

# PROYECCIONES DEL GASTO EN PENSIONES DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL 1980-2010

Rafael SALAS

## I. INTRODUCCION

**E**l objetivo de este trabajo es realizar una estimación de la evolución del gasto en pensiones del Sistema de la Seguridad Social de 1980 a 2010, en el que se tengan en cuenta los distintos condicionantes demográficos, económicos e institucionales por separado.

Las pensiones ocupan actualmente, en la mayoría de los países industrializados, el mayor capítulo dentro de los gastos sociales de las administraciones públicas (donde se incluyen gastos sanitarios, educación, pensiones, subsidios al desempleo y transferencias sociales) como se aprecia en el cuadro n.º 1. Además, el

gasto en pensiones ha constituido uno de los capítulos con una mayor tasa de crecimiento en los últimos años. Para la mayoría de los países industrializados ésta ha sido superior a la tasa de crecimiento del PIB, lo que se traduce en incremento del *ratio* pensiones/PIB.

Los aumentos en términos reales de las pensiones medias, junto a los cambios demográficos y a los aumentos en la cobertura, son las causas que generalmente se atribuyen a este aumento de los gastos en pensiones en términos reales.

El carácter más interesante de este análisis, a diferencia de otros basados en series temporales, es que se va a tratar de recoger la

influencia de los cambios estructurales de la población española en la explicación de la evolución del gasto en pensiones.

El resultado obtenido es que no parece que el gasto en pensiones vaya a suponer una carga excesivamente creciente en términos reales con respecto al PIB en el período considerado (1980-2010). Sin embargo, no parece previsible que esa tendencia optimista puede extrapolarse más allá del año 2010, más bien la explosión de la natalidad de la postguerra agravará la situación a partir de esa fecha.

## II. FACTORES DEMOGRAFICOS Y GASTOS EN PENSIONES

En la medida en que la población tiende a envejecer, los factores demográficos ejercerán una considerable influencia sobre el gasto en pensiones. Para evaluar su efecto, vamos a tomar como base las proyecciones de la población española, por grupos de edad y por sexos, para el período 1980-2010 realizadas por el INE (1987), que aparecen en el cuadro n.º 2. En él se observa un crecimiento del número de personas con edades superiores a 65 años (edad «normal» de jubilación) mayor que para el conjunto de los grupos. No obstante, se observa igualmente una notable desaceleración, sobre todo a partir del año 2000, en el crecimiento del número de personas mayores de 65 años, originada por la caída en los nacimientos con motivo de la guerra civil, nótese que los nacidos en 1936 cumplirán 65 años en el 2001, lo que influirá sobre la pauta seguida por el número de pensionistas en ese período, como veremos.

CUADRO N.º 1

### CUANTIA Y EVOLUCION DE LOS DIFERENTES GASTOS SOCIALES DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS PARA EL GRUPO DE LOS SIETE PAISES MAS INDUSTRIALIZADOS

	PORCENTAJES DEL PIB			TASAS DE CRECIMIENTO DEL GASTO EN TERMINOS REALES (Tasas medias interanuales en %)	
	1960	1975	1981	1960-1975	1975-1981
Educación (*)	3,4	5,8	5,7	6,2	1,4
Sanidad	2,5	5,2	5,6	9,0	3,4
Pensiones	4,8	7,3	8,8	8,2	6,8
Desempleo (*)	0,5	1,1	1,2	12,7	5,7
Otros gastos sociales	2,5	3,7	3,5	—	—

(\*) Se excluye Francia.

Fuente: OCDE, *Social Expenditure 1960-1990, Problems of Growth and Control* (1985).

