

# LA REFORMA DE LAS PENSIONES EN ESPAÑA (\*)

José A. Herce

## I. FUNCIONAMIENTO ACTUAL DEL SISTEMA ESPAÑOL DE PENSIONES CONTRIBUTIVAS

Los indicadores básicos del sistema español de pensiones contributivas (ver cuadro núm. 1), muy conocidos después de numerosas publicaciones que han llamado la atención sobre su deterioro, invitan a la sociedad española a acometer sin tardanza una reforma que tiene varias dimensiones. Sólo destacaré dos: la primera es la dimensión psicológica-colectiva, y la segunda se refiere a la acción a emprender a cargo de los representantes de la propia sociedad. Ambas evocan, respectivamente, la percepción social del problema de las pensiones y su reforma.

Este trabajo está destinado a fundamentar, desde el punto de vista económico, las que, a mi juicio, son las líneas más correctas para abordar ambas dimensiones. La economía, que es una «ciencia triste», porque siempre nos recuerda que no podemos comprar con cuatro pesetas (recursos escasos) algo que vale un duro (ambiciones desmesuradas), me sirve aquí para contar las habas, lo cual no es poco cuando la confusión en los planos perceptivo y de la acción es tan considerable.

El sistema español de pensiones contributivas, en la actualidad, funciona mal y bien a la vez. Posee elementos gestados hace tiempo y operando en la buena dirección y enormes distorsiones que habrá que corregir antes de que los efectos de estas últimas dominen irremediablemente a los primeros.

Por una parte, nuestro sistema de pensiones se beneficia todavía de los favorables efectos que introdujo la reforma de 1985. Recuérdese que esta reforma, que, entre otros aspectos, hizo pasar de dos a ocho el número de años utilizados para el cálculo de la base reguladora de la pensión, trajo como consecuencia la primera huelga general a la que se enfrentaría el primer gobierno socialista, promovida por CC.OO., y la ruptura entre el PSOE y la UGT. Esta reforma acabó con la aberrante práctica de la «compra de pensiones», en virtud de la cual un trabajador que hubiese cotizado durante toda su vida

por bases mínimas podía obtener la pensión máxima del sistema cotizando tan sólo por la base máxima dos años antes de jubilarse. En la actualidad, este comportamiento estratégico, perfectamente legal, se ve restringido por el aumento a ocho años, pero no ha sido eliminado.

Por otra parte, la regulación de los planes y fondos de pensiones, en 1987, proporciona una vía, cada vez más usada, de previsión colectiva complementaria que puede ser de gran utilidad en el futuro, cuando haya madurado lo suficiente, así como un referente que facilite la percepción de la sociedad sobre los problemas del aseguramiento de rentas pasivas.

Sin embargo, el sistema actual permite multitud de comportamientos estratégicos y presenta distorsiones que se ven exacerbadas por los desarrollos demográficos y las dificultades del mercado de trabajo. En particular, puede citarse el caso de las penalizaciones por jubilación anticipada en combinación con los puntos de pensión obtenidos por año cotizado. De esta combinación surge el caso de dos hipotéticos pensionistas, el primero jubilándose a los sesenta años de edad después de una carrera de treinta y cinco años de cotizaciones y el segundo jubilándose a los sesenta y cinco años de edad después de una carrera de quince años. ¿Cuál cree el lector que sería el pensionista con mayor pensión si la base reguladora de ambos fuese exactamente la misma? Ambas pensiones serían exactamente iguales.

Pero lo más importante de todo, como puede apreciarse en el cuadro núm. 1, es que, mientras los ingresos apenas aumentan, como porcentaje del PIB, los gastos lo hacen incesantemente, impulsados por un doble y potente mecanismo: el aumento del número de pensiones y del importe medio de éstas. Visto esto, también está vista la línea de acción para restaurar los equilibrios básicos del sistema: siendo impensable el aumento de las cotizaciones, por multitud de razones, habrá que reducir el gasto haciendo que disminuya el ritmo de creación de nuevas pensiones, pero, sobre todo, haciendo que los importes medios de las prestaciones crezcan a un ritmo menor.

**CUADRO NÚM. 1**  
**INDICADORES DEL SISTEMA ESPAÑOL DE PENSIONES**  
**CONTRIBUTIVAS 1980-1994**

|  | 1980       | 1985       | 1990       | 1994       |
|--|------------|------------|------------|------------|
| Número de pensiones .....                | 4.398.434  | 5.396.517  | 6.187.135  | 6.872.200  |
| Número de pensionistas .....             | 4.127.732  | 5.064.388  | 5.773.170  | 6.391.149  |
| Número de cotizantes .....               | 11.060.600 | 10.546.900 | 12.513.900 | 12.125.700 |
| Altas iniciales de pensiones .....       | 344.831    | 412.603    | 439.438    | 483.600    |
| Bajas definitivas de pensiones .....     | 179.872    | 300.615    | 283.434    | 355.400    |
| Pensión media, altas (ptas./mes) .....   | 17.974     | 35.700     | 50.000     | 70.000     |
| Pensión media, bajas (ptas./mes) .....   | 13.654     | 25.500     | 39.300     | 53.400     |
| Pensión media total (ptas./mes) .....    | 15.161     | 28.539     | 44.464     | 59.900     |
| Gasto en pensiones (millones) .....      | 933.585    | 2.156.157  | 3.851.467  | 5.763.027  |
| Ingresos por cotizaciones (m.) .....     | 1.597.671  | 2.678.374  | 4.911.510  | 6.867.392  |
| Pensión media anual (ptas./año) .....    | 212.254    | 399.546    | 622.496    | 838.600    |
| Cotización media anual (ptas./año) ..... | 144.447    | 253.949    | 392.484    | 566.350    |
| Pensiones en porcentaje del PIB .....    | 6,04       | 7,65       | 7,68       | 8,91       |
| Cotizaciones en porcentaje del PIB ..... | 10,33      | 9,50       | 9,80       | 10,62      |

Fuente: Boletín de estadísticas laborales y elaboración propia.

