moral que pueden dar lugar a que un sistema privado no cubra determinados riesgos. Por tanto, es necesaria la obligatoriedad de participación y la supervisión del Estado para alcanzar el grado deseado de protección frente al riesgo. Y, en muchos casos, la intervención del Estado ha de ser tan intensa que acaba siendo óptimo introducir un sistema público de Seguridad Social (por ejemplo, cuando la calidad del servicio no es directamente observable o cuando el receptor de los servicios no toma todas las decisiones).<sup>10</sup> Por otra parte, los mercados privados pueden ofrecer seguro contra riesgos individuales pero no pueden ofrecer cobertura frente a

---

<sup>9</sup> Véase Mulligan y Sala-i-Martin, (1999a, 1999b) para un repaso exhaustivo de las teorías positivas de la Seguridad Social y de su adecuación a las características con que estos programas se presentan en la mayoría de los países.

<sup>10</sup> Blank (2000) ofrece un análisis exhaustivo de las distintas combinaciones entre el sector público y el privado que pueden diseñarse para la provisión de servicios sociales e identifica las condiciones bajo las cuales la provisión pública puede ser eficiente.

riesgos sistémicos que se originen en perturbaciones agregadas al conjunto de la economía. Además, existen externalidades (los individuos que no se aseguran originan costes para los que sí se aseguran) que justifican la intervención del Estado. Finalmente, pueden existir economías de escala o de alcance que hagan que la provisión pública de seguro sea más barata que la provisión privada, aunque, inevitablemente, dicha provisión lleve aparejada la redistribución de renta de los individuos con “bajo riesgo” hacia los individuos con “alto riesgo” como también ocurre, en menor medida, en todo sistema de seguro.

La segunda razón por la que un sistema contributivo de Seguridad Social puede contribuir a mejorar el bienestar social es que la protección social puede aumentar la eficiencia económica. En palabras de A. Atkinson (1999): “...*the recent economic literature has failed to recognize sufficiently [the Welfare State’s] positive economic functions in a modern industrialized economy*”. Es cierto que, dependiendo de los criterios de cotización, acceso y cuantía de los beneficios, pueden darse efectos negativos sobre los incentivos de forma que los individuos pueden elegir trayectorias laborales diferentes en función de lo que pueden obtener como beneficios. Por ejemplo, es evidente que algunos sistemas de pensiones contributivas actualmente en vigor han producido efectos negativos sobre la oferta de trabajo, como muestra la abundante evidencia empírica disponible sobre los determinantes de la tasa de empleo de las personas de edades próximas a la edad legal de jubilación (véase Gruber y Wise, 1998). Pero también es cierto que estos programas (aparte de sus efectos estabilizadores del ciclo económico) contribuyen a que los trabajadores acepten la reasignación del trabajo que se requiere como consecuencia de cambios estructurales y, por tanto, aumentan la eficiencia económica. La evidencia

---

empírica sobre la relación entre la cobertura de la Seguridad Social y el nivel de renta per cápita, por un lado, y entre la cobertura de la Seguridad Social y el crecimiento económico, por otro, tampoco es concluyente (véase Atkinson, 1999, capítulo 2).

Así pues, a priori no parecen existir razones poderosas que justifiquen la eliminación de los sistemas públicos de pensiones. Sin embargo, el mantenimiento de dichos sistemas implica necesidades de financiación crecientes y la elección entre fuentes de financiación alternativas tienen consecuencias relevantes para la eficiencia económica y la equidad, como se discute en el apartado 4. Antes de abordar esta discusión, se realizan algunas conjeturas sobre la evolución del gasto en pensiones en España en las próximas cinco décadas bajo el supuesto de mantenimiento del sistema público de pensiones contributivas con sus características actuales.

### 3. Los determinantes del gasto en pensiones

Resulta sorprendente que, a pesar de la relativa simplicidad de la aritmética de los sistemas de pensiones, exista tanta confusión sobre los determinantes del gasto en pensiones y tanta disparidad entre las estimaciones sobre la evolución futura de dicho gasto.

El gasto en pensiones como porcentaje del PIB puede expresarse como sigue:

$$\begin{aligned}
 \frac{\text{Gasto en pensiones}}{\text{PIB}} &= \frac{\text{Número de pensiones}}{\text{Empleo}} \frac{\text{Pensión media}}{\text{Productividad media}} = \\
 &= \frac{\text{Número de pensiones}}{\text{Población en edad de trabajar}} \frac{\text{Población en edad de trabajar}}{\text{Empleo}} \frac{\text{Pensión media}}{\text{Productividad media}} = \quad (1) \\
 &= \frac{\text{Número de pensiones}}{\text{Población en edad de trabajar}} \frac{1}{\text{Tasa de empleo}} \frac{\text{Pensión media}}{\text{Productividad media}}
 \end{aligned}$$

y, por tanto, su evolución depende de los tres factores siguientes:

- i) *La relación entre el número de pensiones* (que está determinado por la población en edad de jubilación y la tasa de cobertura del sistema) *y la población en edad de trabajar*: cuanto mayor es esta relación, mayor es el gasto en pensiones como porcentaje del PIB.<sup>11</sup>
- ii) *La tasa de empleo*, esto es, la población ocupada en relación con la población en edad de trabajar: cuanto mayor es la tasa de empleo, menor es el gasto en pensiones como porcentaje del PIB.
- iii) *El cociente de la pensión media y la productividad media del trabajo* (PIB por ocupado): cuanto mayor es este cociente, mayor es el gasto en pensiones como porcentaje del PIB.

Algunos estudios han estimado al alza los efectos del envejecimiento de la población sobre el gasto en pensiones, olvidando que un aumento de la tasa de empleo se traduce en una disminución de dicho gasto en relación con el PIB y que, particularmente en los países de la UE, existe bastante margen para que dicha tasa de empleo aumente. Otros estudios argumentan que el problema de las pensiones está sobredimensionado porque un aumento de la tasa de empleo o de la productividad permitirá mantener el nivel de vida durante la vejez, olvidando que lo que determina la evolución del gasto en pensiones es, en primer lugar, la relación entre el número de pensiones y el empleo, no solamente el empleo, y, en segundo lugar, la relación entre la pensión media y la productividad del trabajo, no la productividad del trabajo únicamente.

---

<sup>11</sup> En el sistema de pensiones contributivas estamos incluyendo, junto a las pensiones de jubilación, las pensiones por viudedad y orfandad y las pensiones de invalidez que guardan una relación menos estrecha con la población en edad de jubilación.

Así pues, para evaluar la posible evolución del gasto en pensiones resulta necesario proceder a una consideración conjunta de los tres factores anteriores. Es evidente que estos factores no son exógenos y que dependen tanto de las características del programa de transferencias como de las fuentes de financiación que se utilicen para financiar dichas transferencias y que, conjuntamente, caracterizan el sistema de pensiones que esté en vigor en cada momento. A continuación se ofrecen previsiones de la evolución futura del gasto en pensiones suponiendo escenarios alternativos para cada uno de los tres factores señalados anteriormente.

### ***3.1. La evolución demográfica***

El número de pensiones depende fundamentalmente de la población mayor de 65 años. Bajo las tendencias demográficas actuales, durante la primera mitad del siglo XXI la población española disminuiría en alrededor de 10 millones de personas y la población mayor de 65 años pasaría del 17 por ciento de la población al 37 por ciento (United Nations, 2000). Esto supone que, de mantenerse la relación actual entre el número de pensiones y la población mayor de 65 años, el cociente entre el número de pensiones y la población en edad de trabajar aumentará de 0,25 a más de 0,6 durante el periodo 2000-2050. En este apartado se analiza, en primer lugar, la relación entre el número de pensiones y la población mayor de 65 años y, en segundo lugar, se discute si es posible que se produzcan cambios en las tendencias demográficas que hagan que el aumento del número de pensiones en relación con la población en edad de trabajar sea inferior al previsto.

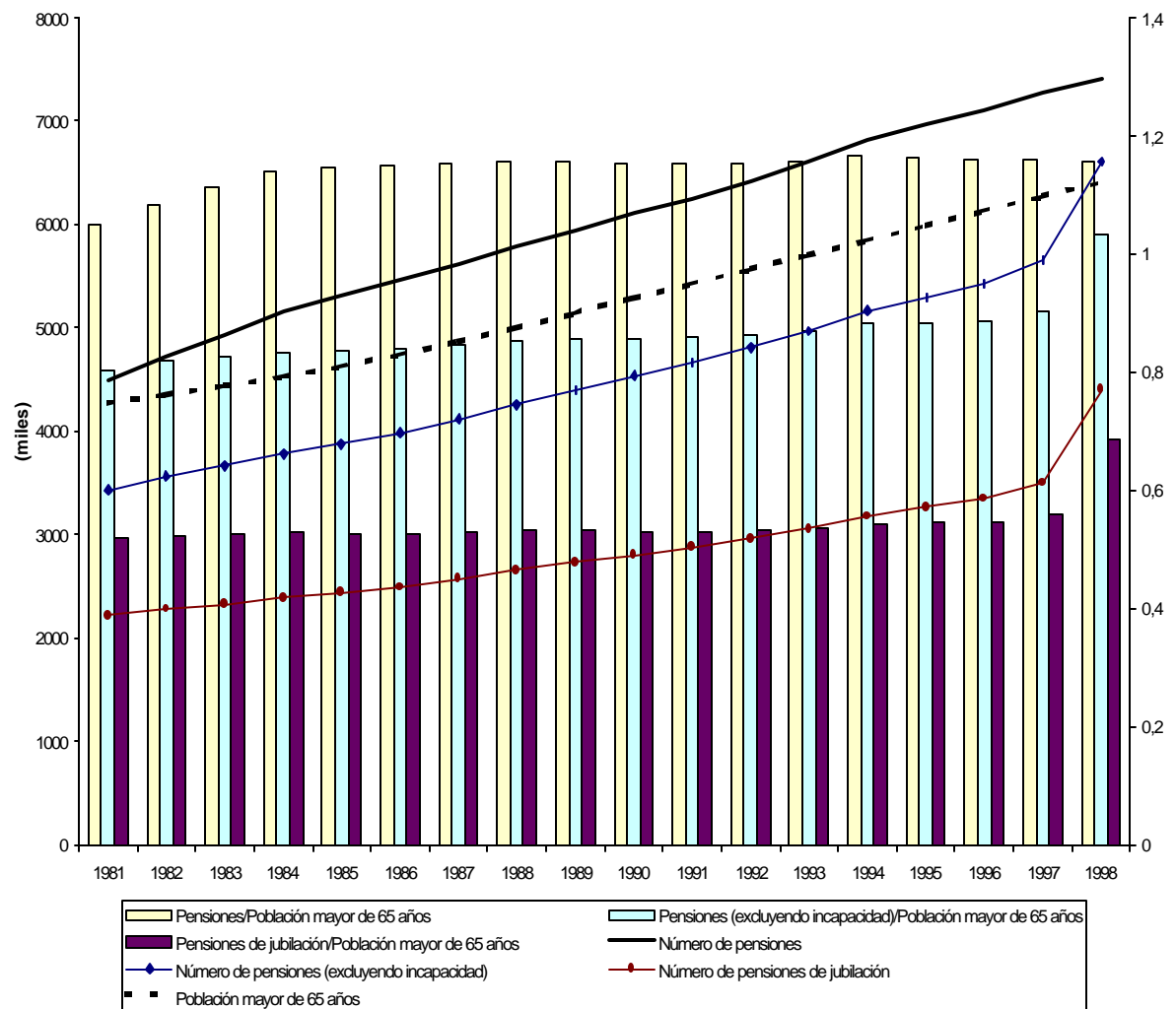
La Figura 1 representa la evolución del número de pensiones contributivas de la Seguridad Social en España durante el periodo 1981-1998 y su relación con la población mayor de 65 años. Como se puede observar en dicha Figura el aumento en el número de pensiones fue muy superior al de la población mayor de 65 años durante la primera mitad de los años 1980, como cabría esperar del proceso de extensión de la cobertura de los programas de pensiones que tuvo lugar durante aquel quinquenio. Desde entonces, la relación entre el número de pensiones y la población mayor de 65 años se mantiene relativamente constante alrededor de 1,16, si bien parece existir una muy ligera tendencia descendente.<sup>12</sup> La Figura 2 presenta la composición del total de pensiones por tipos mostrando que, en la actualidad, las pensiones de jubilación suponen alrededor del 60 por ciento, las de viudedad alrededor del 26 por ciento, las de incapacidad laboral permanente alrededor del 11 por ciento y las de orfandad alrededor del 3 por ciento.