CUADRO N.º 2

## TASAS DE VARIACION PROYECTADAS DE LA POBLACION (\*)

(a) VARONES							
	1986-1988	1988-1989	1989-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010
0-16 .....	-1,73	-1,67	-1,62	-1,23	0,08	0,18	-0,71
16-19 .....	-0,16	0,06	0,10	-1,04	-4,09	-0,35	1,06
20-24 .....	0,85	0,07	-0,28	-0,06	-1,20	-4,19	-0,03
25-54 .....	1,06	1,22	1,31	1,55	1,28	0,72	-0,05
55-59 .....	1,09	0,44	-0,18	-2,75	1,10	2,07	0,57
60-64 .....	1,69	1,38	1,43	0,78	-2,75	1,11	2,06
65 .....	2,63	2,64	2,52	2,28	1,75	0,19	0,21
TOTAL .....	0,45	0,44	0,44	0,42	0,35	0,22	0,04
(b) MUJERES							
	1986-1988	1988-1989	1989-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010
0-16 .....	-1,77	-1,71	-1,64	-1,27	0,06	0,18	-0,71
16-19 .....	-0,32	-0,08	-0,04	-1,04	-4,17	-0,38	1,06
20-24 .....	0,49	-0,09	-0,43	-0,21	-1,20	-4,27	-0,05
25-54 .....	0,94	1,03	1,11	1,37	1,15	0,60	-0,14
55-59 .....	0,95	0,45	-0,02	-2,69	0,72	2,13	0,42
60-64 .....	1,57	1,31	1,33	0,73	-2,69	0,73	2,12
65 .....	2,09	2,06	1,97	1,80	1,44	0,23	0,13
TOTAL .....	0,40	0,39	0,39	0,36	0,30	0,17	0,01
(c) TOTAL							
	1986-1988	1988-1989	1989-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010
0-16 .....	-1,75	-1,69	-1,63	-1,25	0,07	0,18	-0,71
16-19 .....	-0,24	-0,00	0,03	-1,04	-4,13	-0,37	1,06
20-24 .....	0,67	-0,01	-0,35	-0,13	-1,20	-4,23	-0,04
25-54 .....	1,00	1,12	1,21	1,46	1,21	0,66	-0,09
55-59 .....	1,02	0,44	-0,10	-2,72	0,90	2,10	0,50
60-64 .....	1,62	1,34	1,38	0,76	-2,72	0,91	2,09
65 .....	2,31	2,30	2,20	2,00	1,57	0,21	0,16
TOTAL .....	0,42	0,42	0,41	0,39	0,32	0,20	0,02

(\*) Tasas de variación medias interanuales

Fuente: INE (1987) y elaboración propia

La tasa de variación de este colectivo de personas mayores de 65 años no tiene por qué coincidir con la tasa de variación del número de pensionistas. Esto se debe a que, por una parte, existen otros tipos de pensiones que no son estrictamente las de jubilación (invalidez, viudedad, etcétera) y, por otra parte, a que la existencia de programas de jubilación anticipada rebaja en ciertos casos la edad de retiro (y,

por tanto, del cobro de pensiones).

En nuestro análisis, vamos a tener en cuenta estos dos hechos mediante la utilización en nuestras proyecciones de los datos sobre la distribución de pensionistas por diferentes categorías de pensiones, sexo y grupos de edad, que aparecen en el Censo de Pensionistas de 1986, publicado en el *Anuario de Esta-*

*dísticas Laborales* (1986) por el Ministerio de Trabajo y de la Seguridad Social. Supondremos que no se producen cambios de consideración en la estructura de pensionistas, de tal forma que las proporciones del número de pensionistas (por clases de pensión, sexo y edad) permanecen constantes con respecto al total de la población de cada subgrupo.

En cualquier caso, se está su-

CUADRO N.º 3

**EVOLUCION DEL NUMERO DE PERSONAS MAYORES DE 65 AÑOS Y DEL NUMERO DE PENSIONISTAS  
(Base 100 = 1986)**

	1986	1988	1989	1990	1995	2000	2005	2010
Personas mayores de 65 años ...	100	104,7	107,1	109,4	120,8	130,6	131,6	132,4
Tasas de variación medias inter- anuales (%) .....	—	+ 2,31	+ 2,30	+ 2,20	+ 2,00	+ 1,57	+ 0,21	+ 0,16
Pensionistas .....	100	104,2	106,3	108,3	117,1	123,1	125,4	127,8
Tasas de variación medias inter- anuales (%) .....	—	+ 2,09	+ 2,01	+ 1,91	+ 1,56	+ 1,02	+ 0,36	+ 0,38

Fuente: Elaboración propia utilizando Proyecciones Población (INE) y Censo de Pensionistas (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social).

poniendo que no se producen alteraciones en los programas de jubilación anticipada ni en la variación de la edad de retiro.

