

LA SOSTENIBILIDAD DE LAS PENSIONES PÚBLICAS

José A. HERCE (*)

I. INTRODUCCIÓN

L sistema de pensiones español representa el principal logro de nuestro Estado del bienestar. Desde hace algunos años ha alcanzado su plena madurez y, en la actualidad, abarca, sea como cotizantes o como pensionistas, a más de la mitad de la población española. Si exceptuamos a los funcionarios públicos, activos o retirados, y a los relativamente reducidos casos acogidos a las prestaciones no contributivas, unos diez millones de hogares españoles aportan al sistema de pensiones, o reciben de él, importantes flujos económicos cada año. Las pensiones son un elemento fundamental de la economía familiar, tanto en su vertiente efectiva —es decir, los flujos que se reciben en los hogares de los pensionistas, principal fuente de renta de éstos— como en su vertiente de contrapartida esperada de las cotizaciones pagadas por los trabajadores. La inquietud sobre el futuro de las pensiones se vive, pues, en los hogares de manera distinta según se ponga el énfasis en la continuidad del poder adquisitivo de las pensiones que ya se están percibiendo o en la percepción misma de las pensiones futuras.

Estas cuestiones y algunas más, que se harán explícitas más adelante, son las que giran en torno al problema de la sostenibilidad de las pensiones. Pero se hace necesario definir con precisión qué se entiende por sostenibilidad, o, para referirme a un término también frecuentemente utilizado, consolidación de las

pensiones (1). Buena parte de este trabajo está orientada hacia este objetivo, además de a la discusión de las perspectivas financieras del sistema español en las próximas décadas. En el apartado siguiente, se argumenta sobre las perspectivas financieras del sistema de pensiones, teniendo en cuenta que en el pasado reciente hemos asistido a una reforma legislativa fruto del Pacto de Toledo y que ha tenido lugar, en la economía española, un intenso proceso de creación de empleo. En el apartado III, se precisa el término «sostenibilidad» con arreglo a la discusión del apartado precedente, y se argumenta sobre la naturaleza cuantitativa y cualitativa de las reformas necesarias a fin de mantener el equilibrio financiero del sistema de pensiones español. Una alternativa que no debe desecharse, a pesar de las dificultades que se hacen evidentes en cuanto se la menciona, es la de la capitalización generalizada de las pensiones de los españoles, lo que tendría importantes consecuencias para la economía de las familias, y ésta se discute en el apartado IV. Un último apartado resume las principales conclusiones.

II. PERSPECTIVAS FINANCIERAS DEL SISTEMA ESPAÑOL DE PENSIONES CONTRIBUTIVAS

Con cierta regularidad, se producen ejercicios que tratan de establecer las perspectivas financieras del sistema español de pensiones. En este apartado

se presenta un ejercicio de ese tipo, realizado recientemente por Herce y Alonso (1998), en el que se tiene en cuenta la positiva evolución del empleo en los últimos años y la introducción de las reformas de 1997. Como paso previo, conviene entender que el principal factor que está determinando la evolución de los flujos demográficos y económicos del sistema de pensiones es la demografía, que será especialmente adversa a partir del año 2020. Ello se traducirá en una tasa de dependencia de las personas de edad que pasará del 24 por 100 actual al 34 en 2025, y al 55 en 2045, más del doble de la actual. En el cuadro n.º 1 puede verse el cambio intenso que, previsiblemente, sufrirá la estructura de edades de la población española, que vendrá acompañado por un descenso considerable de la misma.

El resultado de este cambio demográfico en curso es que, en lo que se refiere al sistema de pensiones, su relación cotizantes/pensionistas sufrirá también un considerable deterioro, teniendo incluso en cuenta la previsible mejora del desempleo y una mayor actividad laboral de las mujeres (ver cuadro n.º 2).