## II. PERSPECTIVAS FINANCIERAS AL HORIZONTE 2025

El escenario demográfico español al horizonte 2025 (ver cuadro núm. 2) sugiere un progresivo y fuerte empeoramiento de las tasas de dependencia de la población española. El ligero aumento de la población total en los próximos treinta años oculta un envejecimiento apreciable. La población de sesenta y cinco y más años aumentará en más de 2,5 millones de personas, un 43 por 100 respecto a su nivel de 1995, mientras que la población de entre quince y sesenta y cuatro años, la base activa de la población, disminuirá ligera, pero sostenidamente, en el período.

Junto a este escenario demográfico, el ejercicio de proyección financiera del sistema de pensiones realizado se basa en un escenario macroeconómico (ver cuadro núm. 3) moderadamente optimista, es-

pecialmente en lo referente a la creación de empleo a un ritmo del 1 por 100 por año. Como consecuencia de ello, y del aumento de la tasa de actividad total, el desempleo podría bajar regularmente hasta el 7 por 100 de la población activa en 2025, supuesto que se da una adaptación no explícita del mercado de trabajo.

La hipótesis adoptada sobre el crecimiento del empleo resulta ser crucial para la realización de un ejercicio de esta naturaleza. Así como las proyecciones demográficas, de las que surgen fundamentalmente las proyecciones de jubilados del sistema, son generalmente aceptadas sin dificultad, las proyecciones de empleo, de las que surgen los cotizantes al sistema, son mucho más contestadas. Un argumento muy frecuentemente invocado es que nuestro país apenas ha creado un solo empleo neto en los últimos treinta años, por lo que no debería esperarse que los creara en los siguientes.

**CUADRO NÚM. 2**  
**PROYECCIONES DE POBLACIÓN (en miles) Y TASAS DE DEPENDENCIA (en porcentaje)**  
**ESPAÑA 1995-2025 (a)**

|   | 1995   | 2000   | 2005   | 2010   | 2015   | 2020   | 2025   |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Población total .....                     | 39.416 | 39.929 | 40.562 | 41.110 | 41.313 | 41.142 | 40.768 |
| Población de 0 a 14 años .....            | 6.522  | 6.267  | 6.622  | 7.198  | 7.336  | 6.941  | 6.208  |
| Población de 15 a 59 años .....           | 24.690 | 25.093 | 24.948 | 24.460 | 24.069 | 23.571 | 23.014 |
| Población de 60 a 64 años .....           | 2.154  | 1.879  | 2.047  | 2.244  | 2.334  | 2.660  | 2.887  |
| Población de 65 y más años .....          | 6.050  | 6.690  | 6.944  | 7.209  | 7.574  | 7.971  | 8.660  |
| tasa de dependencia de los jóvenes (b) .. | 24,3   | 23,2   | 24,5   | 27,0   | 27,8   | 26,5   | 24,0   |
| tasa de dependencia de los mayores (c) .  | 22,5   | 24,8   | 25,7   | 27,0   | 28,7   | 30,4   | 33,4   |
| tasa de dependencia demográfica (d) ..    | 46,8   | 48,0   | 50,3   | 53,9   | 56,5   | 56,8   | 57,4   |

- (a) Fuente: ID (1994). Población al 31 de diciembre (al 1 de enero del año siguiente en ID).  
 (b) Población de 0-14 por cada 100 personas de 15-64.  
 (c) Población de 65 y más por cada 100 personas de 15-64.  
 (d) Población de 0-14 y 65 y más por cada 100 personas de 15-64.

**CUADRO NÚM. 3**  
**ESCENARIO MACROECONÓMICO. ESPAÑA 1995-2025**

|                                     | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 | 2020 | 2025 |
|-------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| PIB real (*) .....                  | 3,0  | 2,0  | 2,5  | 2,5  | 2,5  | 2,5  | 2,5  |
| Empleo (*) .....                    | 1,8  | 0,5  | 1,0  | 1,0  | 1,0  | 1,0  | 1,0  |
| Productividad del trabajo (*) ..... | 1,2  | 1,5  | 1,5  | 1,5  | 1,5  | 1,5  | 1,5  |
| Salarios reales (*) .....           | 0,5  | 1,2  | 1,3  | 1,3  | 1,3  | 1,3  | 1,3  |
| Tasa de inflación (**) .....        | 4,5  | 3,0  | 3,0  | 3,0  | 3,0  | 3,0  | 3,0  |
| Tasa de paro .....                  | 23,9 | 24,2 | 22,0 | 18,6 | 14,9 | 11,4 | 7,2  |
| Tasa de actividad (***) .....       | 59,7 | 64,0 | 65,2 | 66,3 | 67,5 | 68,7 | 70,0 |

Notas:

(\*) Tasa de crecimiento anual, en ese año.

(\*\*) Deflactor del PIB, utilizado tanto para actualizar, en cada caso, prestaciones como cotizaciones.

(\*\*\*) De la población de dieciséis a sesenta y cuatro años, en porcentaje.

Fuente: FEDEA.

La anterior hipótesis llevaría a la quiebra del sistema de pensiones públicas y representaría un argumento a favor de su sustitución por uno de pensiones de capitalización privada. Sin embargo, cabe esperar un cierto crecimiento del empleo que, de darse al ritmo mencionado anteriormente, y en combinación con el aumento previsible de la tasa de actividad total, situase la tasa de desempleo de nuestro país en el 7 por 100 dentro de treinta años. De todas formas, el apartado IV contiene un ejercicio de sensibilidad al crecimiento del empleo ilustrativo de las consecuencias de una u otra hipótesis.

Sobre los escenarios anteriores, la proyección de efectivos humanos del sistema arroja un aumento simultáneo del número de pensionistas y cotizantes, y un deterioro de la relación entre ambos, pasando ésta de 1,73 (cotizantes por pensión) en 1995 a 1,56 en 2025. Ello es debido al curso de esta *ratio* en el régimen general, ya que se supone que los regímenes especiales restauran progresivamente su muy deteriorada relación en la actualidad (ver cua-

dro núm. 4). Los siete millones actuales de pensiones pasarían a ser casi once en 2025, mientras que el número de afiliados habría aumentado hasta los casi diecisiete millones a partir de los doce millones actuales. Este es el aumento del empleo que hemos supuesto se da en la economía española en los próximos treinta años.

