

Resumen

El sistema público español de pensiones, a pesar de la percepción de una parte de la opinión pública, tiene unas prestaciones medias que superan al promedio de las de la Unión Europea cuando se comparan ratios significativas (*replacement rate* y *benefit rate*).

El sistema se enfrenta a un muy exigente reto en las próximas tres décadas debido al continuado proceso de envejecimiento de la población, provocado por una mayor esperanza de vida y la llegada a la edad de jubilación de la generación del *baby boom*. Los estudios analizados en este artículo muestran que, incluso disponiendo de un escenario demográfico favorable, aumentará sensiblemente el nivel de esfuerzo exigido a la sociedad española (gasto pensiones sobre PIB) para mantener el actual nivel de cobertura. Por este motivo, la sociedad española se enfrenta a un trilema determinado por el mantenimiento de la actual tasa de reposición (suficiencia), la sostenibilidad financiera y la equidad entre generaciones, en la que solo se pueden cumplir dos de los objetivos.

Palabras clave: demografía, envejecimiento, suficiencia, sostenibilidad, equidad generacional.

Abstract

At the present time, the Spanish public pension system has benefits on average greater than European Union countries on significant variables as replacement rate and benefit rate. However, for various reasons, that it is not the perception of the majority of the population.

Furthermore, the initial deficit, the system faces a very demanding challenge in the next three decades due to the continued process of aging of the population, caused by greater life expectancy and the arrival at the retirement age of the baby boom generation. The papers analyzed in this article show that even having a favorable demographic scenario, the level of effort required of Spanish society (pension expenditure over GDP) to maintain the current level of coverage will significantly increase.

For that reasons, Spanish society faces a trilemma determined by the maintenance of the current replacement rate (sufficiency), financial sustainability and equity between generations, in which only two of the objectives can be met.

Keywords: demography, ageing, sufficiency, sustainability, generational equity.

JEL classification: H75, J11.

SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS DEL SISTEMA PÚBLICO ESPAÑOL DE PENSIONES

Miguel Ángel GARCÍA DÍAZ (*)

Universidad Rey Juan Carlos

I. INTRODUCCIÓN

LAS pensiones juegan un papel básico en la calidad de vida de las personas de un país, al facilitarles una renta de sustitución cuando ha finalizado su vida laboral activa o han sufrido de forma sobrenvenida un suceso que les impide trabajar y generar renta por sí mismos.

Los países avanzados disponen de sistemas de pensiones con una cobertura bastante amplia y una intensidad elevada en sus prestaciones. A pesar de ello, las pensiones aparecen de forma recurrente como tema de debate en la opinión pública, cuyo interés se ha acentuado en los últimos años extendiéndose la preocupación sobre su sostenibilidad financiera en el futuro, debido fundamentalmente al proceso de envejecimiento de la población constatado en la mayor parte del mundo. España no es una excepción a este fenómeno, y en los últimos tiempos el debate se ha recrudecido, aunque en demasiadas ocasiones se realiza sin disponer del suficiente conocimiento de la realidad y, sobre todo, del posible impacto de las principales variables con incidencia en su futuro.

El sistema español de pensiones nacido a principios del siglo XX es el resultado, fundamentalmente, de las decisiones adoptadas desde la restauración democrática (1977), y aunque se

recuerden de forma especial las aplicadas desde la aprobación del Pacto de Toledo en 1995, el sistema hubiera tenido serios problemas de supervivencia sin la importante reforma aprobada en 1985 (1).

El actual sistema consta de tres grandes componentes. El primero funciona bajo el criterio de reparto y gestión pública siendo la suma de las prestaciones de la Seguridad Social y las de las clases pasivas dirigidas a los funcionarios (2). El segundo, incluye las pensiones no contributivas percibidas por las personas que no pueden acceder a la prestación contributiva al no haber cotizado el mínimo de quince años exigidos (período de carencia) y disponen de un nivel de renta inferior a una cuantía fijada por la norma vigente. El tercer componente, de adscripción voluntaria, funciona bajo el sistema de capitalización y gestión privada, si bien la fórmula de acceso puede ser individual o a través de la negociación colectiva.

La mayor parte de los jubilados y pensionistas españoles, más de nueve millones en 2019, recibe su principal renta a través de las pensiones contributivas, mientras que la aportación del componente no contributivo y de capitalización es casi residual, jugando este último básicamente un papel de optimización fiscal (3) de las personas con una renta superior a la media que dirigen

su ahorro a los fondos y planes de pensiones.

Una cuestión tratada de forma habitual en los debates y discusiones públicas es la calidad de las prestaciones del sistema público español de pensiones. Con el paso del tiempo ha aparecido una materia adicional: la posibilidad de mantener en el futuro las prestaciones con parámetros similares a los actuales y/o la posibilidad de mejorar aquellas de menor nivel.

Este artículo, después de una breve introducción, incorpora un breve análisis de la evolución del sistema en los últimos treinta años para ayudar a conocer su actual situación. En la siguiente sección se analizan las principales variables de influencia en el futuro de las pensiones concentrando la atención en el proceso de envejecimiento de la población española, para continuar con los resultados obtenidos por algunos estudios elaborados con diferentes metodologías sobre la posible evolución del gasto en pensiones sobre el producto interior bruto (PIB) en las próximas tres décadas. Por último, se exponen algunas conclusiones a partir de la información y los argumentos utilizados, que muestran la magnitud del reto al que se enfrenta la sociedad española para sostener un sistema público de pensiones que combine la suficiencia de las prestaciones con la equidad en el reparto del esfuerzo entre generaciones.