Tanto el tamaño de la población como su composición por edades depende fundamentalmente de tres variables: i) la tasa de fecundidad, ii) la esperanza de vida, y iii) los movimientos migratorios. La tasa de fecundidad en España ha caído desde alrededor de 3 hijos por mujer a finales de los años 1970 a menos de 1,1 en la actualidad. La esperanza de vida al nacer ha aumentado en más de 8 años desde 1960. En cuanto a los movimientos migratorios, se estima que el número de inmigrantes que llegan a España es de alrededor de 30.000 personas por año.

---

<sup>12</sup> El aumento de las pensiones de jubilación que se produce en el año 1998 se debe a que, siguiendo una de las recomendaciones del Pacto de Toledo, a partir de ese año las pensiones de incapacidad laboral permanente otorgadas a mayores de 65 años pasan a incluirse dentro de la categoría de pensiones de jubilación.

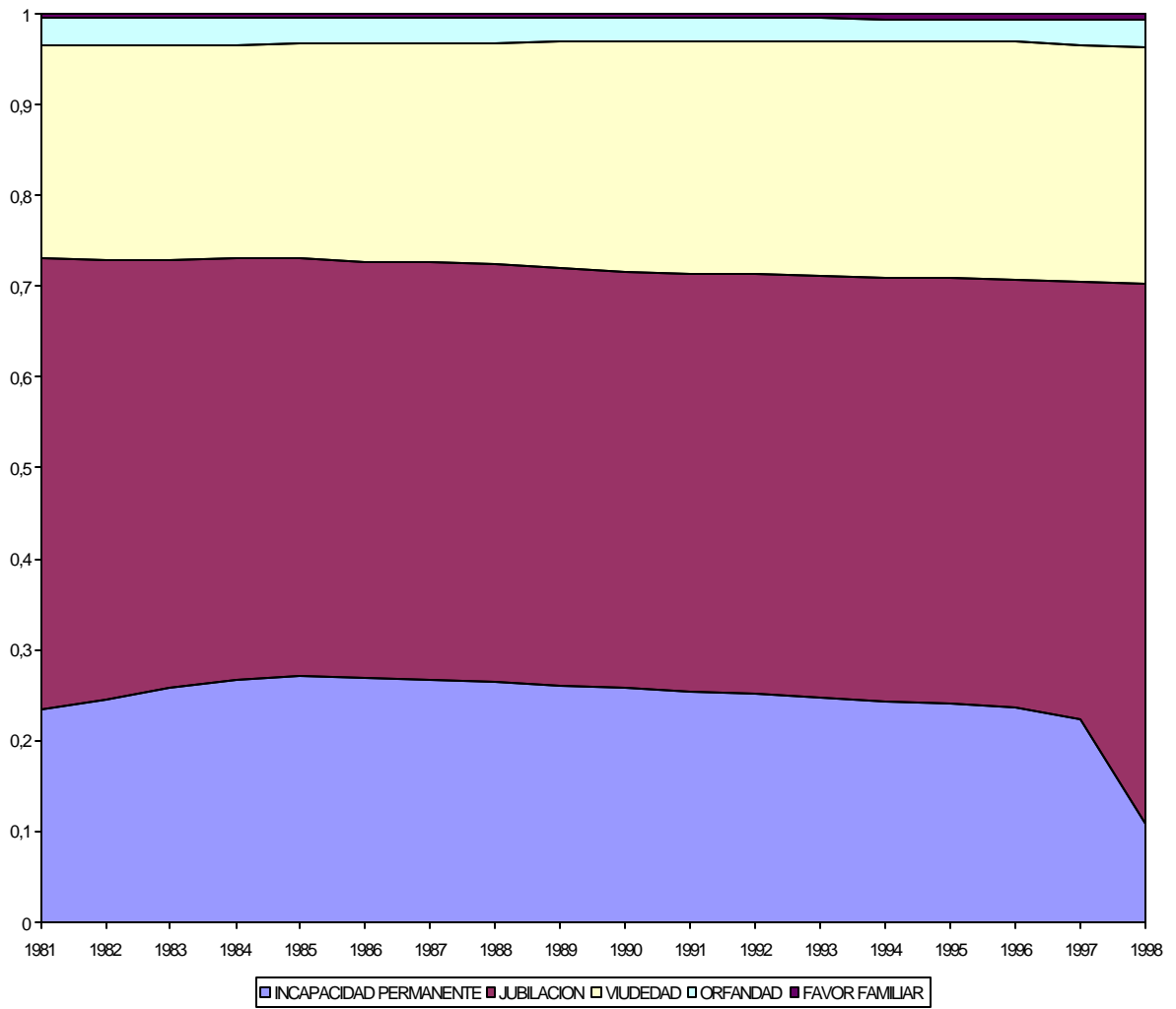
**Figura 1. El número de pensiones y la población mayor de 65 años, España 1981-1998.**



Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Boletín de Estadísticas Laborales* e INE, *Proyecciones y Estimaciones Intercensales de Población*.



**Figura 2. La composición de las pensiones por tipos, España, 1981-1998.**



Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

¿Qué debería ocurrir para que el envejecimiento de la población y el consecuente aumento de la relación entre el número de pensiones y la población en edad de trabajar se produjeran a un ritmo inferior? Es dudoso que la tasa de fecundidad se recupere hasta alcanzar el nivel de reposición de la población, que se estima en 2,1 hijos por mujer. Pero incluso una recuperación rápida de la tasa de fecundidad no tendría efectos sustanciales sobre los pesos relativos de población en edad de trabajar y la población en edad de jubilación porque las cohortes de mujeres en edad fértil serán cada vez menos numerosas como consecuencia de la caída de la fecundidad que ya se ha producido en el último cuarto del siglo XX. Por tanto, aun cuando la tasa de fecundidad aumentara moderadamente, el número de nacimientos se mantendría en valores relativamente bajos. Por lo que se refiere a la esperanza de vida, parece más probable que, a pesar del notable incremento de las últimas décadas, todavía exista un margen considerable de aumento, sobre todo teniendo en cuenta los nuevos avances médicos que se pueden producir en el futuro. Así pues, lo más probable es que las estimaciones actuales estén infraestimando el aumento de la esperanza de vida, como ha ocurrido sistemáticamente en el pasado, y que el envejecimiento de la población se produzca más rápidamente de lo que se espera. En consecuencia, la única variable que puede utilizarse para combatir el envejecimiento de la población es la inmigración.

Los efectos de la inmigración sobre la composición por edades de la población dependen de tres factores: i) la composición por edades de los inmigrantes, ii) las pautas de fecundidad de dichos inmigrantes, y iii) la tasa a la que dichos inmigrantes vuelven a sus países de origen. A este respecto la evidencia empírica disponible sugiere que los flujos de inmigrantes no resultarán en un rejuvenecimiento apreciable de la población a menos que

dichos flujos alcancen magnitudes muy altas.<sup>13</sup> Por otra parte, la llegada masiva de inmigrantes plantearía problemas sociales y políticos considerables. Así pues, como concluye United Nations (2000), dadas las actuales políticas de inmigración, *“la regulación de la magnitud y de la composición de los flujos de inmigrantes con el objetivo de alcanzar un tamaño y una composición por edades de la población determinado plantea retos enormes para los gobiernos que se lo planteen”*. Además, sólo sería una solución transitoria, en la medida en que el aumento de la población inmigrante se traduce en un aumento de la población con derecho a pensión de jubilación una generación más adelante.

En consecuencia, aunque la elección de una previsión demográfica para la predicción de la evolución del gasto en pensiones no está exenta de controversia, parece que es inevitable que se produzca un aumento considerable de la relación entre la población mayor de 65 años y la población en edad de trabajar. Para los efectos de este artículo se ha elegido un escenario demográfico basado en los siguientes supuestos:<sup>14</sup> i) recuperación progresiva de la tasa de fecundidad hasta alcanzar 1,5 hijos por mujer en el año 2012, nivel en el que se mantiene constante hasta el año 2050; ii) aumento de la esperanza de vida al nacer desde 75 años en 1998 hasta 78,5 años en el 2050, para los varones, y desde 82,1 años en 1998 hasta 84,9 años en el 2050 para las mujeres; iii) aumento de la inmigración para mantener constante la población en edad de trabajar, lo que supone un flujo anual

---

<sup>13</sup> United Nations (2000) estima que el flujo de inmigrantes que sería necesario para mantener constante la relación entre la población mayor de 65 años y la población en edad de trabajar en el nivel máximo que alcanzaría en ausencia de inmigraciones es más de cuatro veces superior al actual. En España el aumento necesario de la inmigración tendría que ser muy superior (hasta alcanzar las 300.000 personas por año) porque el envejecimiento se producirá más rápidamente y porque en la actualidad el flujo neto de inmigrantes es inferior al de la media de la UE.

<sup>14</sup> Mi agradecimiento para J.A. Fernández-Cordón por haberme facilitado los datos de la previsión demográfica que se comenta a continuación en el texto.

medio de inmigrantes de 70 mil personas durante el periodo 2001-2025 y de casi 160 mil durante el periodo 2026-2050. Se trata pues de un escenario que resulta en un envejecimiento de la población más lento del que se produciría bajo las tendencias demográficas actuales.