La proyección de gastos e ingresos asociados a los efectivos humanos recién descritos implica que el déficit imputado del sistema, estimado para 1995 en 1,5 billones de pesetas, crecerá gradualmente hasta alcanzar, en 2025, los 5,2 billones de pesetas (de 1995). En porcentajes del PIB, ello significa un deterioro de 1,3 puntos, lo cual ha de verse como una situación sumamente grave que invita a la reforma inmediata del sistema (ver cuadro núm. 5). Repárese en que lo importante de este ejercicio es la progresión del déficit actual, cualquiera que éste sea, y no tanto su nivel.

El déficit actual es un dato imputado debido a la necesidad de afectar a la financiación de las pensio-

**CUADRO NÚM. 4**  
**EFFECTIVOS HUMANOS (MILES) DEL SISTEMA DE PENSIONES ESPAÑOL 1995-2025**

|  | 1995   | 2000   | 2005   | 2010   | 2015   | 2020   | 2025   |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| <i>Régimen General</i>                                       |        |        |        |        |        |        |        |
| Afiliados .....  | 8.482  | 9.139  | 9.606  | 10.096 | 10.611 | 11.152 | 11.721 |
| Número de pensiones .....                                    | 3.609  | 4.302  | 4.816  | 5.301  | 5.753  | 6.186  | 6.667  |
| <i>Regímenes Especiales</i>                                  |        |        |        |        |        |        |        |
| Afiliados .....  | 3.613  | 3.893  | 4.091  | 4.300  | 4.519  | 4.750  | 4.992  |
| Número de pensiones .....                                    | 3.378  | 3.426  | 3.412  | 3.464  | 3.589  | 3.790  | 4.052  |
| <i>Total Sistema</i>   |        |        |        |        |        |        |        |
| Afiliados .....  | 12.095 | 13.032 | 13.697 | 14.396 | 15.130 | 15.902 | 16.713 |
| Número de pensiones .....                                    | 6.987  | 7.727  | 8.229  | 8.764  | 9.342  | 9.976  | 10.719 |
| <i>Pro memoria: perceptores de prestaciones de desempleo</i> |        |        |        |        |        |        |        |
| Número de perceptores .....                                  | 2.191  | 2.403  | 2.226  | 1.890  | 1.511  | 1.159  | 719    |

Fuente: FEDEA.

**CUADRO NÚM. 5**  
**GASTOS E INGRESOS DEL SISTEMA DE PENSIONES ESPAÑOL 1995-2025**  
(Miles de millones de pesetas de 1995)

|   | 1995    | 2000    | 2005    | 2010    | 2015    | 2020    | 2025    |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| <i>Régimen General</i>                        |         |         |         |         |         |         |         |
| Ingresos afectados (a).....                   | 4.433   | 5.049   | 5.588   | 6.149   | 6.763   | 7.456   | 8.203   |
| Gastos .....                                  | 4.240   | 5.351   | 6.234   | 7.167   | 8.145   | 9.213   | 10.489  |
| Balance .....                                 | 192     | - 302   | - 646   | - 1.018 | - 1.382 | - 1.757 | - 2.286 |
| Balance en porcentaje del PIB .....           | 0,28    | - 0,38  | - 0,71  | - 0,99  | - 1,19  | - 1,34  | - 1,54  |
| <i>Regímenes Especiales</i>                   |         |         |         |         |         |         |         |
| Ingresos afectados (a) .....                  | 750     | 855     | 944     | 1.034   | 1.132   | 1.244   | 1.362   |
| Gastos .....                                  | 2.446   | 2.642   | 2.793   | 3.034   | 3.354   | 3.745   | 4.230   |
| Balance .....                                 | - 1.696 | - 1.787 | - 1.849 | - 1.999 | - 2.221 | - 2.502 | - 2.867 |
| Balance en porcentaje del PIB .....           | - 2,44  | - 2,23  | - 2,04  | - 1,95  | - 1,91  | - 1,90  | - 1,93  |
| <i>Total Sistema de Seguridad Social</i>      |         |         |         |         |         |         |         |
| Ingresos afectados (a) .....                  | 5.183   | 5.904   | 6.532   | 7.183   | 7.895   | 8.700   | 9.565   |
| Gastos .....                                  | 6.687   | 7.994   | 9.027   | 10.200  | 11.498  | 12.959  | 14.718  |
| Balance .....                                 | - 1.504 | - 2.090 | - 2.495 | - 3.017 | - 3.603 | - 4.259 | - 5.153 |
| Balance en porcentaje del PIB .....           | - 2,16  | - 2,60  | - 2,75  | - 2,94  | - 3,10  | - 3,24  | - 3,46  |
| <i>Pro memoria:</i>                           |         |         |         |         |         |         |         |
| <i>Balance del INEM en porcentaje del PIB</i> |         |         |         |         |         |         |         |
| Balance del INEM .....                        | - 2,16  | - 2,20  | - 1,70  | - 1,00  | - 0,31  | 0,27    | 0,90    |

(a) Se consigna el 80 por 100 de las cotizaciones totales recibidas por la Seguridad Social. El 20 por 100 restante se estima afecto a la financiación de las prestaciones sanitarias, gastos de funcionamiento y otras prestaciones universales.

Fuente: FEDEA.

nes contributivas las cotizaciones efectivamente destinadas a este fin. Si se computase la totalidad de las cotizaciones, el sistema presentaría un virtual equilibrio financiero en la actualidad, que se trocaría en un déficit equivalente al 1,3 por 100 del PIB en 2025.