II. SITUACIÓN ACTUAL DE LAS PENSIONES PÚBLICAS

El gasto público total en pensiones en 2018 como suma de las pensiones de la Seguridad Social (contributivas y no contributi-

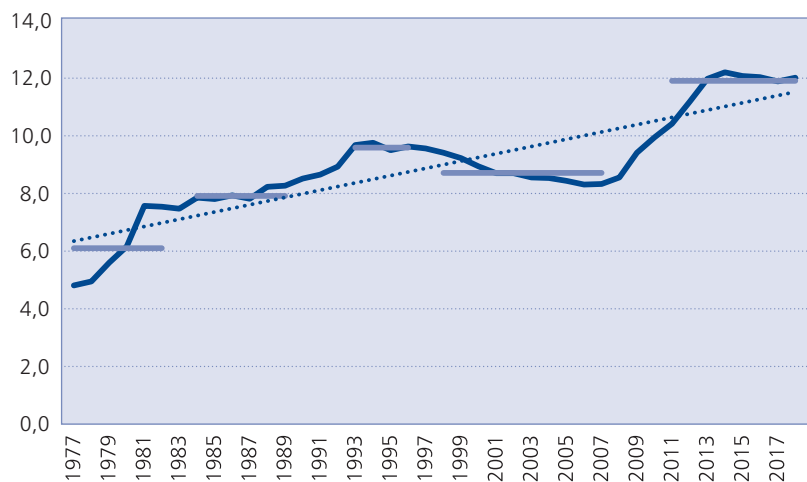
vas) y las del Régimen de Clases Pasivas fue el 12,1 por 100 del PIB. La gran diferencia de ritmo en la evolución del gasto en pensiones y el PIB durante un período tan dilatado de tiempo ha hecho que haya aumentado significativamente el esfuerzo exigido a la sociedad española para alcanzar la actual cobertura e intensidad de las pensiones públicas. Los datos reflejan una gran transferencia de renta desde la población ocupada hacia los pensionistas y jubilados por valor de 7,2 puntos del PIB desde 1977.

El crecimiento en relación con el PIB en el largo período analizado es casi continuado, aunque como se recoge en el gráfico 1, se observan varias etapas con ritmos diferentes determinados por la evolución del número de pensiones, de su cuantía media y de la intensidad de la actividad económica en España. Después de un fuerte impulso del gasto en la etapa 1977-1981 (del 4,9 por 100 al 7,6 por 100 del PIB), se

observa una tendencia de ligero crecimiento al alza en el período 1981-1990 (promedio 8 por 100 del PIB), para después mostrar un significativo incremento hasta 1994 (9,8 por 100 del PIB) muy influido por la recesión que sufrió la economía española. El gasto sobre el PIB disminuyó durante la larga etapa expansiva delimitada por 1995 y 2007 (hasta el 8,4 por 100 en 2007) debido al fuerte crecimiento nominal de la actividad económica, para después volver a incrementarse de manera muy acentuada durante la última recesión (hasta el 12,3 por 100 en 2013). La posterior recuperación de la actividad económica en un contexto de muy baja inflación ha estabilizado el nivel de gasto en torno al 12 por 100 del PIB hasta el último ejercicio liquidado (2018).

Concentrando la atención en la evolución agregada del gasto real del componente contributivo de la Seguridad Social, el de mayor dimensión y cobertura en

GRÁFICO 1
GASTO PÚBLICO EN PENSIONES SOBRE EL PIB
(EN PORCENTAJE)



Fuente: Elaboración propia a partir del Informe Económico-Financiero de la Seguridad Social.

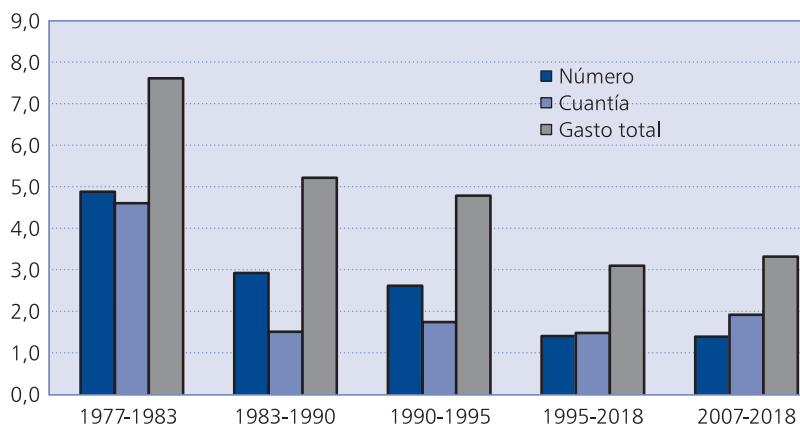
número de personas, se observa que se ha multiplicado por 5,6 veces desde 1977 (466,7 por 100) como suma del mayor número de pensiones (de 3,8 a 9,7 millones; +155,2 por 100) y de su cuantía media (de 418,33 a 927,87 euros constantes de 2018; +121,8 por 100), mientras que el PIB lo ha hecho a un ritmo inferior, al multiplicar su cuantía inicial «solo» en 2,5 veces (+155 por 100). De esta forma, la ratio de gasto sobre el PIB se ha más que duplicado pasando del 4,3 por 100 en 1977 al 10,7 por 100 en 2018.