El Cuadro 1 resume la evolución de la composición de la población por edades bajo los supuestos anteriores. Como se puede observar, la población mayor de 65 años aumentará en casi un 40 por ciento en el periodo 1998-2025 y en alrededor del 35 por ciento durante el periodo 2026-2050. Por lo que se refiere a la variable de interés para el análisis de la evolución del gasto en pensiones, la relación entre la población mayor de 65 años y la población en edad de trabajar (de 16 a 64 años) aumentará desde el 24 por ciento actual hasta casi el 35 por ciento en el año 2025 y hasta el 56 por ciento en el año 2050. El Cuadro también incluye la evolución de la población mayor de 70 años para referencia de un análisis posterior de los efectos de un aumento de la edad legal de jubilación. En este caso, la población en edad de jubilación (de 70 años y más) aumentaría desde un 11,6 por ciento de la población total (un 16,1 por ciento en relación con la población en edad de 16 a 69 años) en el año 2000, hasta el 15,7 por ciento (22,5 por ciento en relación con la población de 16 a 69 años) en el año 2025, y alcanzaría el 24,2 por ciento (39,1 por ciento en relación con la población de 16 a 69 años) en el año 2050.

**Cuadro 1. La evolución demográfica, España 1998-2050.**

	1998	2000	2010	2020	2025	2050
Mujeres 0-15	3.235.098	3.103.081	3.054.207	3.077.286	2.854.911	2.646.536
Mujeres 16-64	13.385.839	13.417.380	13.395.421	13.053.967	12.933.337	10.839.378
Mujeres 65+	3.743.249	3.900.457	4.280.358	4.740.728	5.142.943	6.851.633
Mujeres 70+	2.642.313	2.787.054	3.244.779	3.557.969	3.768.865	5.490.261
Varones 0-15	3.423.070	3.283.410	3.212.409	3.228.641	2.996.499	2.784.687
Varones 16-64	13.374.916	13.419.567	13.422.733	13.067.368	12.850.234	10.768.298
Varones 65+	2.690.481	2.817.464	3.095.217	3.494.961	3.795.772	5.225.448
Varones 70+	1.740.418	1.853.795	2.179.341	2.440.016	2.597.304	3.971.515
TOTAL 0-15	6.658.168	6.386.490	6.266.616	6.305.927	5.851.410	5.431.223
TOTAL 16-64	26.760.755	26.836.947	26.818.154	26.121.335	25.783.571	21.607.676
TOTAL 65+	6.433.730	6.717.921	7.375.575	8.235.689	8.938.715	12.077.081
TOTAL 70+	4.382.731	4.640.849	5.424.120	5.997.985	6.384.169	9.461.776
TOTAL	39.852.652	39.941.358	40.460.346	40.662.951	40.573.696	39.115.980
s/. POBLACIÓN DE 16-64 AÑOS (%)						
0-15	24,9	23,8	23,4	24,1	22,7	25,1
65+	24,0	25,0	27,5	31,5	34,7	55,9
s/. POBLACIÓN DE 16-69 AÑOS						
70+	15,2	16,1	18,9	21,2	22,5	39,1
s/. TOTAL POBLACIÓN (%)						
0-15	16,7	16,0	15,5	15,5	14,4	13,9
16-64	67,2	67,2	66,3	64,2	63,6	55,2
65+	16,1	16,8	18,2	20,2	22,0	30,9
70+	11,0	11,6	13,4	14,8	15,7	24,2

Fuente: Cálculos del autor a partir de datos facilitados por J.A. Fernández-Cordón.

### 3.2. La tasa de empleo: Escenarios alternativos

El segundo determinante del cociente entre el gasto en pensiones y el PIB es la tasa de empleo, que en los últimos 25 años ha seguido una tendencia decreciente en la mayoría de los países de la UE y, especialmente, en España. Como resultado, tal y como se observa en el Cuadro 2, en el año 1998 la tasa de empleo española estaba casi 13 puntos porcentuales por debajo de la tasa de empleo media de la UE, que, a su vez, era muy inferior en más de 12 puntos porcentuales a la de Estados Unidos. El Cuadro 2 también muestra el origen de dichas diferencias: mientras que las tasas de empleo de los varones adultos de 25 a 54 años son más o menos similares, las diferencias en las tasas de empleo juvenil, en las de las mujeres de 25 a 54 años y en las de la población de 55 a 64 años explican la mayor parte de las diferencias entre las tasas de empleo agregadas de estos países. La baja tasa de empleo de la población en edad cercana a la jubilación que se observa en los países de la UE es el resultado del uso indiscriminado de las prejubilaciones y las jubilaciones anticipadas como forma de ajuste del empleo y constituye la prueba más evidente de los efectos negativos que determinados sistemas de pensiones pueden tener sobre la oferta de trabajo.

**Cuadro 2. Las tasas de empleo por sexo y grupos de edad (%), 1998.**

	España	UE	Estados Unidos	OCDE
Mujeres 16-24	23,2	33,8	57,2	40,3
Mujeres 25-54	44,8	62,9	73,6	63,0
Mujeres 55-65	18,8	26,6	50,0	36,3
Varones 16-24	37,7	41,6	60,8	49,9
Varones 25-54	82,0	85,6	88,8	88,2
Varones 55-64	52,1	48,0	66,2	60,2
TOTAL 16-24	30,6	37,7	59,0	45,1
TOTAL 25-54	63,1	74,3	81,1	75,5
TOTAL 55-64	34,8	37,1	57,7	47,9
TOTAL	48,4	61,1	73,8	65,1

Fuente: OECD (1999).

Para el análisis de la evolución del cociente entre el gasto en pensiones y el PIB, a continuación se plantean dos escenarios alternativos. En el primer escenario (Escenario A) se supone que las tasas de empleo españolas, para cada sexo y grupo de edad, converge linealmente con las tasas actuales de empleo en Estados Unidos, de forma que en el año 2025 se alcanzan los niveles actuales de Estados Unidos y que se mantienen constantes en dichos niveles durante el periodo 2026-2050. En el segundo escenario (Escenario B) se supone que, además de esta convergencia, la edad de jubilación se retrasa a los 70 años y que la tasa de empleo para los grupos de edad de 65 a 69 años se iguala gradualmente con las tasas de empleo de los grupos de edad de 60 a 64 años durante el periodo 2000-2050 (también mediante una convergencia lineal). El Cuadro 3 presenta la evolución de las tasas de empleo por sexo y grupos de edad en ambos casos. Dada la composición de la población por grupos de edad que se deriva de las proyecciones presentadas en el Cuadro 1, la tasa de empleo agregada aumentaría desde alrededor del 55 por ciento en el año 2000, hasta el 65,9 por ciento en el año 2025 y el 65 por ciento en el año 2050 en el Escenario A, y hasta el 68,5 por ciento en el año 2025 y el 71,2 por ciento en el 2050 en el Escenario B. Nótese, no obstante, que ambos escenarios implican cambios sustanciales en relación con la oferta de trabajo actual, tanto en las edades juveniles como en las edades cercanas a la edad legal de jubilación. También cabe señalar que la evolución de la tasa de empleo agregada está marcada por un efecto composición relativamente importante que se deriva del envejecimiento de la población de lo largo del periodo considerado, de forma que en las primeras décadas del siglo XXI la tasa de empleo agregada aumenta debido al peso creciente de la población en edad de 25 a 54 años y, en décadas posteriores, disminuye debido al peso creciente de la población mayor de 55 años.

**Cuadro 3. Tasa de empleo (%): escenarios alternativos.**

	2000	2010	2020	2025	2050
Mujeres 16-24	30,0	40,9	51,8	57,2	57,2
Mujeres 25-54	55,0	62,4	69,9	73,6	73,6
Mujeres 55-64	21,0	32,6	44,2	50,0	50,0
Mujeres 65-69	0,0	10,0	20,0	25,0	50,0
Varones 16-24	45,0	49,0	55,3	60,8	60,8
Varones 25-54	86,0	86,7	87,8	88,8	88,8
Varones 55-64	57,5	59,7	63,2	66,2	66,2
Varones 65-69	0,0	13,2	26,5	33,1	66,2
Tasa de empleo (Escenario A)	54,9	61,0	64,4	65,9	65,0
Tasa de empleo (Escenario B)	54,9	61,8	66,3	68,5	71,2

Fuente: Cálculos del autor.

### ***3.3. La relación entre la pensión media y la productividad del trabajo***

El último de los determinantes del cociente entre gasto en pensiones y PIB es la relación entre la cuantía de la pensión media y la productividad media del trabajo. A este respecto es importante distinguir entre un sistema de pensiones contributivas, como el sistema español, donde los beneficios se determinan en función de las cotizaciones durante la vida laboral y un sistema de pensiones contributivas en el que las cotizaciones se acumulan en cuentas individuales y los beneficios se calculan anualizando el capital acumulado. En el primer caso, los efectos de la tasa de crecimiento de la productividad del trabajo sobre el cociente entre el gasto en pensiones y el PIB dependen de las normas sobre cotización y las reglas que determinan el cálculo de la pensión en función de las cotizaciones. En el segundo caso, un aumento de la tasa de crecimiento de la productividad del trabajo no se traslada totalmente a la pensión y, por tanto, reduce el cociente entre el gasto en pensiones y el PIB.



La Figura 3 representa la relación entre la pensión media y la productividad del trabajo (PIB por ocupado) en el sistema de pensiones contributivas español durante el periodo 1981-1998, distinguiendo por tipos de pensiones. Como se puede observar, esta relación se mantuvo relativamente constante durante la década de los años 80 (a pesar de la reforma profunda del sistema de 1985) para experimentar una tendencia ligeramente creciente durante la década de los años 90 (excepto en el caso de las pensiones de orfandad y de favor familiar).<sup>15</sup> Esta tendencia se ha producido a pesar de que las pensiones en vigor se han revalorizado, en la mayoría de los años, en función del crecimiento de los precios y no de los salarios y se debe a dos factores. En primer lugar, la maduración del sistema da lugar a que a medida que pasa el tiempo los nuevos jubilados tienen historiales laborales con cotizaciones más altas y, por tanto, generan derechos a pensiones más altas. En segundo lugar, las pensiones mínimas se han elevado por encima del crecimiento de la productividad en numerosas ocasiones. Con todo, la relación entre la pensión media y la productividad del trabajo en España es de las más bajas de la UE (véase Boldrin, Dolado, Jimeno y Peracchi, 1999) y cabe esperar que, bajo las reglas actuales que determinan la relación entre las cotizaciones y la cuantía de la pensión, siga aumentando en el futuro.<sup>16</sup>

Dadas las reglas actuales sobre los factores que determinan el cálculo de la pensión y una tasa de crecimiento de la productividad del trabajo, se puede aproximar cuál sería la relación entre la pensión media y la productividad del trabajo. Esto se puede hacer de dos

---

<sup>15</sup> La caída de la pensión de jubilación y la subida de la pensión por incapacidad permanente que se observa en 1998 es consecuencia de que a partir de dicho año las pensiones de incapacidad permanente para mayores de 65 años pasan a denominarse pensiones de jubilación.