Según las estimaciones del ejercicio anteriormente mencionado, en la actualidad, los ingresos por cotizaciones apenas llegan para pagar los gastos por pensiones contributivas y de administración del sistema. Estimamos el déficit del sistema de pensiones, en el año en curso, en un 0,88 por 100 del PIB, que crecerá moderadamente hasta mediados de la próxima década, para dispararse posteriormente hasta el 5,27 por 100 en 2045. Deben distinguirse, sin embargo, varios periodos.

En primer lugar, hasta 2005, hay que destacar el moderado

CUADRO N.º 1

**PROYECCIONES DE POBLACIÓN (EN MILES) Y TASAS DE DEPENDENCIA (EN PORCENTAJE).
ESPAÑA 1998-2050 (a)**

	1998	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Población total.....	39.149	39.270	39.683	39.942	39.837	39.460	38.995	38.560	38.045	37.323	36.355	35.174
Población de 0 a 14 años	5.996	5.932	6.236	6.612	6.626	6.143	5.658	5.496	5.544	5.611	5.467	5.206
Población de 15 a 59 años	24.727	24.812	24.536	23.958	23.420	22.860	22.047	20.883	19.714	18.214	17.668	17.591
Población de 60 a 64 años	1.979	1.861	2.014	2.207	2.284	2.607	2.824	2.940	2.991	2.823	2.236	1.838
Población de 65 y más años	6.447	6.663	6.896	7.165	7.506	7.851	8.466	9.241	9.796	10.676	10.983	10.559
Tasa depend. de los jóvenes (b)	22,5	22,2	23,5	25,3	25,8	24,1	22,7	23,1	24,4	26,7	27,5	26,8
Tasa depend. de los mayores (c)	24,1	25,0	26,0	27,4	29,2	30,8	34,0	38,8	43,1	50,7	55,2	54,4
Tasa depend. demográfica (d).....	46,6	47,2	49,5	52,7	55,0	54,9	56,8	61,9	67,6	77,4	82,6	81,2

(a) Fuente: Juan A. Fernández Cordon. Instituto de Economía y Geografía del CSIC (julio de 1996).

(b) Población de 0 a 14 años por cada 100 personas de 15 a 64 años de edad.

(c) Población de 65 y más años por cada 100 personas de 15 a 64 años de edad.

(d) Población de 0 a 14 años y de 65 y más años por cada 100 personas de 15 a 64 años de edad.

CUADRO N.º 2

**PROYECCIÓN DE EFECTIVOS (MILES) Y DÉFICIT (PORCENTAJE DEL PIB) DEL SISTEMA ESPAÑOL
DE PENSIONES CONTRIBUTIVAS**

	1998	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Afiliados.....	13.185	13.717	14.417	15.003	15.612	16.215	16.312	15.844	14.976	14.099	13.341	12.997
Número de pensiones	7.504	7.710	8.212	8.737	9.211	9.787	10.332	11.004	11.555	11.998	12.038	11.585
Rel. afiliados/pensiones	1,76	1,78	1,76	1,72	1,69	1,66	1,58	1,44	1,30	1,18	1,11	1,12
Déficit del sistema	-0,88	-0,96	-1,17	-1,52	-1,92	-2,40	-3,03	-3,90	-4,69	-5,25	-5,27	-4,69
Recursos adicionales (a).....	0,0	0,8	3,0	6,7	10,9	16,0	23,7	35,8	48,9	61,1	66,4	59,6
Menores pensiones (b)	0,0	0,7	2,7	5,8	9,1	12,8	17,8	24,7	30,9	35,9	37,8	35,3

(a) En términos de aumento equivalente (porcentual) de las cotizaciones necesario para mantener el actual déficit del sistema.

(b) Disminución (porcentual) de las pensiones de cada año necesaria para mantener el actual déficit del sistema.