La evolución de la tasa media anual real en el período 1977-2018 refleja que la de las pensiones ha sido del 4,3 por 100 frente al 2,3 por 100 del PIB, es decir, casi el doble. En el total del largo período analizado, el número de pensiones ha crecido más que la cuantía media en términos reales, tal como reflejan las tasas anuales promedio (2,3 por 100 vs. 2 por 100), resultado de un crecimiento inicial superior que se ha ido frenando con el paso del tiempo (gráfico 2), hasta ser claramente inferior en la última década (1,4 por 100 vs. 1,9 por 100) consecuencia de la llegada a la edad de jubilación de la población que sufrió la Guerra Civil y la durísima posguerra que la siguió. Así, el mayor peso del número de pensiones sobre la cuantía media para explicar la evolución total del gasto observada hasta 1990 (60 por 100 del total) se ha ido reduciendo desde esa fecha hasta situar a la mejora en la cuantía media de la pensión como elemento con mayor incidencia desde 1995 hasta 2018 (56,6 por 100 del incremento del gasto).

La progresiva pérdida de peso del número de pensiones en la

GRÁFICO 2

PENSIONES CONTRIBUTIVAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL (TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL REAL ACUMULATIVA POR PERÍODOS)



Fuente: Elaboración propia a partir de Informe Económico-Financiero de la Seguridad Social.

evolución del gasto total no significa que su crecimiento no haya sido importante en valor absoluto, como demuestra que se ha triplicado desde 1977. La continuada mejora de la esperanza de vida a los 65 años es uno de los motivos que lo explica, al haber pasado de 15,2 a 21,2 años de media, es decir, observar un aumento del 39,2 por 100 en las últimas cuatro décadas.

El análisis cuantitativo realizado sobre la evolución del número y cuantía de las pensiones debe estar acompañado de uno algo más cualitativo que permita conocer la calidad de las prestaciones. Este objetivo es siempre difícil porque definir como buenas o malas las pensiones contiene un elevado grado de subjetividad. La comparación con los países de la Unión Europea permite incorporar algunos criterios objetivos, al utilizar parámetros homogéneos incluidos en los trabajos elaborados por el grupo específico de análisis que de forma permanente analiza los sistemas de pen-

siones de los países miembros dentro de la Comisión Europea, The Ageing working Group (Comisión Europea, 2018).

Los resultados son extremadamente favorables para las pensiones públicas españolas en varias ratios muy representativas del grado de suficiencia de las prestaciones recibidas por los beneficiarios. Ocupan el primer lugar en tasa de reposición (*gross replacement rate of retirement*) que relaciona la pensión media con los últimos salarios percibidos por el trabajador, superando en 28,8 puntos la media de los países de la eurozona (78,7 por 100 vs. 49,9 por 100) y en 33,3 y 40,9 puntos a la de Francia y Alemania. La pensión pública española ocupa la tercera posición en tasa de sustitución (*benefit rate*) que relaciona la pensión media del sistema con el salario medio de la economía. El porcentaje en esta ratio, el 57,7 por 100, supera en 13,6 puntos la media de los países de la eurozona y en 7,2 y 15,7 puntos la de Francia y Alemania.

El repaso de la dinámica del gasto en pensiones necesita complementarse con la evolución de los ingresos. El sistema no dispuso de una financiación estable hasta la aprobación del Pacto de Toledo en 1995, en el que se establece, desde el concepto de separación de las fuentes de financiación, que las prestaciones universales se pagarían íntegramente con impuestos y se utilizarían básicamente las cotizaciones para financiar las prestaciones consideradas contributivas, asumiendo que el derecho a percibir una prestación se origina en el pago de la cotización (salario diferido). En la práctica, no obstante, la separación de fuentes no se cumple en su totalidad porque las pensiones de las clases pasivas se pagan con impuestos y/o deuda, aunque tienen carácter contributivo. Por otra parte, para analizar el equilibrio financiero del sistema, no se debe olvidar que el pago de la cuota por contingencias comunes y profesionales genera al trabajador derechos para percibir otras prestaciones: incapacidad temporal, maternidad, paternidad y riesgo en embarazo y

otras de menor cuantía, además de los gastos de administración del componente contributivo. Todos estos gastos diferentes de las pensiones ascendieron en conjunto a 15.428,53 millones de euros (1,28 por 100 del PIB).