Junto a estas perspectivas globales, hay que apreciar que las pensiones medias crecerían en términos reales a tasas entre el 1 y el 2 por 100 anuales, lo cual, junto al aumento del número de pensiones a un ritmo del 1,4 por 100 anual, explica el creciente déficit, ya que los ingresos crecen al 2,3 por 100, resultante de sumar el crecimiento del empleo (afiliados) y el de los salarios (ver cuadro número 6). Es importante apreciar que el curso de las pensiones reales, de no alterarse ninguno de los parámetros del sistema, es el de un crecimiento real acusado, casi tanto como lo ha sido en el pasado. Por ejemplo, la pensión media mensual de las nuevas altas de jubilación del régimen general pasaría de las 106.000 pesetas estimadas para 1995 a las 182.000 proyectadas para 2025. Ambas en pesetas de 1995, por lo que el poder adquisitivo de este tipo de pensión aumentaría considerablemente.

Una vez causadas, según esta proyección, las pensiones medias mejoran ligeramente su poder adquisitivo en virtud de la aplicación del mecanismo de complementos por mínimos. Las nuevas altas, sin embargo, entran cada año con un fuerte incremento real debido a los aumentos de productividad recogidos en las bases reguladoras. En definitiva, el

sistema mantiene en el futuro los mecanismos que hasta el presente han permitido un fuerte avance de las prestaciones medias en términos reales a costa de desequilibrar crecientemente su balance de gastos e ingresos. Cabe preguntarse si ello es deseable y, ante una respuesta negativa, cuáles son las alternativas para evitar dicho deterioro.

### III. EVALUACIÓN DE MEDIDAS ALTERNATIVAS DE REFORMA

A la hora de buscar elementos para la reforma del sistema de pensiones, conviene reparar en la enorme complejidad de éste. Por otra parte, hay que establecer la lógica o el fundamento de la reforma misma. Se ha optado aquí por un enfoque que trata de reformar el sistema actual para lograr que restablezca sus equilibrios fundamentales y opere en condiciones económicas saneadas en las próximas décadas. Para ello, vistas las perspectivas anteriores, sólo existen dos alternativas: aumentar los ingresos y reducir los gastos.

Respecto a los ingresos, no se ha explorado medida alguna, ya que las consistentes en aumentar los tipos de cotización no son recomendables debido a su excesivo nivel actual y a la distorsión que introducirían en la creación de empleo. Por otra parte, los aumentos en las cotizaciones (a cargo de los trabajadores) podrían canalizarse mejor hacia el

**CUADRO NÚM. 6**  
**PENSIONES MEDIAS DEL SISTEMA ESPAÑOL POR RÉGIMENES Y CONTINGENCIAS (1995-2025)**  
**(Pesetas de 1995)**

|   | 1995    | 2000    | 2005    | 2010    | 2015    | 2020    | 2025    |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| <i>Nuevas altas. Régimen General</i>        |         |         |         |         |         |         |         |
| Invalidez .....                             | 93.151  | 102.348 | 112.203 | 122.483 | 133.836 | 146.433 | 161.097 |
| Jubilación .....                            | 106.275 | 119.350 | 132.049 | 142.146 | 155.148 | 167.225 | 182.674 |
| Viudedad .....                              | 53.526  | 55.950  | 58.632  | 61.654  | 65.011  | 68.606  | 72.285  |
| <i>Nuevas altas. Regímenes Especiales</i>   |         |         |         |         |         |         |         |
| Invalidez .....                             | 71.040  | 78.148  | 85.738  | 93.808  | 102.581 | 111.886 | 122.039 |
| Jubilación .....                            | 82.985  | 94.597  | 106.170 | 113.577 | 122.015 | 130.620 | 140.412 |
| Viudedad .....                              | 45.290  | 47.194  | 49.483  | 52.138  | 55.118  | 58.370  | 61.801  |
| <i>Nuevas altas. Total contingencias</i>    |         |         |         |         |         |         |         |
| Régimen General .....                       | 87.849  | 96.144  | 104.966 | 113.735 | 123.858 | 134.348 | 147.210 |
| Regímenes Especiales .....                  | 66.906  | 73.350  | 79.644  | 85.974  | 93.069  | 100.116 | 108.642 |
| <i>Supervivientes. Régimen General</i>      |         |         |         |         |         |         |         |
| Invalidez .....                             | 78.836  | 82.165  | 86.289  | 90.791  | 95.564  | 100.246 | 104.542 |
| Jubilación .....                            | 89.911  | 96.763  | 99.293  | 102.139 | 105.207 | 109.680 | 115.513 |
| Viudedad .....                              | 48.513  | 50.410  | 52.492  | 54.832  | 57.516  | 60.466  | 63.564  |
| <i>Supervivientes. Regímenes Especiales</i> |         |         |         |         |         |         |         |
| Invalidez .....                             | 63.087  | 65.525  | 68.858  | 72.712  | 77.103  | 81.307  | 85.185  |
| Jubilación .....                            | 42.179  | 44.989  | 46.704  | 49.713  | 52.658  | 55.013  | 58.063  |
| Viudedad .....                              | 41.138  | 42.891  | 44.910  | 47.223  | 49.831  | 52.685  | 55.720  |
| <i>Supervivientes. Total contingencias</i>  |         |         |         |         |         |         |         |
| Régimen General .....                       | 73.970  | 79.288  | 82.616  | 86.298  | 90.235  | 94.755  | 99.904  |
| Regímenes Especiales .....                  | 47.990  | 50.827  | 53.572  | 57.066  | 60.679  | 64.044  | 67.477  |
| <i>Pensión media total</i>                  |         |         |         |         |         |         |         |
| Régimen general .....                       | 75.099  | 80.438  | 84.027  | 87.990  | 92.254  | 97.137  | 102.751 |
| Regímenes Especiales .....                  | 49.031  | 52.072  | 55.054  | 58.801  | 62.682  | 66.268  | 70.038  |
| Total sistema .....                         | 62.495  | 67.862  | 72.011  | 76.455  | 80.893  | 85.409  | 90.385  |

Fuente: FEDEA.

sistema de capitalización. Puesto que el aumento del empleo es la mejor manera de aumentar los ingresos del sistema de pensiones, pero ello no depende de la iniciativa directa de los responsables de éste, se han explorado, en el apartado IV, las consecuencias de una realización alternativa de la hipótesis de creación de empleo adoptada en el escenario de base.