Fuente: Herce y Alonso (1996) y elaboración propia.

avance del déficit. Ello es debido a que progresivamente se acaban en el sistema español las posibilidades de jubilarse anticipadamente, ya que ello sólo es posible, según los actuales baremos, para aquellos trabajadores que hubieran sido mutualistas en 1967. Verosíblemente, será después de 2005, aproximadamente, cuando esta condición deje de operar de manera apreciable. Mientras tanto, se habrá corregido la fuerte tendencia actual a jubilarse anticipadamente, y la edad de jubilación efectiva habrá

pasado de los algo más de 62 años actuales a los 65 legales. Ello equivale a un aumento progresivo de la edad de jubilación, retrasa el crecimiento del número de pensionistas y modera el gasto en pensiones. En este mismo período, se produce también la jubilación de las generaciones nacidas durante la segunda mitad de los años treinta, cuando tuvo lugar la guerra civil, menos numerosas que las precedentes y siguientes generaciones. El *plateau* demográfico, pues, junto con la operación de las condicio-

nes para acceder a la jubilación anticipada, provoca un transitorio alivio en las finanzas del sistema de pensiones.

Entre 2005 y 2025 tiene lugar un aumento sostenido del déficit a un ritmo mayor que en el período anterior, una vez agotados los márgenes abiertos por las circunstancias anteriormente descritas y a medida que se jubilan las generaciones nacidas en los años cuarenta y cincuenta, progresivamente más numerosas. El déficit se situaría en el 3 por

100 del PIB al final del período, lo que implicaría una rápida acumulación de deuda del sistema de pensiones de no darse la financiación adecuada de dicho déficit.

A partir de 2025, comenzarían a jubilarse las generaciones más numerosas de nuestra historia demográfica reciente, especialmente las nacidas entre 1965 y 1975, también llamadas del *baby-boom*. Ello se traduce en una aceleración del déficit del sistema de pensiones, que se estabilizaría alrededor del 5,25 por 100 del PIB en la primera mitad de los años cuarenta del próximo siglo, para iniciar un descenso paulatino a partir de entonces. En tales condiciones de insuficiencia financiera, el sistema de pensiones asistiría a una explosión de su deuda acumulada, cuyo servicio generaría pagos por intereses del mismo orden de magnitud que el propio déficit del sistema de pensiones. Es pues crucial que se encuentre la manera de atajar el deterioro financiero descrito sabiendo situar el momento temporal a partir del cual las reformas oportunas deberían empezar a actuar.

III. EL PROBLEMA DE LA SOSTENIBILIDAD Y ENVERGADURA DE LAS REFORMAS NECESARIAS

Frente a las anteriores perspectivas financieras del sistema de pensiones, ¿cómo plantear el problema de la sostenibilidad? El análisis sería muy diferente si, junto a —por así decirlo—, la cuenta de resultados del sistema de pensiones, resumida en la línea del déficit, pudiéramos considerar un balance en el que el patrimonio neto tuviera una cierta entidad. De la misma forma que el sistema acumula déficit

puede acumular superávit, y conviene recordar que tan recientemente como a principio de los años ochenta, el exceso de cotizaciones sobre pensiones contributivas representaba el 5 por 100 del PIB. Tales excedentes se aplicaron a la financiación de otros gastos de la seguridad social, pero no se acumularon en un fondo de reserva con el que hacer frente al deterioro futuro. En otras palabras, el reparto estricto con el que funciona nuestro sistema de pensiones hace más aguda la cuestión de la sostenibilidad. No existen recursos acumulados en las épocas de excedente para hacer frente a las épocas de déficit. Aunque la reciente reforma de las pensiones insiste en la creación de dicho fondo de reserva, ahora es sencillamente demasiado tarde para que dichos excedentes aparezcan, y el sistema se enfrenta a un largo período de déficit crecientes. Consideremos pues la cuestión de la sostenibilidad desde la perspectiva de que no existen fondos de nivelación.