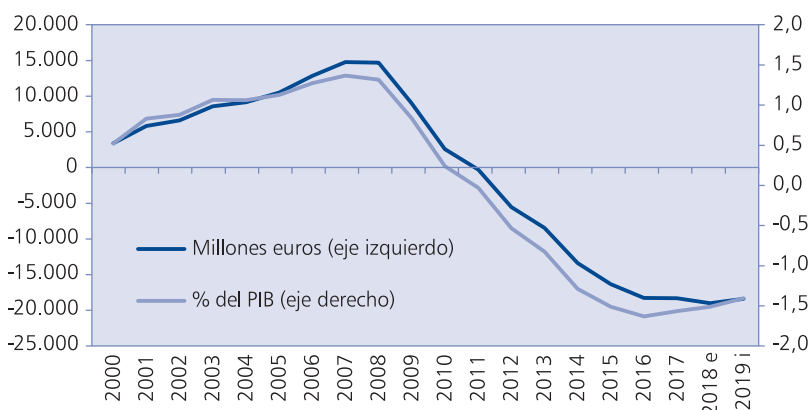
Realizadas estas precisiones, el gráfico 3, en el que se recoge la evolución de los ingresos y gastos del sistema de la Seguridad Social en el período 2000-2018, muestra cómo los ingresos fueron suficientes para afrontar las obligaciones de pago hasta 2011 (4). Para analizar mejor la situación puede ser útil recordar las especiales características de la anterior larga etapa expansiva, dominada y determinada por una gran burbuja inmobiliaria y financiera. La tasa anual media de crecimiento del PIB en el período 1995-2008 fue del 7,2 por 100 nominal y los ingresos por cotizaciones del 7,6 por 100. Estos porcentajes permitieron dar cobertura a una muy elevada tasa anual de crecimiento del gasto en pensiones (6,5 por 100), permitiendo en contra de lo previsto por algunas de las proyecciones realizadas en años

anteriores, incluso reducir el nivel de esfuerzo medido como la ratio del gasto en pensiones con el PIB. Adicionalmente, el muy elevado ritmo de actividad económica estuvo acompañado de un aumento de la población española (8,7 millones de personas), conseguida fundamentalmente gracias a la inmigración (saldo neto de 5,1 millones), compatible con la significativa reducción de la tasa de desempleo (8,2 por 100 en 2008 vs. 17 por 100 de media en el período 1980-2018).

El problema de este periplo tan atractivo en apariencia estaba en la falta de solidez de esas tasas de crecimiento de la actividad económica y de los ingresos públicos en España – que se han comprobado muy por encima de su potencial–, al estar apoyadas en un desmedido endeudamiento privado y en políticas fiscales muy expansivas de carácter procíclico. La rápida y abrupta llegada de la crisis en 2008 desbarata la anterior dinámica de crecimiento de los ingresos del sistema, al generar una importante destrucción de empleo (2,9 millones afiliados; el 15,4 por 100 del total). La crisis mostró el verdadero nivel potencial de producción de la economía española y su capacidad para absorber el gasto en pensiones. O lo que es lo mismo, reveló que, de no haber existido la enorme burbuja, el desequilibrio entre ingresos y gastos del sistema público de pensiones se hubiera alcanzado algunos años antes. Los saldos de este período fueron, en realidad, una anomalía que se está pagando todavía una década después.

Un sencillo ejercicio contrafactual basado en mantener el gasto real en pensiones observado, pero utilizar un crecimiento

GRÁFICO 3
SALDO ANUAL DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL



Fuente: Elaboración propia a partir de *Informe Económico-Financiero de la Seguridad Social*.

más razonable del PIB y de los ingresos por cuotas durante el período 1995-2018 (tasa anual del 4 por 100, suma del 2 por 100 real y del 2 por 100 de inflación), muestra que el sistema hubiera entrado en déficit en 2001, con una tendencia creciente con el paso del tiempo hasta estabilizarlo en torno al actual 1,5 por 100 del PIB.

La burbuja ha permitido la consumación del déficit una década más tarde, pero en ningún caso lo ha evitado, porque el actual saldo negativo tiene carácter estructural con el vigente diseño de gasto y fuentes de ingresos asociadas al sistema público de pensiones, dado que la economía española no solo ha recuperado ya la pérdida de actividad provocada por la última crisis, sino que incluso puede presentar un *output gap* positivo (5).

La evolución mencionada muestra que el sistema público español de pensiones ha madu-

rado, como les sucede a todos los sistemas de reparto. En una etapa inicial, dispuso de muchos cotizantes en relación con el número de pensiones, al no haber alcanzado una parte de la población la edad de jubilación. Con el paso del tiempo la relación ha cambiado, al crecer proporcionalmente más el número de prestaciones a partir del ritmo determinado por la evolución de la esperanza de vida y las condiciones establecidas para acceder a la jubilación. Dado que la relación entre la recaudación vía cotizaciones sociales sobre el PIB es muy estable por definición (6), el progresivo aumento en el número de pensiones reduce los márgenes de los que se había dispuesto para pagar pensiones calculadas con los actuales parámetros, hasta generar el déficit actual.

La actual fórmula de cálculo de la pensión es consecuencia del progresivo endurecimiento de los parámetros utilizados

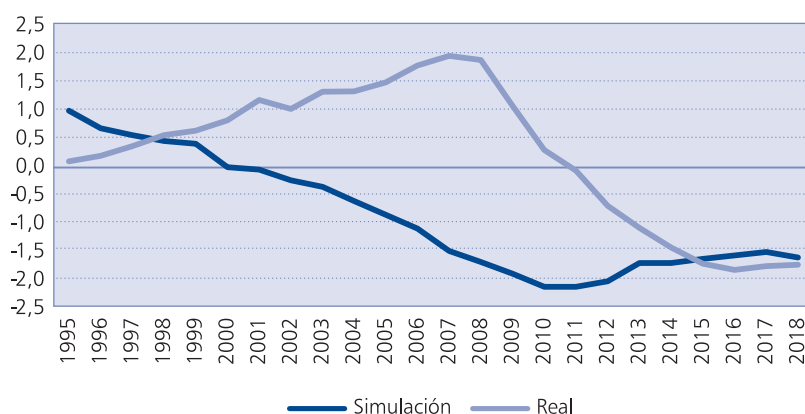
(años de cotización y bases de cotización de una parte de la carrera profesional), pero no tiene una base de cálculo actuarial y tampoco se ajusta a ningún criterio de rentabilidad de las aportaciones con la evolución de la riqueza creada (PIB), en un intento de reconocer la colaboración del trabajador a la mejora de la renta del país (García Díaz, 2019).