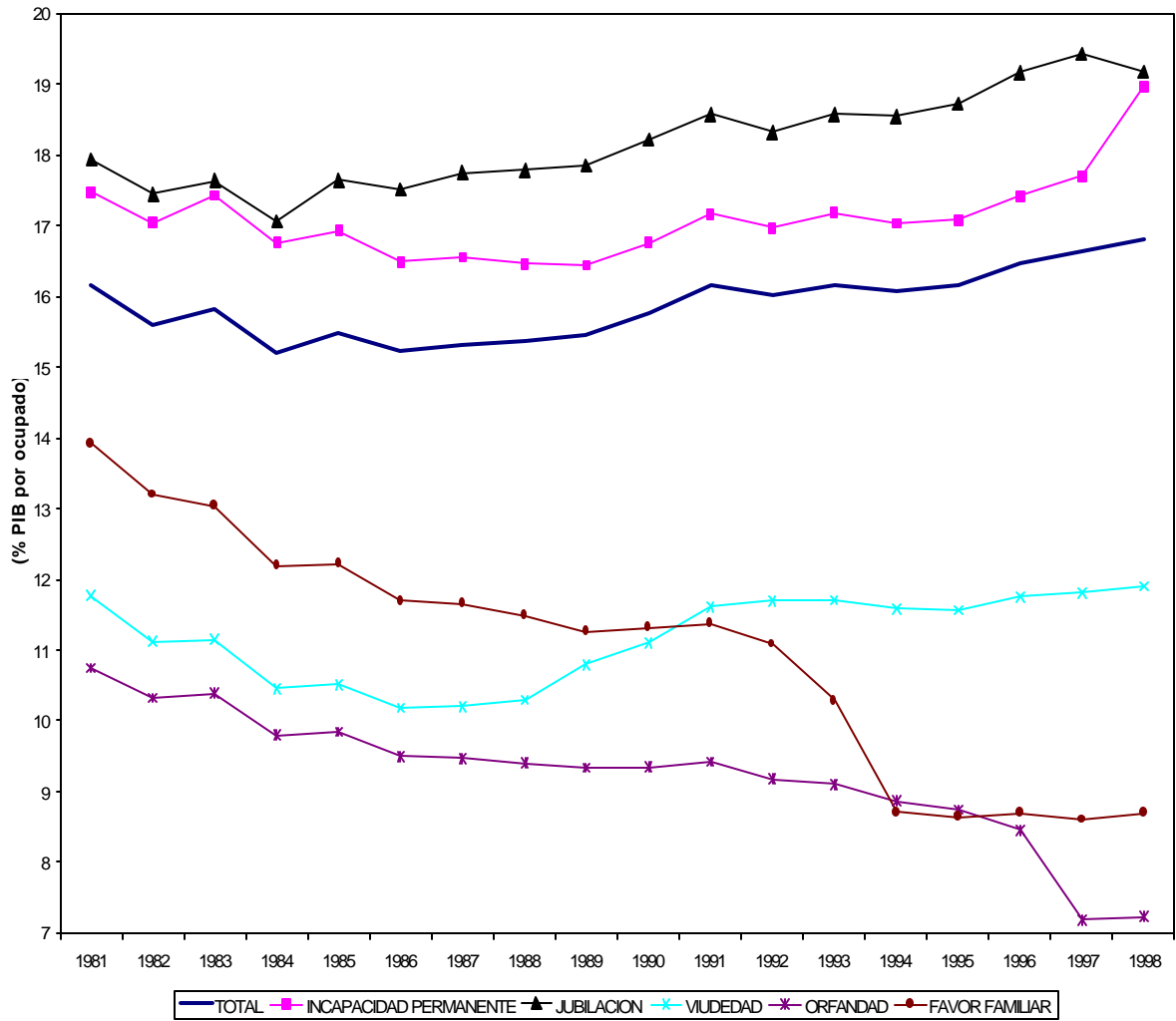
<sup>16</sup> Para una descripción somera de las principales reglas del sistema contributivo español, bajo el Régimen General de la Seguridad Social, véase Boldrin, Jiménez y Peracchi (1998) o Jimeno y Licandro (1999).

maneras. En primer lugar, se puede construir el historial laboral del “individuo representativo” de una generación determinada, las cotizaciones a lo largo de su vida, la pensión correspondiente a dichas cotizaciones y, finalmente, la relación entre su pensión y la productividad del trabajo durante el periodo de jubilación. Los resultados de este ejercicio, bajo distintos supuestos relativos a la tasa de crecimiento de la productividad del trabajo y periodos de vida laboral, se presentan en el Cuadro 4.<sup>17</sup> Dadas las limitaciones del procedimiento de cálculo, las previsiones sobre la evolución de la relación entre la pensión media y la productividad media no deben ser tomadas literalmente. Se presentan únicamente a título ilustrativo de la tendencia que cabe esperar que siga dicha relación si no se modifican las normas de cálculo de la pensión.

---

<sup>17</sup> Este enfoque tiene el inconveniente de no tener en cuenta el hecho de que las fórmulas para el cálculo de la pensión no son lineales, por lo que la pensión del individuo representativo no es necesariamente igual a la pensión media de individuos heterogéneos con historiales laborales diferentes y, por tanto, con pensiones diferentes. Así pues, una estimación más precisa de la evolución de la pensión media requiere la construcción de un modelo estocástico con individuos heterogéneos sujetos a riesgos (de supervivencia, de desempleo, etc.) distintos en función de su sexo y edad y, por tanto, que generan pensiones diferentes. Arjona (2000) desarrolla un modelo de este tipo para calibrar las consecuencias de una transición hacia un sistema de capitalización. No obstante, la construcción de este tipo de modelos está limitada por la falta información microeconómica sobre las transiciones laborales de los individuos que participan en el sistema de pensiones contributivas de la Seguridad Social, información que no está disponible para los investigadores externos al Instituto Nacional de la Seguridad Social.

**Figura 3. La relación entre la pensión media y la productividad del trabajo, España 1981-1998.**



Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, *Boletín de Estadísticas Laborales*, e INE, *Contabilidad Nacional de España*.

Los supuestos que se utilizan para elaborar las previsiones sobre la relación entre la pensión media y la productividad del trabajo que se presentan en el Cuadro 4 son los siguientes:

- i) Los individuos tienen una vida laboral potencial de 49 años, en el escenario A, y 54 años en el escenario B.
- ii) La esperanza de vida al nacer es de 80 años.
- iii) Las tasas de empleo de estos individuos son las tasas de empleo por grupos de edad promedio durante el periodo 2000-2050 presentadas en el Cuadro 3.
- iv) Los individuos se jubilan a los 65 años (en el escenario A) y a los 70 años (en el escenario B) y reciben una pensión igual a la base reguladora que, a su vez, es igual a los salarios medios (ponderados por las tasas de empleo correspondientes) durante los últimos 15 años de vida laboral. La tasa de reposición de la pensión (la relación entre la pensión y la base reguladora) es igual a la unidad, si los años de empleo son iguales a 35 o más (40 o más en el Escenario B), y disminuye en 2,5 puntos porcentuales por cada año de empleo inferior a 35 (2 puntos porcentuales de disminución por cada de empleo inferior a 40 en el Escenario B).
- v) Las cotizaciones dan derecho a pensiones de jubilación y a pensiones de supervivencia y de invalidez cuya cuantía es del 75 por ciento de las primeras.
- vi) Un 60 por ciento de las pensiones son de jubilación y el resto son pensiones de supervivencia y de invalidez.
- vii) Cada año se renueva un 6 por ciento del *stock* de pensiones.

**Cuadro 4. Previsiones de la relación entre la pensión media y la productividad media (%) en el año 2050.**

<b>Tasa anual de crecimiento de la productividad del trabajo (%)</b>	<b>ESCENARIO A</b> (Tasas de empleo, %, promedio 2000-2050 y edad legal de jubilación a los 65 años)	<b>ESCENARIO B</b> (Tasas de empleo, %, promedio 2000-2050 y edad legal de jubilación a los 70 años)
1,5	37,1	29,5
2	34,5	25,6
2,5	32,1	22,3
3	30,0	19,5

Fuente: Cálculos del autor.

Los resultados de este sencillo ejercicio de simulación demuestran que cabe esperar un aumento de la relación entre la pensión media y la productividad del trabajo, aun suponiendo tasas de crecimiento de la productividad relativamente elevadas. Así, por ejemplo, en el Escenario A, el cociente entre la pensión media y la productividad del trabajo está comprendido entre alrededor del 37 por ciento, cuando la tasa anual de crecimiento de la productividad es del 1,5 por ciento, y el 30 por ciento, cuando la tasa anual de crecimiento de la productividad es del 3 por ciento. En el Escenario B este rango de variación es entre el 20 por ciento y el 30 por ciento, aproximadamente. En cualquier caso, pues, el cociente entre la pensión media y la productividad del trabajo resulta ser superior al actual, que es ligeramente inferior al 17 por ciento (véase la Figura 3).<sup>18</sup>

### ***3.4. Previsiones de la evolución del gasto en pensiones***

<sup>18</sup> Existe una razón adicional por la que cabe esperar que este cociente aumente y que no ha sido tenida en cuenta en la simulación comentada en el texto. A medida que aumenta la tasa de empleo, aumentara el porcentaje de la población que reciba una pensión de jubilación y disminuirá el porcentaje de población que reciba una pensión de supervivencia. Incluso, bajo el sistema actual, cabe la posibilidad de simultanear la recepción de una pensión de jubilación con una pensión de supervivencia por lo que aumentos de la tasa de empleo se traducirían en aumentos del cociente entre el número de pensiones y la población mayor de 65 años, que en el texto se supone constante en el valor actual de alrededor de 1,16 (véase la Figura 1).

Dadas las previsiones demográficas del Cuadro 2, las tasas de empleo del Cuadro 3 y la relación entre la pensión media y la productividad del trabajo del Cuadro 4, se puede calcular el gasto en pensiones como porcentaje del PIB que resultaría bajo tales condiciones mediante la sencilla operación aritmética presentada en la expresión (1). El Cuadro 5 presenta los resultados. Las columnas primera y segunda del Cuadro 5 recoge la relación entre el número de pensiones en relación con la población en edad de trabajar bajo las previsiones demográficas del Cuadro 1 y el supuesto de que la relación entre el número de pensiones y la población en edad de jubilación se mantiene en los niveles actuales (1,16). La diferencia entre el Escenario A y el Escenario B estriba en la edad legal de jubilación que se supone igual a la actual de 65 años, en el primer caso, y de 70 años en el segundo caso. Como muestra el cuadro esta relación aumenta desde el 29 por ciento en el año 2000 hasta casi el 65 por ciento en el año 2050, bajo el Escenario A, y del 18 por ciento a alrededor del 45 por ciento en el Escenario B. Las columnas tercera y cuarta del Cuadro 5 presentan las tasas de empleo agregadas que se derivan de las previsiones del Cuadro 3 sobre evolución de tasas de empleo por sexo y grupos de edad, distinguiendo igualmente entre el Escenario A y el Escenario B. Las columnas quinta y sexta del Cuadro 5 ofrecen la relación entre la pensión media y la productividad media del trabajo calculada como en el Cuadro 4, suponiendo una tasa anual media de crecimiento de la productividad del trabajo del 2,5 por ciento. Las columnas séptima y octava del Cuadro 5 ofrecen finalmente el cociente entre el gasto en pensiones y el PIB implicado por los tres factores anteriores. Finalmente, las columnas novena y décima presentan también la relación entre el gasto en pensiones y el PIB suponiendo que el cociente entre la pensión media y la productividad media se mantiene constante en su valor actual del 16,8 por ciento.