La siguiente cuestión podría plantearse en estos términos: ¿cuándo el sistema español de pensiones dejará de ser sostenible? Para responder, hay que encontrar una definición operativa de sostenibilidad y, en términos estrictos, deberíamos definirla como la suficiencia financiera del sistema de pensiones; es decir, que sus ingresos sean suficientes para financiar sus gastos. Esto ya no sucede y, en lo sucesivo, cada vez menos. El soporte del gasto en pensiones sólo puede acrecentarse mediante recursos corrientes adicionales. Mediante un consenso sobre cuál sería el grado de insuficiencia financiera considerado inaceptable, digamos el 2 por 100 de déficit respecto al PIB, nos situaríamos en el año 2015 como el momento a partir del cual debe-

ría empezar a preocupar la sostenibilidad del sistema de pensiones.

Otra muy diferente es la cuestión de lo que se llama en ocasiones «la quiebra de la seguridad social». Aunque no se hiciera nada para reformar el sistema de pensiones, lo cual es muy improbable, permitiendo que se materializaran las perspectivas anteriormente comentadas, los gobiernos correspondientes evitarían con toda seguridad que la deuda del sistema se acumulase fuera de control; por ejemplo, trayendo recursos de otras partidas presupuestarias y, correspondientemente, disminuyendo otro tipo de gastos. El esfuerzo a realizar sería no obstante considerable. En el mismo cuadro número 2 se aprecia cómo deberían aumentar los recursos adicionales para mantener el déficit del sistema de pensiones en su nivel actual. Para ello, se calcula el aumento equivalente de las cotizaciones necesario; por ejemplo, de los tipos de cotización actualmente aplicados.

El esfuerzo resultante es muy importante. En el peor momento del horizonte contemplado, en 2045, los recursos necesarios para garantizar el pago de las pensiones del momento, en condiciones de suficiencia financiera similares a las actuales, deberían equivaler a los que se obtendrían aumentando las cotizaciones en más de dos tercios de su nivel actual. Por ejemplo, los tipos legales del 33 por 100 pasarían a ser del 55 por 100.

También puede apreciarse el reto de la sostenibilidad, entendida definitivamente como suficiencia financiera del sistema de pensiones, desde el punto de vista de las reformas necesarias para disminuir el gasto en pensiones adecuándolo a los ingresos por cotizaciones. En ese ca-

so, en correspondencia con el anterior, la importancia del esfuerzo necesario está fuera de duda. El cuadro n.º 2 presenta, en su última fila, las estimaciones oportunas, de las que se deduce que el gasto total en pensiones debería ser, en 2045 por ejemplo, casi un 40 por 100 menor que el correspondiente a la previsión. Puesto que no es concebible que el número de pensionistas disminuya de forma apreciable respecto a lo que se espera en los ejercicios de previsión estándar, sería fundamentalmente la pensión media la que tuviera que disminuir de acometerse una reforma en esta línea.

La discusión y las ilustraciones anteriores quieren llevar a la conclusión de que la sostenibilidad del sistema de pensiones es tanto una cuestión de consenso sobre la terminología utilizada como, bajo cualquier definición realista, una cuestión de esfuerzo futuro muy importante.

También es importante constatar que la temporalidad es fundamental cuando hablamos de sostenibilidad. Los mismos períodos temporales anteriormente adoptados sirven ahora para desarrollar este argumento. Hasta 2015, moderados esfuerzos permitirían, aumentando las cotizaciones y disminuyendo las pensiones, por ejemplo hasta un 5 por ciento en ambos casos, prolongar las actuales condiciones de suficiencia financiera del sistema. Las reformas correspondientes, que habría que adoptar sin mucha demora, serían claramente insuficientes a partir de 2015. En los siguientes diez años, habría que duplicar el esfuerzo anterior y, de nuevo, en los cinco años siguientes. Esta perspectiva es claramente insatisfactoria, y requiere un enfoque radicalmente distinto para la solución de los problemas del sistema de pensiones.