La aplicación de sucesivas reformas paramétricas desde 1985 ha permitido desacelerar el ritmo de crecimiento del gasto en pensiones, pero no han sido suficientes para compensar el impacto de la progresiva ampliación de la esperanza de vida y la continuada mejora de la tasa de sustitución neta (7) (del 38,9 por 100 en 1977 al 70,4 por 100 en 2018 para el total de jubilación y del 49,9 por 100 al 86,6 por 100 para las de nueva entrada) (8). De este modo, los ingresos asignados (cuota por contingencias comunes y profesionales, tasas y transferencias de la Administración General del Estado para el pago de los complementos por mínimos) son insuficientes para asumir las actuales obligaciones de gasto.

Para evitar la generación de deuda sería necesario, por tanto, adoptar medidas a corto plazo que reduzcan el crecimiento del gasto en pensiones o incrementen los ingresos del sistema. El reto desde esta última perspectiva no es menor, como demuestra que para solventar el actual déficit en un ejercicio sería necesario aumentar el número de cotizantes en 3,6 millones con la base de cotización actual, aumentar la base de cotización media por afiliado en un 17 por 100 o elevar la recaudación del IRPF en un 23 por 100. Unas medidas que,

GRÁFICO 4

SALDO DEL COMPONENTE CONTRIBUTIVO DE LA SEGURIDAD SOCIAL (EN PORCENTAJE DEL PIB)



Notas: Hipótesis de simulación: Ingresos: crecimiento de PIB y cuotas en 1995-2008, 2 por 100 real + 2 por 100 inflación. Gastos: evolución real del gasto en pensiones.
Fuentes: Elaboración propia a partir de la Seguridad Social, INE y supuesto construido con la hipótesis de simulación.

sin duda, tendrían repercusiones negativas en la tasa de actividad y en el empleo a corto y medio plazo.

Para mejorar los ingresos del sistema es posible destopar la base máxima de cotización sin ajustar la pensión máxima en la misma proporción. Esta medida solucionaría parcialmente el actual déficit (en menos de una tercera parte), pero en contrapartida conlleva una grave pérdida de contributividad adicional a la actual (la pensión máxima en 2019 es un 76,2 por 100 de la base máxima), a la que se pueden añadir posibles repercusiones en el nivel de empleo derivadas de aumentar en casi una tercera parte los costes laborales de los trabajadores con bases más altas (30,15 por 100) y de pérdida de equidad, al existir la posibilidad de trasladar a los trabajadores menos cualificados el coste de la medida.

La posibilidad de convertir una parte de la cuota por desempleo en cuota por contingencias comunes y profesionales permitiría reducir el déficit de la Seguridad Social traspasándolo al Estado. Esta opción, no obstante, necesita contar con la garantía de saneamiento de las cuentas públicas españolas, que presentan uno de los déficits estructurales más elevados de los países que componen la zona del euro, porque de otra manera el riesgo volvería a aparecer en el siguiente ciclo a la baja de la economía española.

III. VARIABLES DE INFLUENCIA EN EL FUTURO

Los problemas del sistema público de pensiones no se re-

ducen a solucionar el déficit actual, no precisamente pequeño. La sociedad española, además, debe afrontar en este terreno un reto muy exigente en el futuro. Es cierto que la evolución del gasto en las próximas décadas depende de un amplio número de variables, muchas de ellas afectadas por la incertidumbre; sin embargo, hay motivos que se exponen a continuación para atisbar dificultades para conjugar suficiencia, sostenibilidad financiera y equidad en el reparto de beneficios y esfuerzos entre generaciones.

$$\text{Gasto en pensiones} = \text{Número pensiones} \times \text{cuantía media pensión}$$

Dentro del difícil y complejo análisis de la posible evolución futura de un sistema de pensiones, la variable sobre la que hay más certeza es el número de prestaciones. El esperable aumento en la esperanza de vida en las tres próximas décadas (4,7 años adicionales en 2050 que añadir a los seis acumulados desde 1975) caminará junto a la llegada a la edad de jubilación de la generación del *baby boom*, la más amplia de la historia reciente. La suma de ambos fenómenos aumentará el número de personas mayores de 65 años en un 75,2 por 100, pasando desde los 8 millones actuales hasta un mínimo de 15,7 millones en 2048. El incremento será aun superior para los mayores de 67 años, un 81,5 por 100 adicional al pasar de 8 a 14,5 millones.