El cuadro n.º 3 se presenta simultáneamente la evolución del número de personas en edad «normal» de jubilación (mayores de 65 años) y nuestra estimación sobre la proyección del número de pensionistas a partir de 1986.

Ambas series no difieren sustancialmente. El menor crecimiento, aunque pequeño, en el número de pensionistas se debe al menor crecimiento de los grupos con otras pensiones diferentes a las de jubilación.

Si comparamos estos resultados con los previsibles para los siete países más industrializados que aparecen en una reciente publicación del FMI (Heller *et al.*, 1986) —ver cuadro n.º 4 y gráfico 1— observamos que el caso español se configura como un caso intermedio, con tasas de variación superiores al Reino Unido, Italia, Francia, EE.UU. y República Federal de Alemania, y tasas inferiores a Canadá y Japón.

Sin embargo, hay que destacar que este crecimiento no es uniforme para todos los países a lo

largo del período. En España se produce un crecimiento más rápido en la primera parte del período, para desacelerar su crecimiento a partir del año 2000, debido fundamentalmente a los condicionantes demográficos antes mencionados. No obstante, convendría ampliar este estudio para corroborar si esa tendencia desaceleradora se mantiene a partir del 2010, hecho poco probable dada la explosión demográfica que se produjo en España a partir de los años cincuenta y que comentamos al final del trabajo.

Una vez conocida la evolución

del número de pensionistas, el gasto futuro en pensiones se determina por la evolución de la pensión media percibida. Si la pensión media permanece constante en términos reales, entonces el índice del número de pensionistas se comportaría como un índice de gastos en pensiones en términos reales, reflejando únicamente un puro efecto demográfico. Sin embargo, no es previsible que las pensiones medias vayan a permanecer constantes en términos reales, debido a una serie de factores que a continuación indicamos.

CUADRO N.º 4

**EVOLUCION DEL NUMERO DE PENSIONISTAS**

	NUMEROS INDICES			TASAS DE VARIACION MEDIAS INTERANUALES (%)	
	1980	2000	2010	1980-2000	2000-2010
R. F. de Alemania .....	100	134	155	1,47	1,47
Canadá .....	100	142	169	1,77	1,76
España .....	100	153	158	2,15	0,37
Estados Unidos .....	100	136	150	1,55	0,98
Francia .....	100	122	132	1,00	0,79
Italia .....	100	122	130	1,00	0,64
Japón .....	100	172	206	2,74	1,82
Reino Unido .....	100	103	109	0,15	0,56

Fuente: Heller *et al.* (1986) y elaboración propia.

### III. PENSIONES MEDIAS Y GASTOS EN PENSIONES

Existen una serie de razones por las que las pensiones medias tienden a incrementarse en términos reales en las economías occidentales. En primer lugar, en la mayoría de los programas de la seguridad social las cuantías de las pensiones dependen, en gran medida, del período en que se haya estado cotizando en ese programa. En la medida en que los nuevos pensionistas hayan cotizado un mayor número de años que los ya existentes, el sistema puede catalogarse de inmaduro (1), y se producirá por esta causa una tendencia natural al incremento en el valor de la pensión media. En segundo lugar, al fijarse el valor de las pensiones iniciales con relación a los ingresos pasados, y al tender éstos a elevarse en términos reales, también lo harán las pensiones medias.

Por último, las pensiones existentes suelen revalorizarse año tras año, pero a menudo estos ajustes se producen de tal forma que sólo sirven para compensar los incrementos en el índice del coste de la vida, sin producirse aumentos reales. No obstante, en algunos países estas indicaciones se realizan conforme al incremento en los niveles de ingresos —Francia (ingresos brutos), Alemania (ingresos netos); una combinación del precio de los alquileres y de los ingresos (Canadá, Japón, Reino Unido), y una combinación de los ingresos y del coste de la vida (Italia). En Estados Unidos y en España se revalorizan únicamente con respecto al coste de la vida.