En relación con los gastos, las posibilidades se reducen a conseguir que tanto el número de pensiones como su importe medio disminuyan. Sin embargo, hay una distinción clave a realizar entre las diferentes pensiones del sistema: aquellas que fueron causadas en el pasado y las llamadas de «nuevas altas», o que se causan en cada año corriente. La mayor parte de las propuestas que puedan hacerse, relativas a la fórmula de cálculo de la pensión o a los requisitos mínimos, se referirán a las pensiones de nueva creación, que tan sólo representan un 7 por 100 del total, por lo cual las medidas tomadas se difundirán lentamente por el conjunto del capítulo de gastos. Serán medidas de «maduración

lenta». Para el resto de las pensiones, apenas queda otra alternativa que su revalorización a un ritmo menor que el actual.

Se han estudiado las siguientes medidas, de las cuales hay que mencionar que tan importante como su fecha de entrada en vigor es la de anuncio de las mismas, ya que entre ambas fechas habrá de mediar un período suficientemente largo como para que los individuos afectados puedan adaptarse convenientemente.

#### *Una disminución en los puntos de pensión por año cotizado*

En la actualidad, la carrera completa de cotización es de treinta y cinco años, percibiéndose el 60 por 100 de la base reguladora de la pensión con quince años de cotización y el resto, hasta el 100 por 100 de la misma, con otros dos años. Este puntaje de pensión es muy desequilibrado, y la medida adoptada consiste en otorgar el 50 por 100 de la ba-

se reguladora con los primeros quince años de cotización y un 40 por 100 adicional tras otros veinticinco años de cotización. Así, la carrera completa pasa a ser de cuarenta años, tras los que se percibe el 90 por 100 de la base reguladora.

#### *Un aumento de los años de cotización en el cálculo de la base reguladora*

La fórmula de cálculo de la base reguladora considera en la actualidad los ocho últimos años previos a la jubilación. Se supone en esta simulación que el número de años pasa instantáneamente a quince y aumenta progresivamente hasta veinticinco. De esta forma, salvo en un número menor de casos, la base reguladora disminuirá. No se alteran los quince años requeridos para tener derecho a una pensión.

#### *Un retraso en la edad de jubilación*

Pasaría la edad legal a ser de sesenta y ocho años, en vez de los sesenta y cinco actuales. Nótese que la edad efectiva media es de sesenta y dos años, por lo cual esta misma edad debería aumentarse hasta los sesenta y cinco años. Esta medida choca frontalmente con el mercado de trabajo, pero se mantiene en la simulación, aunque se matiza en la propuesta presentada en el apartado V.

#### *Un aumento en la penalización por jubilación anticipada*

La penalización actual de un 8 por 100 por año de adelanto, hasta los sesenta años de edad, se aumenta a un 10 por 100. En su versión actual, la penalización es actuarialmente injusta, y esta medida distorsionaría aún más su operación. No obstante, se simulan sus efectos para una mejor comparación con las restantes. No se incluye en la propuesta de reforma del apartado V.

#### *Una actualización de todas las pensiones en 0,5 puntos por debajo del IPC*

Se trata de evaluar las consecuencias de atajar uno de los mecanismos más importantes de aumento del gasto en pensiones. Para ello, se supone que todas las pensiones existentes se actualizan medio punto porcentual por debajo del IPC. En la propuesta del apartado V, se matiza su aplicación sugiriendo que se deje fuera de dicha aplicación a las pensiones más bajas.

Las cuatro primeras son medidas de maduración lenta, ya que afectan tan sólo a las nuevas pensiones, y se adoptarían en el año 2000, aunque su anuncio habría de hacerse cuanto antes. La última es una medida de aplicación universal, y sus efectos

se manifiestan en todas las pensiones a partir de 1996.

Los efectos de dichas medidas sobre el balance del sistema de pensiones se traducen en que, salvo la última, ninguna de ellas logra, por sí sola, estabilizar en el horizonte estudiado la situación financiera del sistema de pensiones en sus términos actuales (ver cuadro núm. 7), a pesar de ser medidas con efectos apreciables sobre las pensiones de las nuevas altas. Las medidas consistentes en un aumento del número de años contemplado en la fórmula de la base reguladora y el retraso en la edad de jubilación consiguen frenar, al poco de su introducción, el avance del déficit del sistema, pero tan sólo la segunda de ellas lo impide por un plazo algo más largo. La revalorización por debajo del IPC tiene efectos muy favorables sobre el déficit y los mantiene durante todo el horizonte analizado.

Los efectos sobre las pensiones medias se traducen en una caída de las pensiones de las nuevas altas o generales, *respecto a la proyección de base*, que, en el peor de los casos, llegaría a casi el 20 por 100. Tan sólo en el supuesto de actualización por debajo del IPC las pensiones ya causadas descenderían respecto a su año de causación en un porcentaje inferior al 10 por 100 para un pensionista tipo (ver cuadros núms. 8 y 9).

Es importante destacar el mensaje que los anteriores cálculos arrojan sobre el impacto de las diferentes medidas. Éstas, debidamente combinadas, podrían estabilizar la situación actual en los próximos treinta años, lo cual disminuiría las distorsiones sobre el resto de la economía, al evitar los aumentos de cotizaciones o del déficit público. Ello implica un cierto sacrificio por parte de los beneficiarios. A cambio, las prestaciones resultantes, aunque disminuidas, quedan mejor garantizadas.

## **IV. SENSIBILIDAD AL CRECIMIENTO DEL EMPLEO**

Puede pensarse que el crecimiento del empleo sería suficiente para proporcionar los recursos necesarios, de forma que la situación financiera del sistema de pensiones se mantuviese en sus términos actuales. De esta forma, no sería necesario adoptar medidas sobre los mecanismos de gasto ni disminuir las prestaciones. Recuérdese que la hipótesis adoptada sobre el crecimiento del empleo para los cálculos de referencia era del 1 por 100 acumulativo anual, calificada como de moderadamente optimista.