Estas cifras apuntan que, manteniendo una cobertura similar a la actual de la población en edad de jubilarse y de las personas que se ven afectadas por una contingencia invalidante sobrevenida, el número de pensiones aumentará en un elevado porcentaje que, en última

instancia, dependerá de la edad de jubilación fijada (actualmente 67 años con carácter general y 65 años para quien haya cotizado 38 años y medio). Con la legislación actual es bastante posible asistir a un aumento del 48 por 100 en el número de pensiones en las próximas tres décadas (de 10,3 a 14,9 millones en 2050).

La evolución de la cuantía media de las pensiones es más difícil de predecir al estar afectada por el empleo, la estabilidad laboral durante la vida profesional, el salario medio, la base de cotización y la legislación que determina el cálculo de la prestación. La actual normativa de cálculo de la prestación está sustentada en la reforma aprobada en 2011, que endurece los parámetros más importantes (período de cotización utilizado para el cálculo de la base reguladora y la proporción de ésta conseguida con cada año cotizado), aplicables progresivamente en un período transitorio marcado (2023 y 2026).

La reforma, no obstante, mantiene válvulas de escape, como por ejemplo la elusión de los coeficientes reductores por jubilación anticipada, gracias a la ampliación de los períodos fijados para su desaparición. Como muestra, en 2017 todavía el 39,31 por 100 de las jubilaciones se hicieron con la normativa anterior a 2011 (121.527 sobre 309.157 jubilaciones) (9).

Los dos instrumentos automáticos incluidos en la reforma de 2013 (10), el índice de revalorización de pensiones (IRP), que establece la actualización anual de las pensiones en función de la situación financiera del componente contributivo (11), y el factor de sostenibilidad (FS), que

actúa como un parámetro adicional de cálculo de la pensión inicial de acuerdo a la evolución de la esperanza de vida, no han logrado el suficiente consenso político y actualmente están paralizados como mínimo hasta 2020.

La situación descrita de la legislación vigente complica bastante realizar proyecciones sobre la posible evolución de la cuantía media de la pensión. Una incertidumbre que añadir a las asociadas a las muchas variables relacionadas con el mercado laboral, que a su vez se ven influenciadas por el nivel de actividad económica y la distribución de la renta creada.

Dado que el gasto en pensiones es una transferencia de renta que realiza la sociedad a las personas que han finalizado su vida laboral activa, el gasto anual sobre el PIB es una fórmula sencilla para medir del esfuerzo realizado. De este modo, una mejor o peor evolución de la renta nacional creada permite destinar más (menos) recursos al pago de pensiones con el mismo esfuerzo o reducir (aumentar) el esfuerzo aplicando los mismos recursos. La generación de riqueza está también influenciada por muchas variables que a su vez se relacionan entre sí, pero en un ejercicio de simplificación se pueden identificar dos muy relevantes: la productividad y la demografía.

La evolución de la productividad de la economía española en las últimas tres décadas no es especialmente destacable (tasa anual promedio del 1 por 100), con la especificidad de localizar las mejores tasas de crecimiento en las recesiones al estar apoyada en la destrucción de empleo.

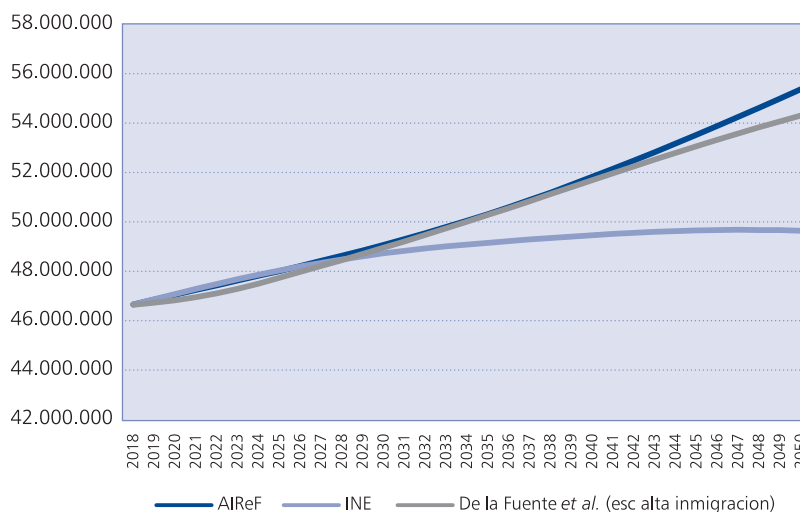
La experiencia reciente, por tanto, no es buena y se deben cambiar bastantes cosas en la sociedad y en la economía española para mejorarla en el futuro. Este debe ser el motivo por el que la mayor parte de los trabajos publicados no manejan unas tasas demasiado optimistas de crecimiento de la productividad para el futuro próximo (1-1,5 por 100 anual en promedio). Por otra parte, en un sistema contributivo de pensiones el crecimiento de la productividad debería trasladarse a la pensión futura mediante las mayores bases de cotización, siempre que se cumpla una distribución equilibrada de la riqueza creada entre los factores de producción y, por tanto, al nivel de gasto futuro.

Las proyecciones demográficas hasta 2050 publicadas recientemente tienen una gran incidencia sobre la dimensión del reto que debe afrontar el sistema de pensiones. El último tra-

bajo publicado por The Ageing Working Group (Comisión Europea, 2018) manejaba un escenario con una población española bastante envejecida, debido al aumento de la esperanza de vida y el descenso de la población localizada en el tramo en edad de trabajar 14-64 años (datos del Instituto Nacional de Estadística -INE- y Eurostat). Este hecho influía mucho en determinar una tasa media de crecimiento del PIB del 1,2 por 100 anual para la economía española.