IV. TRANSICIÓN HACIA UN SISTEMA MIXTO DE PENSIONES

El problema central que se identifica mediante el análisis del apartado anterior es el de la suficiencia financiera a largo plazo. La solución general también viene indicada por dicho análisis, es decir, el esfuerzo de la población en su conjunto para encontrar recursos adicionales o renunciar a pensiones mayores o a otros servicios públicos. En cualquier caso, las economías familiares se verán muy afectadas por las decisiones que se tomen en las próximas décadas. Las fórmulas-milagro no existen en materia de pensiones, pero sí existen las estrategias para minimizar los sacrificios o hacerlos más eficientes. Ya se ha argumentado que esperar a que se agudicen las dificultades financieras no es satisfactorio y, por otra parte, el momento en el que esto sucederá no está tan lejano, de manera que algún curso de acción debería estar claro en los próximos años, dado el tiempo que se necesita para que las actuaciones en materia de pensiones, que por lo general sólo afectan a los nuevos pensionistas (un reducido porcentaje del conjunto), se generalicen.

El objetivo de toda reforma, un nuevo régimen de funcionamiento para el sistema de pensiones, debería ser el de obtener resultados sustantivos a medio plazo y reducir considerablemente la escala del problema a largo plazo. A las familias encabezadas por personas de alrededor de 45 años y menos correspondería el principal ajuste al inicio del mismo, y éste se extendería, con el tiempo, al conjunto de los hogares a medida que los primeros envejecieran y todos los nuevos hogares pasaran a funcionar en materia de pensiones con arreglo al nuevo régimen.

Una propuesta concreta tiene que ver con el desarrollo progresivo de un sistema mixto de pensiones en el que las pensiones públicas perdieran, poco a poco, la preponderancia que tienen en la actualidad para la reposición de rentas del trabajo, y las pensiones privadas de capitalización fueran ganando presencia en dicho cometido. Al final del proceso, que se prolongaría fácilmente más de una generación, un individuo representativo, al jubilarse, obtendría una pensión compuesta de una pensión pública y una pensión privada, ambas definidas sobre sólidas bases financieras y capaces de reponer en buena medida las rentas perdidas con motivo de la jubilación, la invalidez y la supervivencia. Esta alternativa no evita esfuerzos a los individuos, pero puede requerir un esfuerzo menor. Analicemos por separado los principales elementos de este planteamiento (2).

1. Reducción del tamaño del sistema de reparto público

Si el déficit previsible del sistema universal de pensiones puede llegar a superar el 5 por 100 del PIB, la disminución a largo plazo del tamaño del sistema de reparto podría reducirlo a menos de la mitad, correspondiendo a medidas como la racionalización y una genuina consolidación del sistema resultante el restablecimiento de su suficiencia financiera. La reducción del tamaño del sistema de reparto se lograría permitiendo que los cotizantes menores de una cierta edad, por ejemplo 45 años, en el momento de iniciarse la reforma, y todos los nuevos cotizantes posteriormente, pudieran trasladar una parte sustantiva de sus cotizaciones a un nuevo sistema de capitalización. Ésta es una fórmula de *opting-out* parcial. De

esta manera, a largo plazo, se reducirían considerablemente los derechos de pensión y el gasto en pensiones, como consecuencia de las menores cotizaciones. A corto y medio plazo, se agudizarían las necesidades financieras del sistema de reparto como consecuencia de la retirada de cotizaciones, combinada con que las pensiones que se causaran seguirían siendo completas. Si una transición parecida se iniciase en el año 2000, las primeras pensiones parciales de jubilación se causarían en 2020. Las perspectivas hasta 2015 son más desahogadas que las posteriores, como hemos visto anteriormente, pero se deteriorarían apreciablemente a menos que en esta primera fase se procediese a una reforma paralela de la estructura, y no sólo del tamaño, del sistema de reparto.