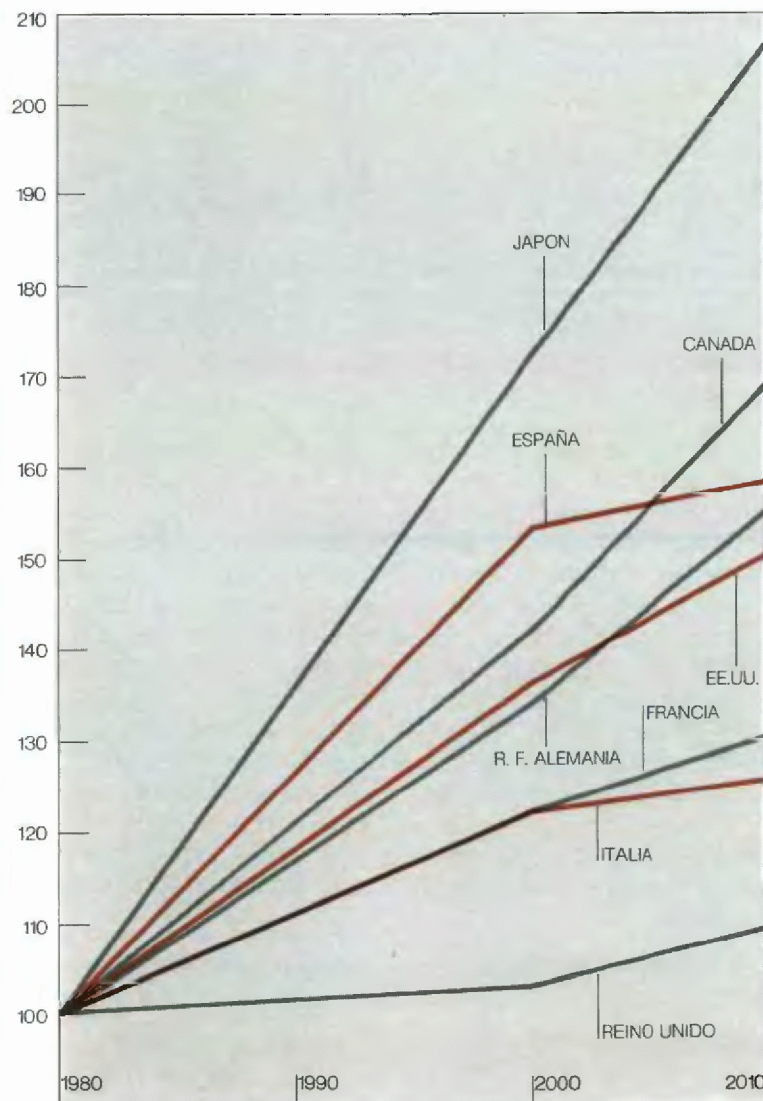
A la hora de realizar proyecciones sobre las pensiones me-

dias, habrá que tratar de modelizar las particularidades institucionales que caracterizan a cada sistema de seguridad social.

En España, con la reforma de 1985, las pensiones iniciales se

fijan con respecto a los ingresos pasados y al período de contribución. Sin embargo, los incrementos futuros se revalorizan en función del incremento del coste de la vida. Careciendo de datos sobre el grado de maduración,

GRAFICO 1  
EVOLUCION DEL NUMERO DE PENSIONISTAS  
(Números índices 1980 = 100)



Fuente: Heller et al. (1986) y elaboración propia.