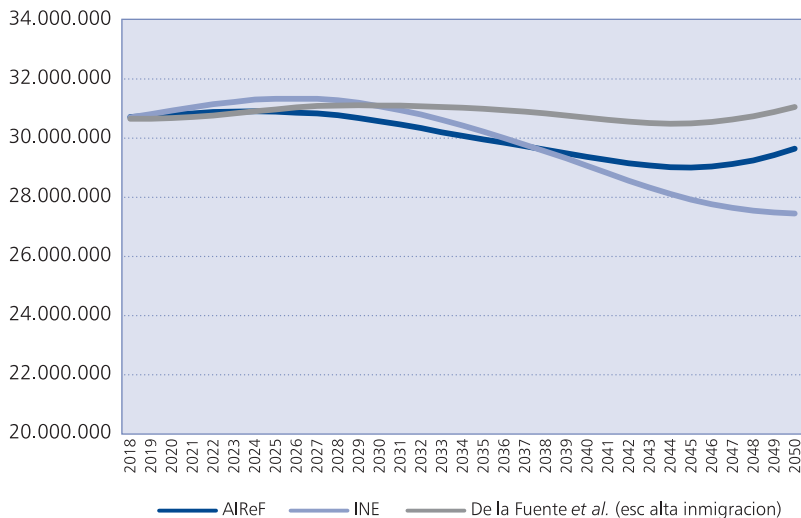
El INE ha actualizado sus *Proyecciones de población a largo plazo* (12) con unos resultados más optimistas sobre la anterior publicación. La población total aumentaría ligeramente (de 46,6 a 49,6 millones) como resultado de mantener el fuerte aumento de la población mayor de 65 años (de 8,9 a 15,6 millones) e incorporar una menor caída de la población en edad de trabajar respecto a

GRÁFICO 5
PROYECCIONES DE LA POBLACIÓN ESPAÑOLA (2018-2050)



Fuentes: Elaboración propia a partir de AIReF, INE y DE LA FUENTE, GARCÍA DÍAZ y SÁNCHEZ (2017).

GRÁFICO 6
PROYECCIONES DE LA POBLACIÓN ESPAÑOLA DE 15-64 AÑOS
(2018-2050)



Fuentes: Elaboración propia a partir de AIReF, INE y DE LA FUENTE, GARCÍA DÍAZ y SÁNCHEZ (2017).

a representar el 15 por 100 de la población total (9,8 por 100 en 2018) (14).

A pesar de la mejora en estos tramos de edad respecto a la proyección del INE, la tasa de dependencia alcanzada en 2050 es muy similar en ambos casos (57,3 por 100 AIReF y 57,2 por 100 INE) porque el número de personas mayores de 65 años es superior en el caso de la AIReF (15). La casi duplicación de este ratio (de 29,2 a 57,2 por 100) (16) que representa el porcentaje de población mayor de 65 años y, por tanto, potencialmente perceptora de una pensión, en relación con la población en edad de trabajar y, en teoría quien debe asumirlas obligaciones de pago, es una buena referencia de la dimensión del reto al que se enfrenta la sociedad española.

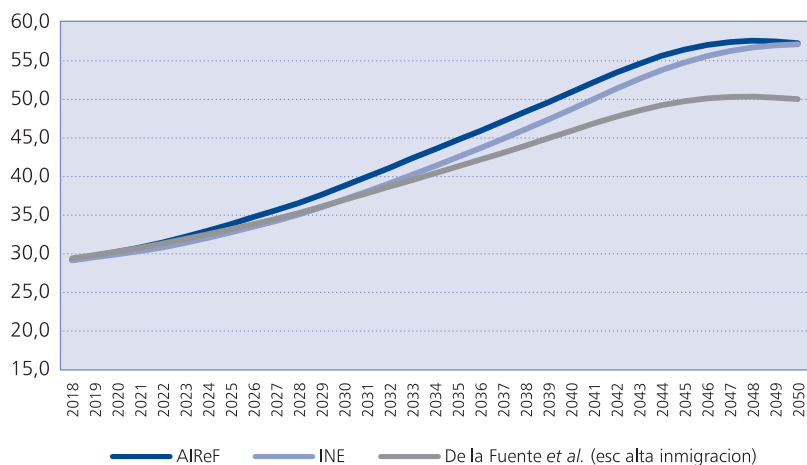
previsiones anteriores (de 30,7 a 27,4 millones).