Dentro de las medidas de racionalización del sistema de reparto, se incluirían las que, a menudo, se discuten, relativas, por ejemplo, a la extensión a la vida laboral del número de años a tener en cuenta en la base reguladora de la pensión, la introducción de la jubilación flexible, la indexación de pensiones ligeramente por debajo del IPC, etcétera. El conjunto de regímenes del sistema público de reparto se equipararía desde el punto de vista contributivo, y a cada peseta cotizada bajo cualquiera de los regímenes existentes le correspondería los mismos puntos de pensión. Todas estas medidas desplazarían el ajuste hacia los pensionistas y cotizantes que no se vieran afectados por la transición hacia el sistema mixto, dada su edad, pero parte de los cotizantes más jóvenes también resultarían afectados por la equiparación de regímenes. Adicionalmente, podrían obtenerse recursos extraordinarios procedentes de impuestos u otras par-

tidas de gasto presupuestario. Con todo, no habría que descartar la financiación con deuda del sistema de reparto.

Desde el punto de vista de la economía familiar, las expectativas de pensiones públicas de las familias disminuirían correspondientemente a su esfuerzo de cotizaciones, pero dispondrían de un esquema adicional para completar su pensión basado en la lógica de la capitalización.

2. Desarrollo del sistema de capitalización privada

La opción, para los cotizantes menores de 45 años y para todos los nuevos entrantes al mercado de trabajo, de retirar una parte sustancial de sus cotizaciones al sistema público de reparto representa el punto de partida de un proceso de ahorro a largo plazo y de desarrollo generalizado de las pensiones privadas. Las cotizaciones que dejaran de ir al sistema de reparto se integrarían obligatoriamente en fondos de pensiones, proporcionando a sus titulares pensiones futuras en pie de igualdad con las pensiones parciales del sistema de reparto. Si, por una parte, el sistema público subsistente pierde cotizaciones, éstas no se evaporan, sino que se acumulan en los fondos de capital del sistema privado. La capitalización de las cotizaciones se ve favorecida por la rentabilidad de los fondos acumulados y el tratamiento fiscal que normalmente reciben, paralelo al de las cotizaciones al sistema público.

En el proceso de capitalización radica una de las principales ventajas de los sistemas privados ya que la tasa de rentabilidad (real neta) de las cotizaciones superará a la que en el futuro inmediato el sistema de

reparto esté en condiciones de garantizar, según numerosas estimaciones (3). Dada la magnitud de los capitales que pueden llegar a acumularse con el tiempo, la superior rentabilidad de las cotizaciones al sistema de capitalización permitiría pagar mejores pensiones que las correspondientes a cotizaciones equivalentes efectuadas al sistema de reparto, y destinar parte de los capitales acumulados a la financiación de la deuda del sistema de reparto. El ahorro nacional también podría aumentar, ya que la rentabilidad de los capitales acumulados se acumula a su vez, y con ello la inversión productiva y el producto nacional. Este resultado, que de darse sería seguramente moderado, reforzaría la situación financiera del sistema de reparto, ya que éste depende críticamente del aumento de la productividad para aumentar sus ingresos.

El sistema de capitalización debería ser una alternativa obligatoria para todos los que ejercieran la opción de salirse en parte del sistema de reparto. La razón estriba en evitar que la imprevisión de los individuos hiciera necesaria la intervención del Estado más adelante. Igualmente, el sistema de capitalización debería ser privado para evitar la utilización política de los fondos acumulados. Al sector público correspondería la regulación estricta de las pensiones privadas y la supervisión de las entidades gestoras y depositarias.

Para las familias, y dentro de ciertos márgenes de opción, comenzaría, pues, una nueva forma de previsión para la jubilación consistente en la acumulación de importantes ahorros a largo plazo. Cada individuo sería titular de los capitales acumulados y de los derechos correspondientes bajo las diferentes contingencias. A diferencia de lo que sucede con

el sistema de reparto, en el que los cotizantes ceden sus cotizaciones a cambio de la pensión que el sistema les otorgue con arreglo a sus prácticas de cada momento, en el de capitalización aquéllos son propietarios de sus cotizaciones acumuladas y de sus rendimientos. Los derechos a pensión se acumulan a la par que las propias cotizaciones, de manera que la garantía de las pensiones la constituyen permanentemente los capitales acumulados y no las provisiones legislativas de cada momento. Contingencias como la invalidez o la supervivencia pueden establecerse sin dificultad mediante las primas adecuadas también en el sistema de capitalización.