CUADRO N.º 5

**TASAS DE VARIACION OBSERVADAS DE LAS PENSIONES  
Y DEL PIB EN TERMINOS REALES**  
(Porcentajes)

	Salario real	Pensión real media	PIB en términos reales
1982 .....	0,04	-0,97	1,22
1983 .....	1,21	2,76	1,81
1984 .....	-1,92	1,05	1,80
1985 .....	0,81	1,20	2,30
1986 .....	2,38	1,58	3,30
1981-1986 .....	0,49	1,12	2,08

Fuente: Datos sobre las pensiones del Sistema de Seguridad Social deflactadas por el IPC (medias anuales). Los salarios corresponden a la ganancia media por persona y mes de la Encuesta de Salarios deflactada por el IPC, y el PIB en términos reales corresponde al de la Contabilidad Nacional.

el Sistema de Seguridad Social español descrito no es el propicio para generar incrementos de gran consideración en las pensiones reales, ya que la mayor parte de los pensionistas van a ver revalorizadas sus pensiones con el IPC (permaneciendo constantes en términos reales) y solamente una parte de las pensiones, las recibidas por los nuevos pensionistas (aproximadamente el 6 por 100 en 1986 y en claro retroceso en el tiempo), se van a fijar con el incremento de los salarios medios.

En el cuadro n.º 5 indicamos

las tasas de variación del salario, de las pensiones medias y del PIB, en términos reales, observadas en el período 1981-1986. La pensión real media ha crecido en el período a una tasa superior al crecimiento de los salarios reales, pero inferior a la tasa del crecimiento del PIB en términos reales. Sin embargo, debido a lo mencionado en el párrafo anterior, no es probable que la pensión real media vaya a crecer por encima del salario real en el futuro, sino todo lo contrario.

En el cuadro n.º 6 se refleja la proyección del gasto real en pen-

siones (suma de los dos efectos: el incremento del número de pensionistas más el incremento en la pensión real media) para las diferentes hipótesis que se consideran sobre la evolución de la pensión real media. Nótese que la primera fila coincide con el índice del número de pensionistas, al consistir en el caso en que la pensión real media permanece constante.

Por último, en el cuadro n.º 7 se muestra la evolución del *ratio* pensiones/PIB (un indicador más apropiado de la carga real de las pensiones) para las diferentes hipótesis, para el caso en que el crecimiento del PIB sea del 2 por 100 interanual.

Nótese que la última fila, correspondiente al caso más desfavorable para la seguridad social, vuelve a coincidir con el índice del número de pensionistas, puesto que las pensiones reales crecen a la misma tasa que el PIB.

Por otra parte, hay que decir que estos resultados son muy poco sensibles a la diferencia entre las tasas de variación del PIB y la tasa de variación de las pensiones medias, con lo cual son extrapolables de una forma sen-