Para mantener la situación financiera del sistema español de pensiones contributivas en sus términos actuales, el empleo debería crecer por encima del 1,5 por 100 anual, algo impensable tanto desde el lado de la oferta como desde el de la demanda de trabajo en nuestro país. Si, por el contrario, el empleo acabara creciendo en el período a un ritmo in-

**CUADRO NÚM. 7**  
**BALANCE DEL SISTEMA DE PENSIONES BAJO MEDIDAS ALTERNATIVAS DE REFORMA (1995-2025)**  
**(Miles de millones de pesetas de 1995)**

|  | 1995    | 2000    | 2005    | 2010    | 2015    | 2020    | 2025    |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| <i>Proyección central</i>                                      |         |         |         |         |         |         |         |
| Número de pensiones .....                                      | 6.987   | 7.727   | 8.229   | 8.764   | 9.342   | 9.976   | 10.719  |
| Balance .....  | - 1.504 | - 2.090 | - 2.495 | - 3.017 | - 3.603 | - 4.259 | - 5.153 |
| Balance en porcentaje del PIB .....                            | - 2,16  | - 2,60  | - 2,75  | - 2,94  | - 3,10  | - 3,24  | - 3,46  |
| <i>Disminución de los puntos de pensión por año cotizado</i>   |         |         |         |         |         |         |         |
| Balance .....  | - 1.504 | - 2.090 | - 2.292 | - 2.723 | - 3.245 | - 3.799 | - 4.560 |
| Balance en porcentaje del PIB .....                            | - 2,16  | - 2,60  | - 2,52  | - 2,65  | - 2,79  | - 2,89  | - 3,06  |
| <i>Aumento de los años de cotización en la base reguladora</i> |         |         |         |         |         |         |         |
| Balance .....  | - 1.504 | - 2.090 | - 2.403 | - 2.808 | - 3.257 | - 3.753 | - 4.461 |
| Balance en porcentaje del PIB .....                            | - 2,16  | - 2,60  | - 2,65  | - 2,73  | - 2,80  | - 2,85  | - 3,00  |
| <i>Retraso en la edad de jubilación</i>                        |         |         |         |         |         |         |         |
| Número de pensiones .....                                      | 6.987   | 7.727   | 8.206   | 8.610   | 9.029   | 9.546   | 9.935   |
| Balance .....  | - 1.504 | - 2.090 | - 2.515 | - 2.708 | - 3.028 | - 3.464 | - 4.004 |
| Balance en porcentaje del PIB .....                            | - 2,16  | - 2,60  | - 2,77  | - 2,64  | - 2,60  | - 2,63  | - 2,69  |
| <i>Penalización por jubilación anticipada</i>                  |         |         |         |         |         |         |         |
| Balance .....  | - 1.504 | - 2.090 | - 2.445 | - 2.927 | - 3.470 | - 4.070 | - 4.904 |
| Balance en porcentaje del PIB .....                            | - 2,16  | - 2,60  | - 2,69  | - 2,85  | - 2,98  | - 3,09  | - 3,30  |
| <i>Actualización de pensiones por debajo del IPC</i>           |         |         |         |         |         |         |         |
| Balance .....  | - 1.504 | - 1.897 | - 2.033 | - 2.195 | - 2.317 | - 2.389 | - 2.557 |
| Balance en porcentaje del PIB .....                            | - 2,16  | - 2,36  | - 2,24  | - 2,14  | - 1,99  | - 1,82  | - 1,72  |

Fuente: FEDEA.

ferior al previsto en nuestro escenario macroeconómico, el deterioro de las finanzas del sistema sería considerablemente mayor. El déficit del sistema aumentaría progresivamente hasta en 2,5 puntos porcentuales del PIB en 2025 si el empleo creciese tan solo al 0,5 por 100 por año (ver cuadro núm. 10).

De hecho, la simple posibilidad de una realización desfavorable de la hipótesis clave de creación de empleo, y la perspectiva de las jubilaciones masivas de los nacidos entre 1965 y 1975, fechas del *baby-boom* español, aconsejan iniciar la reforma del sistema sin tardanza, y llevarían a calificar como una grave irresponsabilidad el no hacer nada. Ninguna otra «política» dañaría más a las futuras pensiones que esta última.

## V. UNA PROPUESTA DE REFORMA

La reforma de las pensiones es urgente. Su urgencia radica tanto en la necesidad de atajar el creciente desequilibrio financiero del sistema como en la de proporcionar un margen de adaptación temporal a los cambios por parte de los agentes económicos. Su anuncio debe hacerse cuanto antes, una vez establecido el contenido de la reforma, ya que mu-

chas de las medidas posibles requieren un período largo para su maduración. Ésta es una dimensión crucial en el proceso que inicia nuestra sociedad a finales del presente siglo para adaptar su sistema de bienestar social: la de la acción. En este curso, más importantes aún que los aspectos técnico-económicos de la reforma de las pensiones, son los aspectos relativos a su aceptabilidad social y al consenso político, sin los cuales no habrá legitimidad democrática para aquélla. Por ello, junto al planteamiento técnico, ha de desarrollarse un proceso de pedagogía política y social que facilite la reforma.

La clave de lo anterior pasaría por persuadir a la sociedad de que sin la reforma las consecuencias serían peores que el sacrificio que ésta conlleva, la solidaridad del sistema se vería seriamente comprometida (ya que se exacerbarían las conductas estratégicas permitidas) y el riesgo de quiebra del sistema sería evidente. Es quizá muy sencillo decir que las pensiones sólo deben recibirlas quienes las merecen (por poseer una carrera de cotizaciones suficiente) y quienes las necesitan (por carecer estrictamente de otros medios para una vida digna) y nadie más, pero una sociedad activa, que cumpla escrupulosamente estos criterios, siempre podrá permitirse un sistema de pensiones suficiente.