3. La operación del sistema mixto: ventajas a largo plazo y dificultades durante la transición

Así pues, un sistema mixto de pensiones consistiría en la operación conjunta de un subsistema público de reparto y otro de capitalización privada obligatoria. Las actuales cotizaciones se repartirían entre ambos, dentro de cierto margen de elección individual, y la pensión final de jubilación se compondría de una pensión parcial pública y una pensión parcial privada. Las contingencias de incapacidad y supervivencia podrían igualmente acomodarse entre ambos subsistemas con las técnicas al uso.

Una ventaja de este esquema sería la de atajar el deterioro a largo plazo del sistema público de pensiones por el procedimiento de disminuir su tamaño y racionalizarlo a un menor coste. Otra ventaja sería la de permitir a los individuos aprovechar las posibilidades que ofrece la capitalización de pensiones para obtener un mayor rendimiento de

las cotizaciones pagadas que bajo el sistema de reparto. Por otra parte, las posibilidades de opción permitirían a cada individuo componer su pensión final con arreglo a sus preferencias respecto a cada uno de los métodos alternativos. No sería necesario obligar a nadie a abandonar totalmente el sistema público ni a permanecer sin alternativa en él. Finalmente, hay que aludir a los efectos beneficiosos para el conjunto de la economía derivados de la acumulación de capitales de jubilación. Otro aspecto a considerar es la extensión de la «industria de las pensiones», lo que representa empleos y valor añadido en un sector en expansión en todo el mundo.

Aunque a largo plazo las ventajas parecen nitidas, ya se ha aludido a uno de los principales inconvenientes de la transición hacia un sistema mixto. Éste es el de la financiación del gasto en pensiones de reparto a corto y medio plazo, cuando los ingresos por cotizaciones disminuyen. Los capitales acumulados por el sistema de capitalización deberían usarse en parte para este cometido, repartiendo el resto del ajuste entre la disminución del ritmo de crecimiento de las pensiones públicas y otros recursos presupuestarios. Esta fase es, ineludiblemente, una fase en la que hay que hacer sacrificios, inevitables bajo cualquier alternativa, para cosechar los beneficios a largo plazo, improbables de no acometerse una transición como la descrita en esta sección.

V. CONCLUSIONES

La sostenibilidad del sistema de pensiones es una cuestión que ha de definirse de manera general refiriéndola a su suficiencia financiera. Cuando el sistema presenta gastos superiores a sus

ingresos, ha de establecerse qué nivel de déficit propio del sistema puede tolerarse, disponiendo naturalmente de los recursos necesarios para financiar o bien dicho déficit o el servicio de la deuda resultante. La sostenibilidad del sistema de pensiones es, en definitiva, una cuestión que los responsables económicos deben apreciar desde la capacidad que tienen para arbitrar los recursos públicos corrientes o recabar los adicionales de la población. La discusión académica sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones, siendo necesaria, no puede ser definitiva, pero puede contribuir a ilustrar las consecuencias de las tendencias previsibles o de las políticas diseñadas para contrarrestarlas.

A la pregunta de si es sostenible el sistema español de pensiones públicas no cabe, pues, darle una respuesta simple, aunque, tras algunas matizaciones oportunas sobre la intensidad y temporalidad de los desequilibrios esperables entre gastos e ingresos, sí puede darse una respuesta rotunda. Es decir, la creciente insuficiencia financiera que se puede anticipar para las próximas décadas requiere medidas correctoras importantes, tanto desde dentro del sistema como desde fuera de él. La financiación de las pensiones debe ser sana y solvente, y han de hacerse para ello todos los esfuerzos necesarios. Cuanto antes se actúe, mejor, de forma que las medidas adoptadas en cada momento formen parte de una estrategia que contemple el horizonte temporal más largo posible.