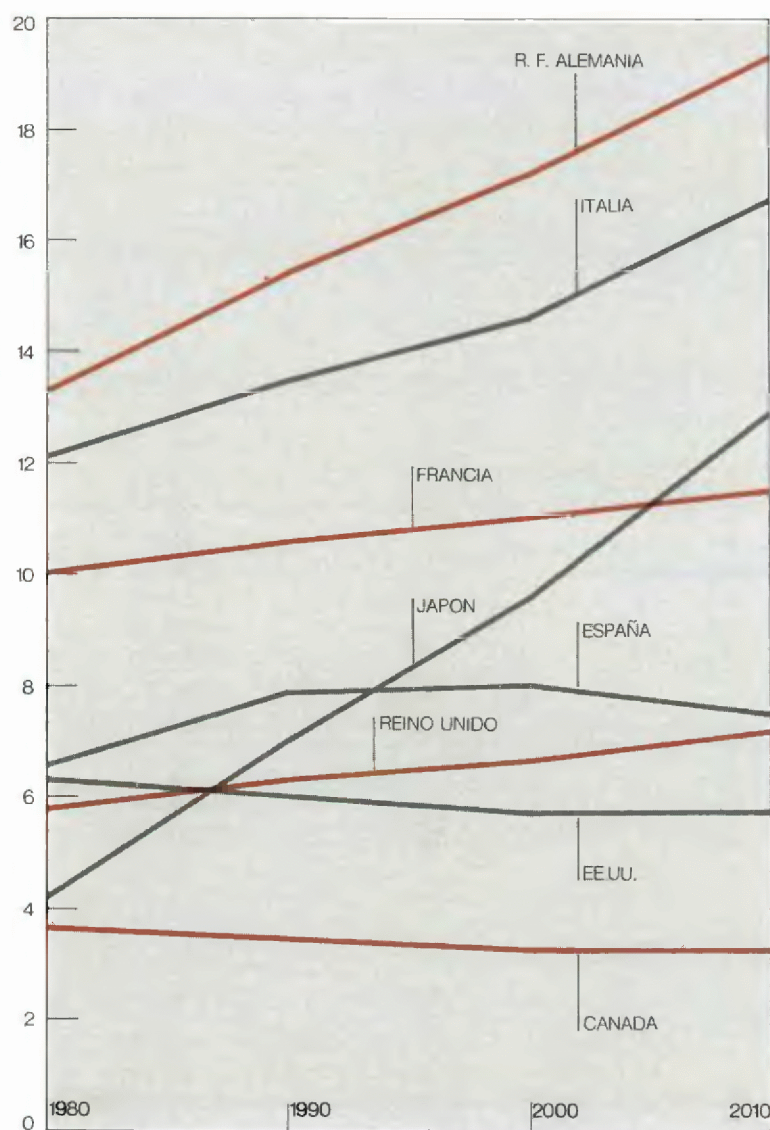
CUADRO N.º 6

**EVOLUCION DEL GASTO REAL EN PENSIONES**  
(Índice 1980 = 100)

TASA VARIACION PENSION REAL MEDIA (%)	1980	1988	1989	1990	1995	2000	2005	2010
0 .....	100	129	132	135	145	153	156	158
0,5 .....	100	135	138	141	157	169	176	184
1 .....	100	140	144	149	169	187	200	214
1,5 .....	100	146	151	156	182	206	226	248
2 .....	100	152	158	164	196	227	256	288

Fuente: Elaboración propia.

**GRAFICO 2**  
**EVOLUCION DEL GASTO EN PENSIONES/PIB**



Fuente: Heller *et al.* (1986) y elaboración propia.

Para España, se representa el caso en que la pensión media crece un punto porcentual por debajo del PIB.

sultados, para que el *ratio* pensiones/PIB permaneciese al final del periodo en el mismo nivel que al empezar el mismo. Con tasas de crecimiento de la pensión real media inferiores en 1,5 puntos a las del PIB se produciría un incremento de *ratio* al final del periodo; y con tasas de crecimiento de la pensión real media superiores en 1,5 a la del PIB, se produciría un descenso del mismo *ratio*.

En el caso de que se mantuvieran las tasas de crecimiento de la pensión real media en el nivel observado en el período 1981-1986 (con tasas inferiores en cerca de un punto porcentual con respecto al crecimiento del PIB), tendería a producirse un incremento del 18 por 100 al final del periodo del *ratio* gasto en pensiones/PIB con respecto al año de partida (1980). Sin embargo, para esa misma tasa de crecimiento de la pensión real media, dado el alivio demográfico que se produce al final del período, apenas se produciría un ligero descenso del *ratio* gasto en pensiones/PIB al final del período sobre el valor de 1988. Además, estos resultados pueden considerarse como una cota superior del crecimiento del *ratio* gasto en pensiones/PIB, dado que el actual sistema de pensiones de la seguridad social española no es probable que genere tales incrementos de la pensión real media en el futuro.

Como un último ejercicio, presentamos en el cuadro n.º 8 los valores del *ratio* gasto en pensiones/PIB proyectado para las diferentes hipótesis consideradas. En el cuadro n.º 9 recogemos una estimación de la evolución de dicho *ratio* para cada uno de los siete países más industrializados (realizada por Heller *et al.*, 1986) que nos permite hacer algunas

cilla para cualquier otra hipótesis sobre la variación del PIB, siempre que mantengamos constante la diferencia entre la tasa de variación del PIB y la tasa de variación de la pensión real media.