---

El ejercicio presentado en el Cuadro 5 permite extraer dos conclusiones. En primer lugar, es bastante probable que el gasto en pensiones en España durante el primer cuarto del siglo XXI se mantenga en niveles no muy superiores a los que se observan actualmente, siempre y cuando se produzca el crecimiento de la tasa de empleo contemplado en los supuestos. Nótese, no obstante, que bajo el Escenario A, el gasto en pensiones puede llegar a casi el 15 por ciento del PIB en el año 2025 si la pensión media aumenta desde el 16,8 por ciento de la productividad media actual hasta el 24,3 por ciento como ocurriría según las simulaciones presentadas en el Cuadro 4. Evidentemente bajo el Escenario B, el gasto en pensiones disminuye por debajo de su valor actual porque el efecto del crecimiento de la tasa de empleo sobre dicho gasto es superior al del moderado crecimiento del número de pensiones y de su cuantía media que se produce en este Escenario.

En segundo lugar, resulta evidente que el crecimiento del gasto en pensiones se acelerará durante el periodo 2025-2050 por la mayor presión demográfica y el aumento de la cuantía media de las pensiones que se produciría si no se cambian las normas actuales de cálculo de la pensión de jubilación. Bajo estas normas, la pensión media puede llegar a alcanzar alrededor del 30 por ciento de la productividad media, en cuyo caso, bajo el Escenario A donde en el año 2050 la relación entre número de pensiones y el empleo es aproximadamente igual a la unidad, el gasto en pensiones superaría el 30 por ciento del PIB. Incluso, bajo el supuesto de que la relación entre pensión media y la productividad media se mantiene constante en su valor actual, dicho gasto alcanzaría casi el 17 por ciento del PIB. En el Escenario B, el gasto en pensiones estaría comprendido entre el 10,7 y el

15,1 por ciento del PIB dependiendo de si se produce o no el aumento de la pensión media en relación con la productividad media.

**Cuadro 5. Previsiones de gasto en pensiones bajo distintos escenarios.**

	Pensiones/ Población en edad de trabajar* (%)		Tasa de empleo (%)		Pensión media/ Productividad (%)		Gasto en pensiones/PIB (%)		Gasto en pensiones/PIB (%)	
	Escenarios		Escenarios		Escenarios		Escenarios		Escenarios	
	A (1)	B (2)	A (3)	B (4)	A (5)	B (6)	A (7)	B (8)	A (9)	B (10)
2000	29,0	--	54,9	--	16,8	--	8,9	--	8,9	--
2010	31,9	21,9	61,0	61,8	19,6	18,0	10,3	6,4	8,8	6,0
2020	36,6	24,5	64,4	66,3	22,7	19,4	12,9	7,2	9,5	6,2
2025	40,2	26,1	65,9	68,5	24,3	20,0	14,8	7,6	10,3	6,4
2050	64,8	45,3	65,0	71,2	32,1	23,7	32,0	15,1	16,8	10,7

Nota: \* La población en edad de trabajar es la población de 16 a 64 años en el escenario A y la población de 16 a 69 años en el escenario B. La relación entre pensión media y productividad media corresponde a un crecimiento medio de la productividad del 2,5% anual durante el periodo 2000-2050 y a una renovación del 6% de las pensiones por año. Fuente: Cálculos del autor.

¿Puede el Estado asumir el aumento del gasto en pensiones que se puede producir sobre todo a partir del año 2025? Según algunas opiniones, para financiar este gasto sería necesario un aumento de la presión fiscal incompatible con la estabilidad económica (y política) en un mundo de libertad completa de capitales y de movilidad del trabajo, en el que los Estados han de “competir” por ofrecer “buenas” oportunidades a la inversión. Otros piensan que el problema no es tan grave, que las previsiones de aumento del gasto no se realizarán y que, en cualquier caso, siempre se pueden obtener recursos adicionales para financiar dicho gasto. Hay también quién afirma que el mayor aumento del gasto se producirá a partir del año 2025 y que todavía es pronto para preocuparse por dichos acontecimientos, sin darse cuenta de que el horizonte de planificación razonable en lo que se refiere a los sistemas de pensiones es, como mínimo, de 50 años.



#### **4. La financiación del gasto en pensiones**

En este apartado se discuten los efectos de determinadas medidas que pueden tomarse para hacer frente al aumento del gasto en pensiones. En primer lugar se analizan algunas medidas dirigidas a reducir el aumento del gasto. A continuación se discuten las ventajas e inconvenientes de métodos alternativos de financiación del gasto en pensiones.

##### ***4.1. Medidas para contener el aumento del gasto en pensiones***

Dadas las previsiones demográficas y de creación de empleo, las medidas disponibles para limitar el aumento del gasto en pensiones han de dirigirse a reducir la relación entre la pensión media y la productividad media del trabajo. En un sistema de pensiones contributivas esto sólo puede hacerse, para una tasa de crecimiento de la productividad dada, mediante cambios en las reglas que determinan el periodo de recepción y la cuantía de una pensión. En concreto, a continuación se discuten los efectos sobre el gasto en pensiones de tres tipos de medidas:

- i) El aumento de la edad legal de jubilación.<sup>19</sup>
- ii) El aumento de los criterios actuariales en el cálculo de las pensiones.

---

<sup>19</sup> Actualmente en España la edad legal de jubilación es de 65 años tanto para hombres como para mujeres. Existe, no obstante, la posibilidad de jubilación anticipada a partir de los 60 años para aquellos trabajadores que estuvieran inscritos en una Mutuality Laboral de trabajadores por cuenta ajena con fecha anterior al 1 de enero de 1967, aplicándose un coeficiente reductor de la pensión del 8 por ciento por año de adelanto sobre la edad legal o del 7 por ciento si el periodo de cotización supera los 40 años. Como resulta obvio, en los próximos años, de mantenerse la normativa actual, el número de trabajadores que pueden optar a la jubilación anticipada seguirá una tendencia decreciente y la edad efectiva de jubilación aumentará hasta igualarse con la edad legal de 65 años (salvo en aquellas actividades que por razón de su especial peligrosidad o toxicidad tienen concedidos regímenes especiales). De hecho, el porcentaje de trabajadores que acceden a la jubilación anticipada del total de jubilaciones ha empezado ya a disminuir pasando del 71,5 por ciento en el año 1995 al 62,5 por ciento en el año 1999 (véase Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1999, volumen V, cuadro IV.7).

- iii) La reducción de la tasa de sustitución de las pensiones de jubilación, es decir, la relación entre la pensión y la base reguladora de la misma que se calcula en función de las cotizaciones durante la vida laboral.

Por lo que se refiere a los efectos del retraso de la edad legal de jubilación sobre el gasto en pensiones, el Cuadro 5 ya ofrecía las principales conclusiones. Como se puede observar en dicho Cuadro (Escenario B frente a Escenario A), el retraso de la edad de jubilación de 65 a 70 años disminuye la relación entre el número de pensiones y la población en edad de trabajar en más de 10 puntos porcentuales y reduce el gasto en pensiones como porcentaje del PIB a aproximadamente la mitad a partir del año 2025. A favor de esta medida se suele argumentar que es la forma más directa de abordar la transición demográfica que se va a producir y que, puesto que la entrada en el mundo laboral se ha retrasado, que los requerimientos físicos de la mayoría de los trabajos en la actualidad son menores que en el pasado y que las capacidades físicas se degradan cada vez más lentamente con la edad, parece una medida viable y razonable. En su contra se argumenta que el retraso de la edad de jubilación implica menores tasas de empleo juvenil y mayores dificultades para el proceso de ajuste de plantillas que en la mayoría de las empresas en los últimos años ha recaído mayoritariamente sobre las prejubilaciones y las jubilaciones anticipadas. Sin embargo, la idea de que la edad legal de jubilación afecta a la tasa de empleo juvenil se basa en la falacia de la cantidad fija de trabajo que, no sólo no tiene ninguna lógica económica, sino que, además, es contraria a la evidencia empírica disponible (véase Boldrin, Dolado, Jimeno y Peracchi, 1999). Por último, facilitar los ajustes de plantilla mediante la expulsión de trabajadores del mercado de trabajo implicaría

---

unas tasas de empleo muy bajas en las edades cercanas a la edad legal de jubilación, lo cual parece incompatible con el aumento de la tasa de empleo agregada que se necesita para contribuir a moderar el crecimiento del gasto en pensiones como porcentaje del PIB.

Por lo que se refiere a los cambios de las normas que determinan la cuantía de la pensión, el Cuadro 6 presenta la relación entre la pensión media y la productividad del trabajo que resultaría de ampliar el periodo de cálculo de la base reguladora de la pensión (que en la actualidad son los 15 últimos años de vida laboral) a todo el periodo de vida laboral, de reducir la tasa de sustitución de las pensiones de jubilación (que en la actualidad es igual a 1 para 35 años de cotización) a 0,75, y de la combinación de las dos medidas anteriores. Igualmente, se presenta el gasto en pensiones como porcentaje del PIB bajo las mismas previsiones demográficas y de empleo que las utilizadas en el Cuadro 5.

Como se puede observar en dicho Cuadro, en el Escenario A las tres medidas citadas consiguen mantener el gasto en pensiones por debajo del 14 por ciento del PIB en el año 2025, pero ninguna de ellas consigue evitar que dicho gasto se aproxime e incluso supere el 20 por ciento del PIB en el año 2050. En el Escenario B el gasto en pensiones como porcentaje del PIB se mantiene por debajo del 10 por ciento en el año 2025 y alrededor del 15 por ciento en el año 2050, en el caso de la primera medida considerada, y del 10 por ciento del PIB en los otros dos casos. Parece pues necesario combinar medidas que consigan un retraso de la edad de jubilación junto con cambios en las normas de cálculo de las pensiones para evitar que el peso del gasto en pensiones en el PIB supere el 15 por ciento.

**Cuadro 6. Previsiones de gasto en pensiones con distintas normas de cálculo de la pensión. Años 2025 y 2050.**

	Normas de cálculo de la pensión	Pensión media/ Productividad (%)		Gasto en pensiones/PIB (%)	
		Escenario A	Escenario B	Escenario A	Escenario B
2025	Base reguladora en función del historial laboral completo	21,0	19,4	12,8	7,4
	Tasa de reposición del 75%	21,8	16,8	13,3	6,4
	Ambas	17,8	16,4	10,9	6,3
2050	Base reguladora en función del historial laboral completo	25,3	22,2	25,2	14,1
	Tasa de reposición del 75%	27,1	16,9	27,0	10,7
	Ambas	18,8	16,0	18,7	10,2

Nota: Se supone una tasa anual de crecimiento de la productividad del trabajo del 2,5 por ciento.