Junto a las ilustraciones que se han aportado en este trabajo, se ha discutido una estrategia de racionalización y reforma sustantiva del sistema público, que redujera también su tamaño, y de desarrollo paralelo de un sistema privado. Ambos, al final de un lar-

go proceso de transición, configurarían un sistema mixto de pensiones versátil, más saneado y susceptible de proporcionar a los ciudadanos mejores pensiones.

NOTAS

(*) En este trabajo utilizo proyecciones sobre las perspectivas financieras del sistema español de pensiones elaboradas por el autor y colaboradores (HERCE y ALONSO, 1998).

(1) Este término se utiliza, por ejemplo, en el título de la Ley 24/97, llamada de «Con-

solidación y racionalización del sistema de seguridad social».

(2) La simulación cuantitativa de un proceso de transición hacia un sistema mixto se puede ver en HERCE, SOSVILLA, CASTILLO y DUCE (1996). En las páginas que siguen, se enfatizan los aspectos cualitativos y las consecuencias para la economía familiar.

(3) JIMENO y LICANDRO (1996) estiman que la tasa interna de rendimiento de las cotizaciones para un cotizante representativo del régimen general estaría alrededor del 1,5 por 100 real. Es razonable pensar que las aportaciones al sistema de capitalización rindieran, al menos, un punto porcentual por encima del anterior, una vez descontados los gastos de administración del sistema. Sin embargo, no conviene llevar el argumento de la mejor rentabilidad de las cotizaciones a un sistema de capitalización hasta el extremo de

decir, como se dice en ocasiones, que éstas alcanzarían fácilmente el 7 y hasta el 9 por 100.

BIBLIOGRAFIA

HERCE, José A., y ALONSO, Javier (1998), «Los efectos económicos de la Ley de Consolidación de la Seguridad Social», *Documento de Trabajo* 98-16, FEDEA, octubre.

HERCE, J. A.; SOSVILLA, S.; CASTILLO, S., y DUCE, R. (1996), *El futuro de las pensiones en España. Hacia un sistema mixto*, Monografía n.º 8 del Servicio de Estudios de «La Caixa», Barcelona, 1996.

JIMENO, Juan F., y LICANDRO, Omar (1996), «El equilibrio financiero de un sistema de reparto de pensiones de jubilación: Una aplicación al caso español», *Documento de Trabajo* 96-21, FEDEA, septiembre.

Resumen

En este trabajo se analizan las perspectivas financieras del sistema español de pensiones contributivas recientemente elaboradas al horizonte 2050, y se discute el concepto de sostenibilidad de las pensiones a partir de la creciente insuficiencia financiera que, según las perspectivas analizadas, presentará el sistema en lo sucesivo. La sostenibilidad es también una cuestión de consenso sobre el esfuerzo necesario para restablecer un cierto grado de suficiencia financiera a largo plazo del sistema de pensiones y la manera de lograrlo. Dadas las perspectivas, el esfuerzo tendrá que ser apreciable, y como manera de hacerlo eficiente a largo plazo se propone en este trabajo la transición hacia un sistema mixto de pensiones del que se describen sus principales características.

Palabras clave: reforma de las pensiones, sostenibilidad, sistema mixto.

Abstract

In this study we examine the financial prospects of the Spanish contributive pension system recently worked out up to the horizon of the year 2050 and we discuss the concept of pensions sustainability in the light of the growing financial inadequacy which will be inherent in the system henceforward, according to the prospects analyzed. Sustainability is also a question of consensus regarding the effort required to restore a certain degree of long-term financial adequacy to the pension system and how to achieve it. Given the outlook, the effort will have to be considerable and the way that we propose for making it efficient in the long term in this article is a transition towards a mixed pension system, the broad outlines of which are described here.

Key words: pension reform, sustainability, mixed system.

JEL classification: H55, J11.