Un resultado que se deduce de lo anterior es que si la pensión real media creciese aproximadamente 1,5 puntos por debajo del crecimiento del PIB, existirían las condiciones, dado el resto de re-

CUADRO N.º 7

**EVOLUCION DEL RATIO GASTO EN PENSIONES/PIB (\*)**  
(Indice 1980 = 100)

TASA VARIACION PENSION REAL MEDIA (%)	1980	1988	1989	1990	1995	2000	2005	2010
0 .....	100	110	111	110	108	103	95	88
0,5 .....	100	115	116	116	116	114	108	102
1 .....	100	120	121	122	125	126	122	118
1,5 .....	100	124	126	128	135	139	138	137
2 .....	100	130	132	135	145	153	156	158

(\*) Bajo el supuesto de un crecimiento del PIB = 2 por 100 interanual.

CUADRO N.º 8

**RATIO GASTO EN PENSIONES/PIB (\*)**

TASA VARIACION PENSION REAL MEDIA (%)	1981	1988	1989	1990	1995	2000	2005	2010
0 .....	6,52	7,06	7,06	7,05	6,90	6,57	6,06	5,59
0,5 .....	6,52	7,34	7,38	7,41	7,43	7,26	6,87	6,50
1 .....	6,52	7,64	7,72	7,79	8,01	8,02	7,77	7,54
1,5 .....	6,52	7,95	8,07	8,18	8,62	8,85	8,79	8,74
2 .....	6,52	8,27	8,43	8,59	9,28	9,77	9,94	10,13

(\*) Sólo se han considerado las pensiones correspondientes al Sistema de la Seguridad Social. El ejercicio puede extrapolarse al caso en que se incluyen todas las pensiones mediante un ajuste adecuado del *ratio* inicial. La tasa de crecimiento del PIB considerada es del 2 por 100. Sin embargo, estos resultados pueden extrapolarse a cualquier otra tasa de crecimiento del PIB, pues los resultados son muy poco sensibles a la diferencia entre la tasa de variación del PIB y la tasa de variación de la pensión real media.

comparaciones internacionales  
(ver gráfico 2 a este respecto).

#### IV. COMENTARIOS FINALES

El resultado final que se desprende del análisis anterior es que no parece que el gasto en pensiones en España vaya a suponer una carga excesivamente creciente en términos reales con respecto al PIB en el período considerado (1980-2010), advirtiéndose un retroceso al final del período. Sin embargo, hay que

CUADRO N.º 9

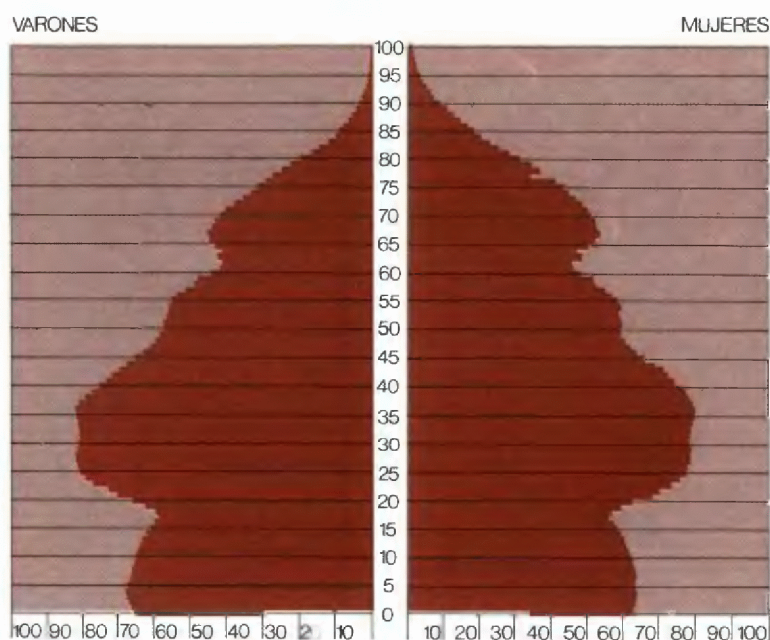
**EVOLUCION DEL RATIO GASTO EN PENSIONES/PIB  
EN LOS SIETE PAISES MAS INDUSTRIALIZADOS**