Fuente: Cálculos del autor.

#### **4.2. El fondo de reserva**

La constitución de un fondo de reserva permite ir acumulando recursos con los que hacer frente al futuro aumento del gasto en pensiones y, por tanto, evita tener que aumentar las cotizaciones sociales futuras simultáneamente con el aumento del gasto en pensiones contributivas. Por tanto, en la decisión de constituir el fondo de reserva se plantea, en primer lugar, una cuestión de equidad intergeneracional: cuanto mayor sea el fondo de reserva, mayor es la aportación de la generación actual a la financiación del gasto en *sus* pensiones, y menor es la contribución de las generaciones futuras. Con un modelo sencillo de generaciones solapadas puede demostrarse que el descenso de las cotizaciones futuras que se puede conseguir mediante la constitución de un fondo de reserva en estado estacionario depende de la diferencia entre el tipo de interés y la tasa de crecimiento de la economía. A este respecto, hay que tener en cuenta que la constitución de un fondo de

reserva resulta en un aumento del ahorro, y, por tanto, en una disminución de los tipos de interés y un incremento de los salarios.<sup>20</sup>

En segundo lugar, si se decide constituir dicho fondo, se plantean cuestiones acerca de cuál ha de ser el volumen del mismo y en qué tipo de activos ha de materializarse. En el caso español, dados los cálculos presentados en el Cuadro 5, resulta evidente que un fondo constituido únicamente por los superávits de la Seguridad Social que se puedan producir en momentos altos del ciclo económico es claramente insuficiente, por lo que sería necesario aportar recursos adicionales que pueden provenir de una parte de las cotizaciones sociales o de los impuestos generales. Por lo que se refiere a la composición de la cartera de activos del fondo, hay que tener en cuenta tres aspectos: su rentabilidad, su riesgo implícito y los efectos sobre el ahorro y la distribución de riqueza que se derivan de dicha composición. A este respecto existen *trade-offs* evidentes. Por ejemplo, la inversión en renta variable de parte del fondo de reserva aumentaría, a la vista de la evidencia histórica disponible, su rentabilidad esperada. Pero, por otra parte, también aumentaría su riesgo, plantearía problemas para el funcionamiento del mercado de capitales (en la medida en que una buena parte del stock de capital estuviera en manos del sector público), para el gobierno corporativo de las empresas y alteraría ciertos incentivos políticos (véase Diamond, 1997) e, incluso, podría provocar una disminución de la tasa de ahorro agregada, cuando el aumento futuro del gasto en pensiones requiere que las generaciones actuales aumenten su tasa de ahorro (véase Abel, 1998).

---

<sup>20</sup> Siempre y cuando haya imperfecciones en el mercado de capitales y los rendimientos del capital sean decrecientes (véase Diamond, 1997).

### ***4.3. Sistemas de capitalización***

Al contrario que los sistemas basados en el principio de reparto, que invierten en “capital humano” para la financiación de las pensiones (son los trabajadores de la generación siguiente los que aportan los recursos para financiar las pensiones), los sistemas de capitalización invierten en activos financieros (capital físico en sus varias modalidades). La transición, total o parcial, hacia un sistema de pensiones contributivas de capitalización plantea, pues, cuestiones relativas a los efectos sobre la rentabilidad, riesgo, equidad y eficiencia de dichos tipos de inversión.

Por lo que se refiere a la equidad intergeneracional, el análisis es similar al de la decisión de constituir un fondo de reserva, sólo que a mayor escala. Dicha transición tiene un coste relacionado con los recursos adicionales que deben sustituir a las cotizaciones que se utilizaban para pagar las pensiones de la generación actual de jubilados y que en el nuevo régimen se utilizarían para pagar la futura pensión de la generación actual de trabajadores. Por tanto, ha de decidirse como distribuir dicho coste entre la generación actual de trabajadores y las futuras. Con independencia de cuál sea la rentabilidad de los activos en los que se materializan las cotizaciones a capitalizar, no es posible diseñar una distribución intergeneracional del coste de la transición que sea óptima en el sentido de Pareto, es decir, que mejore el bienestar de todas las generaciones (véase Breyer, 1989).

En segundo lugar, una transición hacia sistemas de capitalización también puede afectar a la equidad intrageneracional. Una de las funciones que cumple los actuales

---

sistemas contributivos de pensiones basados en el reparto es la distribución de renta. En España, Bandrés y Cuenca (1998) estiman que el componente medio de transferencia implícito en las pensiones contributivas de jubilación de la Seguridad Social (definido como la diferencia entre la pensión calculada con criterios estrictamente actuariales igualando el valor actual descontado de cotizaciones y de las pensiones a un determinado tipo de interés y la pensión percibida) es de alrededor del 20 por ciento de la pensión inicialmente otorgada (el 11,5 por ciento en el Régimen General), de los que alrededor de 8 puntos porcentuales (4 puntos porcentuales en el Régimen General) se deben a la política de complementos de mínimos (que, bajo la nueva normativa, han de ser financiados exclusivamente mediante impuestos generales). Además, según sus resultados, las tres primeras decilas de jubilados en la distribución de pensiones reciben transferencias superiores, en media, al 45 por ciento de la pensión, las tres decilas superiores reciben transferencias de alrededor del 20 por ciento de la pensión, mientras que las transferencias a las cuatro decilas centrales están alrededor del 15 por ciento de la pensión. No obstante, Coronado, Fullerton y Glass (2000), estudiando el caso de Estados Unidos, concluyen que el grado de progresividad de la Seguridad Social depende del criterio de clasificación de renta que se utilice (el sistema es menos progresivo cuando se utiliza la renta a lo largo de todo el ciclo vital en lugar de la pensión percibida), de las bases máximas de cotización (menor progresividad cuando se eliminan), del tratamiento de la unidad familiar (menor progresividad cuando se consideran matrimonios en lugar de individuos por separado), de las diferencias entre las tasas de mortalidad por niveles de renta (que reducen la progresividad), y de la tasa de descuento temporal que se utilice (menor progresividad cuanto mayor sea dicha tasa), de forma que teniendo en cuenta todos estos aspectos, el sistema resulta ser regresivo. Por lo que se refiere a un sistema de capitalización, Deaton,

Gourinchas y Paxson (1999) muestran que un sistema de capitalización puro (por ejemplo, un sistema basado en cuentas individuales) aumenta la desigualdad intrageneracional antes y después de la jubilación, aunque las diferencias en las tasas de rendimiento entre individuos sólo tengan efectos pequeños sobre la desigualdad porque la mayor parte del ahorro que determina la riqueza durante el periodo de jubilación se hace en las etapas finales del ciclo vital. En cualquier caso, cualquiera que sea el grado de redistribución intrageneracional que quiera alcanzarse con el actual sistema de pensiones contributivas de reparto, puede también alcanzarse con sistemas de capitalización, mixtos o completos, combinados con un programa de transferencias de renta apropiadamente diseñado.

En tercer lugar, en favor de los sistemas de capitalización se argumenta que proporcionan más rentabilidad, de forma que un determinado nivel de pensiones puede financiarse mediante tipos contributivos más bajos. Este argumento se basa en el hecho de que la tasa media de crecimiento del PIB (que determina la rentabilidad en un sistema de reparto) ha sido inferior a la rentabilidad media de activos de deuda pública y esta ha sido inferior a la rentabilidad media de activos de renta variable. No obstante, este argumento se enfrenta a dos tipos de dificultades. Por una parte, la rentabilidad histórica de algunos activos no determina su rentabilidad futura. Por otra parte, mayor rentabilidad va unida a mayor riesgo y, como demuestran Miles y Timmermann (1999), ofrecer un seguro público que limite los riesgos de un sistema de capitalización en el cual una parte importante de los activos sean de renta variable, puede ser extremadamente costoso. Además, los costes de administración y de gestión de los sistemas de capitalización son muy superiores a los de los sistemas de reparto. Por lo que se refiere al futuro, no se pueden extrapolar las tendencias del pasado relativas a la rentabilidad de los activos financieros, pero sí se puede



asegurar que, dadas las tendencias demográficas, la rentabilidad que la generación que actualmente está en la primera década de su vida laboral podrá obtener en un sistema de reparto será muy baja. Así pues, basándose solamente en criterios de rentabilidad y riesgo, resultaría que la financiación óptima de un sistema de pensiones ha de utilizar todos los activos disponibles, incluido el capital humano (Boldrin, Dolado, Jimeno y Peracchi, 1999). En otras palabras, desde esta perspectiva, es muy probable que el sistema óptimo de pensiones sea un sistema mixto en el cual parte de la financiación se base en el principio de reparto y otra parte en la capitalización.

Por último, cabe preguntarse por cuestiones relativas a la eficiencia económica. El actual sistema de reparto parece tener efectos distorsionadores sobre la oferta de trabajo a través de dos canales, los tipos impositivos sobre el factor trabajo, y los incentivos a jubilarse a una edad inferior a la edad legal de jubilación.<sup>21</sup> Estos efectos desaparecerían bajo un sistema de capitalización en el cual existiera una relación mucho más directa entre lo cotizado por cada individuo y los beneficios a recibir, sobre todo si no se introdujeran límites estrictos a la edad de jubilación y se permitiera seguir acumulando derechos hasta el momento efectivo de la jubilación. Pero igualmente desaparecerían en un sistema de reparto en el que la relación entre las cotizaciones y los beneficios fuera más transparente y directa que bajo el sistema actual. Así pues, no hay nada intrínseco en el sistema de reparto que lo haga inferior al sistema de capitalización a este respecto, sino que las deficiencias

---

<sup>21</sup> Existe, no obstante, una cierta controversia acerca de los efectos de la imposición sobre el trabajo en relación con la tasa de empleo. Por un lado, Nickell y Layard (1999) encuentran que la imposición sobre el trabajo aumenta la tasa de desempleo en el corto plazo, pero menos en el largo plazo, y que no parece que afecte a la tasa media de crecimiento. Por otro lado, Daveri y Tabellini (2000) sostienen que el aumento medio de 14 puntos porcentuales observado en la imposición sobre el trabajo en la UE explica un aumento de 4 puntos porcentuales en la tasa de desempleo y una disminución de la tasa anual de crecimiento del PIB de 0,4 puntos porcentuales.

del sistema actual hay que achacárselas al uso político que se ha hecho del sistema y, sobre todo, a la utilización de dicho sistema como un mecanismo de ajuste ante las perturbaciones recibidas por el mercado de trabajo, en lugar de recurrir a reformas de dicho mercado que permitan acomodar dichas perturbaciones de otra forma que no sea la disminución de las tasas de empleo.