**CUADRO NÚM. 8**  
**PENSIONES MEDIAS BAJO MEDIDAS ALTERNATIVAS DE REFORMA (1995-2025)**  
**(En pesetas de 1995)**

|  | 1995    | 2000    | 2005    | 2010    | 2015    | 2020    | 2025    |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| <i>Proyección central</i>                                      |         |         |         |         |         |         |         |
| Altas de jubilación del RG .....                               | 106.275 | 119.350 | 132.049 | 142.146 | 155.148 | 167.225 | 182.674 |
| Total sistema .....  | 62.495  | 67.862  | 72.011  | 76.455  | 80.893  | 85.409  | 90.385  |
| <i>Disminución de los puntos de pensión por año cotizado</i>   |         |         |         |         |         |         |         |
| Altas de jubilación del RG .....                               | 106.275 | 119.350 | 108.280 | 124.911 | 139.633 | 150.502 | 164.407 |
| Total sistema .....  | 62.495  | 67.862  | 70.251  | 74.057  | 78.158  | 82.116  | 86.434  |
| <i>Aumento de los años de cotización en la base reguladora</i> |         |         |         |         |         |         |         |
| Altas de jubilación del RG .....                               | 106.275 | 119.350 | 123.384 | 127.162 | 135.705 | 143.519 | 155.860 |
| Total sistema .....  | 62.495  | 67.862  | 71.210  | 74.747  | 78.251  | 81.788  | 85.777  |
| <i>Retraso en la edad de jubilación</i>                        |         |         |         |         |         |         |         |
| Altas de jubilación del RG .....                               | 106.275 | 119.350 | 138.725 | 148.568 | 161.520 | 173.333 | 188.345 |
| Total sistema .....  | 62.495  | 67.862  | 72.389  | 75.258  | 79.140  | 83.305  | 89.247  |
| <i>Penalización por jubilación anticipada</i>                  |         |         |         |         |         |         |         |
| Altas de jubilación del RG .....                               | 106.275 | 119.350 | 124.142 | 133.671 | 146.117 | 157.046 | 171.779 |
| Total sistema .....  | 62.495  | 67.862  | 71.575  | 75.717  | 79.873  | 84.053  | 88.727  |
| <i>Actualización de pensiones por debajo del IPC</i>           |         |         |         |         |         |         |         |
| Altas de jubilación del RG .....                               | 106.275 | 116.396 | 125.593 | 131.851 | 140.348 | 147.529 | 157.170 |
| Total sistema .....  | 62.495  | 66.080  | 68.005  | 69.756  | 71.061  | 72.020  | 73.085  |

Fuente: FEDEA.

**CUADRO NÚM. 9**  
**PENSIONES MEDIAS BAJO MEDIDAS ALTERNATIVAS DE REFORMA (1995-2025)**  
**(En porcentaje de las respectivas pensiones medias de referencia en cada año)**

|  | 1995  | 2000  | 2005  | 2010  | 2015  | 2020  | 2025  |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <i>Disminución de los puntos de pensión por año cotizado</i>   |       |       |       |       |       |       |       |
| Altas de jubilación del RG .....                               | 100,0 | 100,0 | 82,0  | 87,9  | 90,0  | 90,0  | 90,0  |
| Total sistema .....  | 100,0 | 100,0 | 97,6  | 96,9  | 96,6  | 96,1  | 95,6  |
| <i>Aumento de los años de cotización en la base reguladora</i> |       |       |       |       |       |       |       |
| Altas de jubilación del RG .....                               | 100,0 | 100,0 | 93,4  | 89,5  | 87,5  | 85,8  | 85,3  |
| Total sistema .....  | 100,0 | 100,0 | 98,9  | 97,8  | 96,7  | 95,8  | 94,9  |
| <i>Retraso en la edad de jubilación</i>                        |       |       |       |       |       |       |       |
| Altas de jubilación del RG .....                               | 100,0 | 100,0 | 105,1 | 104,5 | 104,1 | 103,7 | 103,1 |
| Total sistema .....  | 100,0 | 100,0 | 100,5 | 98,4  | 97,8  | 97,5  | 98,7  |
| <i>Penalización por jubilación anticipada</i>                  |       |       |       |       |       |       |       |
| Altas de jubilación del RG .....                               | 100,0 | 100,0 | 94,0  | 94,0  | 94,2  | 93,9  | 94,0  |
| Total sistema .....  | 100,0 | 100,0 | 99,4  | 99,0  | 98,7  | 98,4  | 98,2  |
| <i>Actualización de pensiones por debajo del IPC</i>           |       |       |       |       |       |       |       |
| Altas de jubilación del RG .....                               | 100,0 | 97,5  | 95,1  | 92,8  | 90,5  | 88,2  | 86,0  |
| Total sistema .....  | 100,0 | 97,4  | 94,4  | 91,2  | 87,8  | 84,3  | 80,9  |

Fuente: FEDEA.

**CUADRO NÚM. 10**  
**BALANCE DEL SISTEMA DE PENSIONES BAJO HIPÓTESIS ALTERNATIVAS DE CRECIMIENTO**  
**DEL EMPLEO A PARTIR DEL AÑO 2000**  
**(Millardos de pesetas de 1995)**

|   | 1995    | 2000    | 2005    | 2010    | 2015    | 2020    | 2025    |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| <i>Proyección central</i>               |         |         |         |         |         |         |         |
| Afiliados .....                         | 12.095  | 13.032  | 13.697  | 14.396  | 15.130  | 15.902  | 16.713  |
| Balance .....                           | - 1.504 | - 2.090 | - 2.495 | - 3.017 | - 3.603 | - 4.259 | - 5.153 |
| Balance en porcentaje del PIB .....     | - 2,16  | - 2,60  | - 2,75  | - 2,94  | - 3,10  | - 3,24  | - 3,46  |
| <i>Crecimiento al 1,7 por 100 anual</i> |         |         |         |         |         |         |         |
| Afiliados .....                         | 12.095  | 13.032  | 14.178  | 15.425  | 16.782  | 18.257  | 19.863  |
| Balance .....                           | - 1.504 | - 2.090 | - 2.314 | - 2.607 | - 2.902 | - 3.194 | - 3.633 |
| Balance en porcentaje del PIB .....     | - 2,16  | - 2,60  | - 2,46  | - 2,37  | - 2,25  | - 2,12  | - 2,06  |
| <i>Crecimiento al 0,5 por 100 anual</i> |         |         |         |         |         |         |         |
| Afiliados .....                         | 12.095  | 13.032  | 13.361  | 13.699  | 14.045  | 14.399  | 14.763  |
| Balance .....                           | - 1.504 | - 2.090 | - 2.621 | - 3.295 | - 4.063 | - 4.937 | - 6.091 |
| Balance en porcentaje del PIB .....     | - 2,16  | - 2,60  | - 2,96  | - 3,37  | - 3,76  | - 4,14  | - 4,63  |

Fuente: FEDEA.