	RATIO PENSIONES/PIB			INDICE 100 = 1980		
	1980	2000	2010	1980	2000	2010
Rep. Fed. de Alemania .....	13,3	17,2	18,6	100	129	140
Canadá .....	3,5	3,1	3,1	100	89	89
Estados Unidos (*) .....	6,3	5,7	5,7	100	92	90
Francia (*) .....	10,0	11,0	11,5	100	110	115
Italia (*) .....	12,1	14,6	16,7	100	121	138
Japón .....	4,2	9,6	12,9	100	229	307
Reino Unido .....	5,8	6,7	7,2	100	115	124

(\*) Incluyen pensiones de viudedad e invalidez.

Fuente: Heller *et al.* (1986) y elaboración propia. Los datos sobre el *ratio* gasto en pensiones/PIB de 1980 corresponden a las cifras publicadas por cada país.

**GRAFICO 3**  
**PIRAMIDE DE EDADES DE LA POBLACION**  
**ESPAÑOLA EN 31 DE DICIEMBRE. AÑO 2000**  
**(V + M = 10.000)**



Fuente: Proyección de la población española en el periodo 1980-2010. INE (1987).

hacer una serie de comentarios que maticen estos resultados. En primer lugar, esta tendencia optimista está condicionada por motivos que podemos considerar «coyunturales», pues no refleja la verdadera tendencia del largo plazo. La desaceleración observada en las tasas de crecimiento de la población en edades «normales» de jubilación en el período analizado, y principalmente a partir del año 2000, se debe a los menores nacimientos y la alta mortalidad infantil en el período de la guerra civil, lo que ocasiona un descenso pronunciado, en la pirámide de edad, de los nacimientos en esas fechas, como se observa en el gráfico 3, donde se

muestra la pirámide de edad estimada por el INE para el año 2000.

Por otra parte, no es previsible que esta tendencia optimista observada en el período analizado pueda extrapolarse más allá del año 2010. Al contrario, la explosión de la natalidad de la postguerra generará una tendencia adversa en la población en edad normal de jubilación que agravará la situación a partir de, aproximadamente, el año 2005, como se aprecia en el gráfico 3, y que se irá agravando paulatinamente hasta aproximadamente el 2030 (que es cuando cumplen 65 años los nacidos en 1965, fecha en la

que se estanca el número de nacimientos). En este sentido, se hace necesario un estudio con un horizonte temporal más dilatado para conocer la verdadera tendencia a largo plazo de la carga que el gasto en pensiones va a suponer sobre el sector público en el futuro.

En segundo lugar, la verdadera carga del gasto en pensiones sobre el sector público, en forma de transferencias estatales, depende del método de financiación elegido. Las tasas de variación de las transferencias estatales necesarias coincidirán con las del gasto en pensiones deducidas en el ejercicio anterior siempre que no se produzca un cambio en el método de financiación, en el sentido de que se mantenga el mismo porcentaje de cotizaciones y transferencias estatales. Si, como es previsible, el porcentaje de las cotizaciones disminuye, se hará necesario un incremento mayor de las transferencias estatales.

#### NOTA

(1) El sistema sería maduro cuando todos los pensionistas recibieran la pensión potencial máxima, dentro de cada programa y dados sus niveles de ingresos.

#### BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- INE (1987): *Proyecciones de la población española para el periodo 1980-2010*, tomo 1. Resultados para el conjunto nacional.
- HELLER, P.; HEMMING, R., y KOHNERT, P. (1986): «Aging and Social Expenditure in the Major Industrial Countries, 1980-2025», *FMI Occasional Paper*, n.º 47.
- OCDE (1985): *Social Expenditure: 1960-1990. Problems of Growth and Control*.
- MINISTERIO DE TRABAJO (1986): *Anuario de Estadísticas Laborales*.