Por lo que se refiere a los efectos sobre el ahorro y la inversión, se suele aducir que los sistemas de capitalización favorecen la acumulación de capital y, por tanto, el crecimiento económico, al menos en el corto plazo. Los fondos de pensiones, al invertir en activos financieros, facilitan recursos para la inversión productiva. El sistema de reparto, por otra parte, simplemente detrae recursos de los trabajadores para pagar las pensiones de la generación anterior. Aunque esto es indiscutible, es difícil calcular cuál puede ser el impacto de una transición completa o parcial a un sistema de capitalización sobre la inversión. En muchos países, notoriamente en España, se están utilizando incentivos fiscales para fomentar la constitución de fondos privados de pensiones. Pero si la presión fiscal y el gasto público se mantienen constantes, la existencia de determinados incentivos fiscales para determinados instrumentos financieros supone una redistribución de la presión fiscal que no necesariamente aumenta la tasa agregada de ahorro y, por tanto, la inversión. Además, es muy probable que el aumento de aportaciones a los fondos privados de pensiones se produzca a costa de la reducción de otras formas de ahorro. Por tanto, en cualquier caso, para una transición completa o parcial a un sistema de capitalización se necesita una reducción de las cotizaciones sociales que financian las pensiones actuales

para aumentar la renta disponible y la capacidad de ahorro de las generaciones laboralmente activas.

Finalmente, existe una razón adicional para mantener un sistema de reparto y es que en un mundo con mercados imperfectos de capitales en los que la financiación de la acumulación de capital humano requiere la intervención pública, un sistema de pensiones de reparto puede resultar ser un instrumento imprescindible para canalizar las transferencias intergeneracionales óptimas, de forma que cada generación financia el capital humano de la generación siguiente a cambio de recibir, en un periodo posterior, una pensión financiada por el capital humano de la última generación, una combinación de transferencias intergeneracionales que no puede conseguirse bajo un sistema de capitalización.<sup>22</sup>

#### ***4.4. Fuentes alternativas de financiación***

Una alternativa a la financiación del gasto en pensiones contributivas mediante cotizaciones sociales es el recurso a los impuestos generales del Estado. Así, se argumenta que el aumento del gasto en pensiones previsible en el futuro se puede acomodar mediante aumentos moderados de las cotizaciones y un cambio en la composición del gasto público. Esto requeriría que se utilizaran recursos provenientes de la imposición sobre otros factores y la imposición indirecta para financiar el gasto en pensiones. De hecho en algunos países se han introducido nuevos impuestos dirigidos a financiar los gastos en protección social (como es el caso de la Contribución Social Generalizada en Bélgica, Francia o

---

<sup>22</sup> Para una aplicación de esta idea al caso español, véanse Boldrin y Montes (1998) y Montes (1998).

Luxemburgo) y en otros se discute la necesidad de rebajar las cotizaciones sociales para reducir el coste del factor trabajo a cambio de aumentar el Impuesto sobre el Valor Añadido o de establecer o un impuesto ecológico sobre la emisión de CO<sub>2</sub>, cuyos efectos negativos sobre la creación de empleo se suponen menores. En definitiva, de lo que se trata es de incluir a los programas contributivos de la Seguridad Social como una partida más de los Presupuestos del Estado en lugar de mantenerlos separados como un programa de gasto de un organismo autónomo que se supone que se ha de financiar con sus propios recursos provenientes de las cotizaciones sociales, y de aumentar las transferencias intergeneracionales implícitas en dichos programas.

Esta alternativa, que parece inevitable e incluso superior a la subida de cotizaciones sociales que serán necesarias para financiar el gasto en pensiones, no está exenta de problemas. Por una parte, no parece que meros cambios en la composición del gasto público, sin aumentar el gasto total y sin mermas significativas en otros programas de gasto, o cambios de la composición de los impuestos, sin aumentar la imposición global sobre el factor trabajo, sean suficientes para acomodar el aumento del gasto en pensiones. Además, lo que es más importante, un aumento significativo del peso de la imposición general en la financiación del gasto público cambia sustancialmente la esencia de los programas contributivos de la Seguridad Social al romper el vínculo existente entre las contribuciones y los beneficios, que se supone que se justifica por la necesidad de protección contra riesgos laborales bajo criterios actuariales, al contrario que otros programas de transferencias que redistribuyen renta con la justificación de la equidad. La posibilidad de utilización de impuestos generales para la financiación de prestaciones

---

contributivas daría lugar, pues, a una nueva concepción del concepto de Seguridad Social con un funcionamiento, por lo que se refiere a su economía política, muy diferente al del sistema actual.

## **5. Comentarios finales**

En este artículo se ha pasado revista a los argumentos que justifican la existencia de un programa público contributivo de pensiones, se ha conjeturado sobre la previsible evolución del gasto en pensiones en las próximas décadas a la vista de las consecuencias de la transición demográfica sobre la composición por edades de la población y bajo distintos escenarios sobre las tasas de empleo y el crecimiento de la productividad y se han planteado algunas cuestiones a tener en cuenta en relación con la financiación del aumento futuro del gasto en pensiones. Tras este repaso cabe concluir que el sistema de pensiones contributivas en España, como el de otros países occidentales, está abocado a sufrir reformas, aunque resulta menos claro que exista un conjunto de soluciones claramente superior a otro.

En cualquier caso, parece que el debate sobre la reforma de las pensiones contributivas no puede plantearse como una elección entre simples alternativas como pueden ser “sistema público frente a sistema privado” o “sistema de reparto frente a sistema de capitalización”. En primer lugar, existen buenas razones para el mantenimiento de un sistema público que proporcione un seguro social frente a riesgos laborales o contra la vejez, aunque quizá el sistema actual no sea el más eficiente por los incentivos que genera con relación a la oferta de trabajo y sea necesario modificarlo drásticamente para acomodar

los cambios demográficos, sociales y económicos que se están produciendo. En segundo lugar, como sostienen Murphy y Welch (1998), muchas de las supuestas ventajas de la privatización de la Seguridad Social son más aparentes que reales y cualquier ganancia real tiene más que ver con los detalles del sistema (sea público o privado) que con la privatización *per se*. Lo que parece más importante es hacer algo para resolver el problema de las pensiones, cuanto antes mejor, y eliminar la incertidumbre política sobre que se hará para salvar el sistema. La última parte del artículo ha intentado ofrecer algunas cuestiones a tener en cuenta a la hora de tomar decisiones políticas sobre la reforma de las pensiones.

La consideración de estas cuestiones lleva a la conclusión de que el sistema óptimo de pensiones es, muy probablemente, un sistema mixto, parte de reparto y parte de capitalización. Ambos sistemas producen efectos sobre la eficiencia económica y sobre la equidad intergeneracional e intrageneracional y, por tanto, parece razonable combinarlos inteligentemente en la solución al problema de las pensiones. De la misma manera que no hay motivos concluyentes para renunciar al sistema de reparto, tampoco los hay para renunciar a los elementos positivos de los sistemas de capitalización que pueden contribuir a la eficiencia económica, a la equidad y a resolver el problema de la financiación futura de las pensiones. El tamaño relativo de ambos sistemas, reparto y capitalización, ha de calcularse en función de la rentabilidad relativa de la inversión en capital humano y de la inversión en activos financieros, así como de la incertidumbre implícita en ambos tipos de inversión. En cualquier caso, el sistema público de pensiones de reparto sirve un objetivo útil. La reforma de las pensiones ha de servir para salvar dicho objetivo y para aumentar la eficacia de la protección social.

## **Apéndice 1. Cobertura del sistema público de pensiones en España**

### ***AI.1. Sistema contributivo de la Seguridad Social.***

El Sistema contributivo de la Seguridad Social se estructura en varios regímenes. Por un lado, el Régimen General cubre, con ciertas excepciones, a los trabajadores por cuenta ajena de la industria y de los servicios y, por vía de asimilación, otras categorías profesionales. Por otro lado, existen Regímenes Especiales con un ámbito de aplicación específico y dirigido a colectivos que por sus características socioeconómicas concretas precisan de una acción protectora diferenciada. Los Regímenes Especiales actualmente en vigor son: i) Régimen Especial de la Minería del Carbón, Régimen Especial Agrario por Cuenta Ajena, Régimen Especial Agrario por Cuenta Propia, Régimen Especial de Empleados del Hogar, Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, y Régimen Especial de Trabajadores del Mar. El sistema otorga cinco tipos de pensiones: incapacidad permanente, jubilación, viudedad, orfandad y a favor de familiares.

Por lo que se refiere a la pensión de jubilación del Régimen General, las condiciones para tener derecho a la misma son haber cumplido 65 años y tener cubiertos un periodo mínimo de cotización de 15 años, de los cuales al menos dos deberán estar comprendidos dentro de los ocho años inmediatamente anteriores al momento de causar el derecho. Existe la posibilidad de adelantar la jubilación a los 60 años de edad para los trabajadores en alta laboral o en situación asimilada que hubieran estado incluidos en alguna Mutualidad Laboral de trabajadores por cuenta ajena con anterioridad al 1 de enero de 1967, tras la aplicación de un coeficiente reductor del 8 por ciento por año (7 por ciento por año para aquellos trabajadores con más de 40 años de cotización y que se jubilen forzosamente). El cálculo de la base reguladora de la pensión se realizará, a partir del 1 de enero del 2002, en función de las cotizaciones de los últimos 15 años de cotización. La pensión se calcula como un cierto porcentaje de la base reguladora según los años totales de cotización: un 50 por ciento para 15 años y 2,5 puntos porcentuales por cada año adicional hasta completar un 100 por ciento de la base reguladora con 35 años de cotización. La pensión de viudedad es del 45 por ciento de la base reguladora. La pensión de orfandad es del 20 por ciento de la base reguladora para cada hijo con derecho a pensión.

Las pensiones contributivas se financian con las cotizaciones sociales. El tipo de cotización es actualmente del 28,3 por ciento de la base de cotización (aproximadamente igual al salario bruto excepto por la aplicación de bases mínimas y máximas de cotización), 23,6 por ciento a cargo del empleador y 4,7 por ciento a cargo del trabajador.

Los Regímenes Especiales tienen requisitos y provisiones diferentes en función de la actividad socioeconómica correspondiente. No obstante, la Ley de Consolidación y Racionalización de la Seguridad Social de 1997 recomienda la equiparación progresiva entre los distintos Regímenes Especiales y el Régimen General.

### ***AI.2. Sistema de clases pasivas.***

El sistema de Clases Pasivas del Estado garantiza protección frente a los riesgos de la vejez, incapacidad y muerte y supervivencia con pensiones de jubilación (personal civil) o retiro (personal militar), viudedad, orfandad y a favor de familiares a los funcionarios de carrera de la Administración Civil y Militar del Estado, los de la Administración de Justicia y los de las Cortes Generales. No obstante, los funcionarios de la Administración de la Seguridad Social, los de Organismos Autónomos, los de la Administración Local y los de las Comunidades Autónomas están encuadrados en el Régimen General de la Seguridad Social. En el Régimen de Clases Pasivas del Estado también están incluidos otros colectivos que no tienen el status de funcionarios públicos tales como, por ejemplo, los expresidentes, exvicepresidentes y exministros del Gobierno de la Nación y otros altos cargos de Instituciones del Estado o quienes prestan servicio militar obligatorio y la prestación social sustitutoria cuando fallecen o sufren un accidente que causa la incapacidad laboral en el cumplimiento de dichos servicios.