**CUADRO NÚM. 11**  
**SUGERENCIAS PARA LA REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES CONTRIBUTIVAS EN ESPAÑA**

| Medida  | Intensidad y alcance de la medida   | Calendario de adopción y período de ajuste   | Medidas de acompañamiento  | Efectos sobre el balance y la pensión media   | Disposición de la opinión pública  | Grado de consenso entre los actores estratégicos  |
|---|---|--|--|---|--|---|
| <b>Retraso de la edad legal y efectiva de jubilación</b>                      | intensidad media (edad legal en torno a los 67 años) / sólo para nuevas altas   | adopción entre 2000 y 2005 (de forma que la edad legal y efectiva aumenten gradualmente) | jubilación a tiempo parcial en una amplia gama de edades alrededor de la nueva edad legal                        | destacables (sólo por el menor número de pensiones) / apenas varía la pensión media                             | rechazo que puede convertirse en aceptación si se vincula a la jubilación parcial (flexible)                             | posiciones contradictorias, pero relativo consenso a favor de alguna flexibilidad   |
| <b>Reequilibrio de los puntos de pensión y de la carrera de cotización</b>    | intensidad elevada (pensión del 50 por 100 de la base a los 15 años de cotización, y máximo del 90 por 100 a los 40 años de carrera) / sólo para nuevas altas | adopción gradual entre 5 y 10 años, comenzando en el año 2000                            | esta medida se complementa con la del retraso de la edad legal y la jubilación a tiempo parcial                  | destacables / intensa disminución de la pensión de las nuevas altas en una primera fase                         | dudosa disposición favorable, pero consistente con el deseo de una mayor proporcionalidad entre pensiones y cotizaciones | posibles compromisos (quizá menores) entre las diferentes posturas  |
| <b>Aumento de los años de cotización en el cálculo de la base reguladora</b>  | intensidad elevada (pasándose de los 8 años actuales hasta 25) / sólo para nuevas altas   | adopción gradual a partir de 2000 con el paso a 25 años alrededor de 2010                | medidas para hacerla compatible con los 15 años mínimos de cotización  | destacables / caída gradual de la pensión de las nuevas altas   | semejante a la anterior  | posiciones contradictorias, pero consenso favorable a una mayor proporcionalidad  |
| <b>Actualización de todas las pensiones por debajo del IPC</b>                | intensidad media / para todas las pensiones   | adopción inmediata   | medidas de graduación de la intensidad según el importe de la pensión  | muy importante / caída generalizada de la pensión si la medida se aplica sin graduar a su intensidad            | presunción de rechazo respecto a las pensiones bajas y medio-bajas, no necesariamente respecto a las medio-altas y altas | los partidos son favorables a la indicación de las pensiones al nivel o por encima del IPC y temen las consecuencias electorales de una posición distinta |
| <b>Incentivos fiscales a los fondos de pensiones privadas complementarios</b> | intensidad media / para todos los pensionistas y el público en general  | adopción inmediata   | medidas que faciliten la generación y movilidad dentro de la industria (portabilidad) de los derechos acumulados | sin efectos sobre el balance global / compensa la caída de las pensiones como consecuencia de las otras medidas | claro interés del público a explorar esta posibilidad  | posiciones contradictorias, favorable del centro-derecha, cautelosa del centro-izquierda, y rechazo de la izquierda                                       |

En todo caso, la percepción actual de buena parte de la población española, que podría resumirse en «no cobraremos pensiones», es groseramente incorrecta, y quienes la abonan incurren en una seria irresponsabilidad. A esto me refería al principio de este trabajo bajo el término «dimensión psicológica-colectiva» o de percepción social. No es posible que ni los agentes sociales ni los medios de comunicación permitan que prolifere por el tejido social una idea tan equivocada y desmovilizadora sobre el futuro de las pensiones. Probablemente, además, la ciudadanía se mostraría mucho más propensa a la búsqueda de soluciones pragmáticas y a la asunción de sacrificios de lo que dicen creer muchos de sus representantes si contase con una explicación franca y convincente del problema y de las soluciones a nuestro alcance.

Las alternativas de reforma no son muchas, sobre todo si pretenden adaptar el sistema existente, aunque sea drásticamente (ver cuadro núm. 11). Esta reforma debería dosificar medidas de actuación lenta (sobre la edad de jubilación, la base reguladora, etc.) con medidas de aplicación universal (actualización por debajo del IPC) y de estímulo a los sistemas de capitalización privada adaptadas, todas ellas, para salvaguardar las pensiones más bajas. El sacrificio resultante, inevitable según todas las previsiones, para cada tipo de pensionista debe-

ría ser claramente establecido y explicado a los ciudadanos. A cambio de su aceptación, éstos deberían saber que, sólo así, sus pensiones futuras estarían mucho mejor protegidas.

Tampoco hay que olvidar que la demografía será especialmente desfavorable a partir de 2020, cuando se jubilen las numerosas generaciones del *baby-boom* español, acaecido entre 1965 y 1975. En ese momento, incluso el tipo de reforma que aquí se propone puede ser insuficiente, aunque la incertidumbre es enorme. De confirmarse las perspectivas, sería preciso que muchos años antes se hubiese generalizado un sistema de capitalización de pensiones para no hacer insostenible la carga financiera de las generaciones activas bajo el sistema de reparto. La idea de un sistema mixto no debe descartarse, y todos los aspectos ligados a su implantación han de estudiarse detenidamente.

#### NOTA

(\*) Este texto se basa en «La reforma del sistema público de pensiones en España», de JOSÉ A. HERCE y VÍCTOR PÉREZ DÍAZ (directores), *Colección Estudios e Informes*, núm. 4, Servicio de Estudios de «La Caixa», Barcelona, diciembre de 1995.