El personal funcionario incluido en el Régimen de Clases Pasivas del Estado está sujeto al pago de la cuota de derechos pasivos cuya cuantía se determina aplicando el tipo porcentual del 3,86 por ciento al haber regulador que corresponda al cuerpo, escala, plaza empleo o categoría a que figura adscrito el funcionario y que se establece cada año en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Por lo que se refiere a la pensión de jubilación dentro de este régimen, se otorga a los funcionarios que hayan cumplido 65 años (excepto para aquellos que tengan establecida una edad legal de jubilación distinta como sucede en el caso de los magistrados, jueces, fiscales, secretarios judiciales y cuerpos docentes universitarios). También se puede otorgar a petición del funcionario que haya cumplido 60 años de edad y 30 años de servicios efectivos o por incapacidad permanente para el servicio o por inutilidad. Para causar derecho a una pensión ordinaria de jubilación es necesario haber completado un mínimo de 15 años de servicios efectivos al Estado. La cuantía de la pensión ordinaria de jubilación se determina aplicando al haber regulador que corresponda, según el cuerpo o categoría del funcionario, el porcentaje establecido en función del número de años completos de servicios efectivos al Estado. En 1998 los haberes reguladores fueron:

Grupo	Haber regulador en pts./año
A	4.561.725
B	3.590.193
C	2.757.331
D	2.181.504
E	1.859.906

Por 35 años de servicio o más se obtiene una pensión igual al 100% del haber regulador, por 25 años de servicio se obtiene el 63,46 por ciento, por 20 años de servicio se obtiene el 45,19 por ciento, y por 15 años de servicio se obtiene el 26,92 por ciento. La pensión de viudedad se calcula como el 50% de la pensión de jubilación o retiro y la de orfandad en el 25 por ciento (en el supuesto de que exista un solo hijo con derecho a pensión) y un 10 por ciento (en el supuesto de que existan varios hijos con derecho a pensión) por hijo, aumentándose en un 15 por ciento a distribuir por igual entre los hijos en el segundo caso.

En 1999, el gasto presupuestado para el Régimen de Clases Pasivas del Estado fue de 853.154 millones de pesetas, mientras que el gasto ejecutado fue de 947.700 millones de pts.

### ***A1.3. Prestaciones no contributivas.***

Existen tres tipos de prestaciones no contributivas: las pensiones no contributivas de la Seguridad Social, las pensiones asistenciales a enfermos y ancianos del Fondo Nacional de Asistencia Social (ya extinguido) y las prestaciones sociales y económicas derivadas de la Ley de Integración Social de los Minusválidos (LISMI).

Las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social son prestaciones periódicas vitalicias o de duración determinada a favor de aquellas personas que no han cotizado nunca o el tiempo suficiente para alcanzar prestaciones contributivas por la realización de actividades profesionales. Las clases de estas pensiones son invalidez y jubilación. La pensión de invalidez se otorga a los mayores de 18 años y menores de 65 años que residan legalmente en territorio español, estén afectados por una minusvalía o por una enfermedad crónica en un grado igual o superior al 65 por ciento y sus ingresos o rentas sean inferiores a la cuantía de la pensión (o a una cuantía superior en caso de responsabilidades familiares). La pensión de jubilación se otorga a los mayores de 65 años que residan legalmente en territorio español y cumplan el mismo requisito de renta. La cuantía de estas pensiones en 1999 fue de 531.370 pts./año. La gestión de estas prestaciones está transferida a algunas Comunidades Autónomas y se financian mediante aportaciones del Estado al Presupuesto de la Seguridad Social.

Las pensiones asistenciales son ayudas económicas individualizadas de carácter periódico a favor de ancianos y de enfermos o incapacitados para el trabajo que carezcan de recursos suficientes. Su cuantía es de 349.090 pts./año. La gestión de estas prestaciones está transferida a todas las Comunidades Autónomas y se financian con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.



La acción protectora de la LISMI comprende, entre otras actuaciones tales como asistencia sanitaria y prestación farmacéutica, rehabilitación médico-funcional, recuperación profesional, medidas de integración social, subsidios de garantía de ingresos mínimos, por ayuda de tercera persona y de movilidad y compensación por gastos de transporte, para los minusválidos no cubiertos por la Seguridad Social y cuyos recursos personales sean inferiores al 70 por ciento del Salario Mínimo Interprofesional vigente en cada año. La cuantía del subsidio de garantía de ingresos mínimos es igual a la de las pensiones asistenciales. La gestión de estas prestaciones está transferida a algunas Comunidades Autónomas y se financian con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

## Referencias

- Abel, A. (1998): "The Aggregate Effects of Including Equities in the Social Security Trust Fund", mimeo.
- Arjona, R. (2000): "Gradually Capitalizing the Spanish Social Security System", European University Institute, mimeo.
- Atkinson, A. (1999), *The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State*, M.I.T. Press: Cambridge.
- Bandrés, E. y A. Cuenca (1998): "Equidad intrageneracional en las pensiones de jubilación. Efectos de la reforma de 1997", *Revista de Economía Aplicada*, 18.
- Bank for International Settlements, BIS (1998), *The Macroeconomic and Financial Implications of Ageing Population: A Report by the Group of Ten*.
- Barea, J., M. Carpio, E. Domingo, et. al. (1996): "Escenarios de evolución del gasto público en Pensiones y desempleo en el horizonte 2020", Documento de trabajo, Fundación BBV.
- Blank, R.M. (2000): "When can policy makers rely on private markets? The effective provision of social services", *Economic Journal*, 110.
- Boldrin, M., J.J. Dolado, J.F. Jimeno y F. Peracchi (1999): "The future of pension systems in Europe", *Economic Policy*, 29.
- Boldrin, M., S. Jimenez-Martin y F. Peracchi (1998): "Social Security and Retirement in Spain", en J. Gruber y D.A. Wise, *Social Security and Retirement around the World*, NBER, The University of Chicago Press.
- Boldrin M., y A. Montes (1998): "Intergenerational Transfers Institutions. Public Education and Public Pensions", Universidad Carlos III, mimeo.
- Breyer, F. (1989): "On the Intergenerational Pareto Efficiency of Pay-as-you-go Financed Pension Systems", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 145.
- Cooley, T.F. y J. Soares (1999): "Privatizing Social Security", *Review of Economic Dynamics*, vol. 2, no. 3.
- Coronado, J.L., D. Fullerton, y T. Glass (2000): "The Progressivity of Social Security", NBER working paper 7520.
- Daveri, F., y G. Tabellini (2000): "Unemployment, growth and taxation in industrial countries", *Economic Policy*, 30.
- Deaton, A., P.O. Gourinchas, y C. Paxson (1999): "Social Security and Inequality over the Life Cycle", Princeton University, mimeo.
- Diamond, P. (1996): "Proposals to Restructure Social Security", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 10, no. 3.
- Diamond, P. (1997): "Macroeconomic Aspects of Social Security Reform", *Brookings Papers on Economic Activity*, 2.
- European Commission. Employment and Social Affairs (1997), *Social Protection in Europe 1997*.
- Feldstein, M. (ed.) (1998), *Privatizing Social Security*, University of Chicago Press.
- Galasso, V. (1997): "A Coalition Theory of Social Security", Universidad Carlos III, mimeo.
- Galasso, V. (1999): "The U.S. Social Security System: What Does Political Sustainability Imply?", *Review of Economic Dynamics*, vol. 2, no. 3.
- Gruber, J. y D.A. Wise (1998), *Social Security and Retirement around the World*, NBER, The University of Chicago Press.

- Herce, J.A. y J. Alonso (1998): “Los efectos económicos de la Ley de Consolidación de la Seguridad Social”, FEDEA, documento de trabajo 98-16.
- Herce, J.A., V. Pérez-Díaz, et. al. (1996), *La reforma del sistema público de pensiones en España*, Servicio de Estudios de La Caixa.
- Holzmann, R (1998): “On economic benefits and fiscal requirements of moving from unfunded to funded pensions”, *European Economy*, no. 4.
- Jimeno, J.F. y O. Licandro (1999): “La tasa interna de rentabilidad y el equilibrio financiero del sistema español de pensiones de jubilación”, *Investigaciones Económicas*, vol. XXIII (1).
- Kalisch D.W. y T. Aman (1998): “Retirement income systems: The reform process across OECD countries”, OECD Social Policy Division, mimeo.
- Miles, D. and A. Ibern (1998): “The Reform of Pension Systems: Winners and Losers Across Generations in the UK and Germany”, CEPR working paper 1943.
- Miles, D. and A. Timmermann (1999): “Risk Sharing and Transition Costs in the Reform of Pension Systems in Europe”, *Economic Policy*, 29.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, MTSS, (1995), *La Seguridad Social en el umbral del siglo XXI*. MTSS, Madrid.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, MTSS, (1999), *Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social. Ejercicio 2000*. MTSS, Madrid.
- Modigliani, F., M.L. Ceprini y A.S. Muralidhar (1999): “An MIT Solution to the Social Security Crisis”, Sloan working paper SWP no. 4051.
- Montes, A. (1998), *Education and Pensions: Looking Deeper into the Mechanisms of the Welfare State*, Tesis doctoral inédita. Universidad Carlos III.
- Mulligan, C.B. y X. Sala-i-Martin (1999a): “Social Security in Theory and in Practice (I): Facts and Political Theories”, NBER working paper 7118.
- Mulligan, C.B. y X. Sala-i-Martin (1999b): “Social Security in Theory and in Practice (II): Efficiency Theories, Narrative Theories, and Implications for Reform”, NBER working paper 7119.
- Murphy, K.M. y F. Welch (1998): “Perspectives on the Social Security Crisis and Proposed Solutions”, *American Economic Review*, vol. 88(2).
- Nickell, S., y R. Layard (1999): “Labour Market Institutions and Economic Performance”, en O.C. Ashenfelter y D. Card, *Handbook of Labour Economics*, vol. 3C, North-Holland: Amsterdam.
- Roseveare, D., W. Leibfritz, D. Fore and E. Wurzel (1996): “Ageing Populations, Pensions Systems and Government Budgets: Simulations for 20 OECD Countries”, OECD Economics Department Working Paper, 168.
- United Nations (2000), *Replacement Migration: Is it a Solution to Declining and Ageing Populations*, Department of Economic and Social Affairs. Population Division..
- US Social Security Administration. Office of Research, Evaluation and Statistics (1997), *Fast Facts and Figures about Social Security*.
- World Bank (1994), *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*.