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) ha publicado también recientemente su «Opinión sobre la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social» en la que incluye una proyección de la población española (13) más optimista, al contemplar una mejora de la población total española en 2050 (de 46,6 a 55,4 millones de personas), con un crecimiento de la población en el tramo de edad de 0 a 14 años, consecuencia de una fuerte recuperación de la tasa de fecundidad (de 1,31 a 1,87 vs. 1,46 por 100 del INE), y un mantenimiento del número de personas en edad de trabajar (de 30,7 a 29,6 millones), muy influenciado por un superior saldo positivo de inmigración consecuencia de una entrada neta total de 8,9 millones, bastante superior a los 6,1 millones ma-

nejados por el INE. De cumplirse esta previsión, aumentaría el número de extranjeros en 2050 (de 4,5 a 8,3 millones) pasando

A partir de esta favorable proyección de la economía española en las próximas tres décadas, la AIReF aplica un modelo inte-

GRÁFICO 7
PROYECCIONES DE LA TASA DE DEPENDENCIA (2018-2050)
(POBLACIÓN +64/POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR 15-64)



Fuentes: Elaboración propia a partir de AIReF, INE y DE LA FUENTE, GARCÍA DÍAZ y SÁNCHEZ (2017).

grado de componentes demográficos, macroeconómicos e institucionales, prestando atención a la interacción de estos elementos entre sí y a la incertidumbre (Pastor y Vila, 2019). El modelo maneja en su escenario central una tasa anual promedio de crecimiento del PIB del 1,5 por 100 hasta 2048, atribuyendo medio punto de crecimiento a la mejora del empleo y un punto a la mejora de la productividad. Con esta evolución de la riqueza creada por la economía española, la hipótesis de aplicar la reforma de 2011 y no utilizar los dos mecanismos automáticos incluidos en la reforma de 2013, da como resultado un crecimiento del gasto en pensiones sobre el PIB de 3,4 puntos en 2048, es decir, el esfuerzo exigido a la sociedad española aumentaría desde el 12 por 100 actual al 15,4 por 100 del PIB en 2048 (17). El crecimiento del gasto sobre el PIB se reduciría en 0,8 puntos del PIB si se aplica el factor de sostenibilidad desde 2020.

El trabajo de De la Fuente, García Díaz y Sánchez (2017), sobre la evolución del sistema de pensiones de la Seguridad Social utilizando un modelo estándar de crecimiento con generaciones solapadas, que simula las decisiones de unos hogares artificiales con características similares a la población real y que recogen de forma bastante realista el funcionamiento del sistema de pensiones, alcanza una conclusión parecida cuando utiliza un escenario de alta inmigración. En ese escenario, que recoge un saldo neto anual medio de 300.000 personas hasta llegar a 14 millones de nacidos en el extranjero en 2050, la tasa anual de crecimiento del PIB mejora hasta el 1,7 por 100 anual en promedio durante el

período. Pero aun contando con esta favorable circunstancia, que mantendría el actual número de personas en edad de trabajar, el gasto en pensiones aumentaría en 3,2 puntos del PIB en 2050 después de aplicar la reforma de 2011 y suprimir la de 2013.

Los autores de este trabajo consideran que, bajo las hipótesis de este escenario de alta inmigración, se debería emitir deuda adicional por valor del 83 por 100 del PIB en 2050 o reducir la tasa de generosidad de la prestación en un 31,3 por 100. Un resultado preocupante, pero menos exigente que el obtenido con su escenario base de inmigración moderada que, de cumplirse, aumentaría el gasto en pensiones sobre el PIB en 6 puntos en 2050 y, por tanto, obligaría a casi duplicar el esfuerzo necesario de los porcentajes de deuda pública (+138,4 por 100 del PIB) y tasa de generosidad de las pensiones (-46,7 por 100).

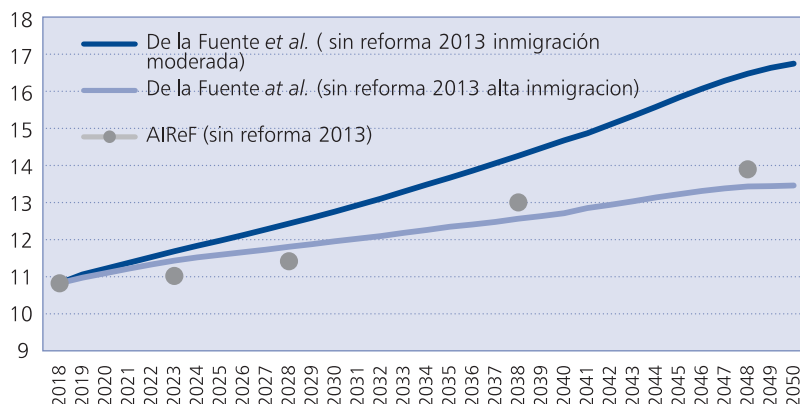
Desde la perspectiva de los ingresos, los déficits previstos en

2050 necesitarían un aumento del número de afiliados entre 4,8 y 8,4 millones (escenario de alta inmigración y base con inmigración moderada), adicionales a los 3,6 millones necesarios para cerrar el actual déficit (2018). El incremento necesario de la base media de cotización, por encima del conseguido con el crecimiento de los salarios de acuerdo a la productividad, oscila en la horquilla de un 36 por 100 y un 44 por 100, dependiendo del escenario utilizado (alta inmigración y base con inmigración moderada). Un incremento adicional al 17 por 100 necesario para cerrar el actual déficit comunicado en 2018.

Los trabajos mencionados incluyen una evolución de la retribución de los asalariados, y por ende de las bases medias de cotización, en línea con la productividad nominal durante todo el período. Así, no cabe esperar una mejora adicional del saldo del sistema de pensiones por un mayor crecimiento de los salarios,

GRÁFICO 8

ESTIMACIÓN DEL GASTO EN PENSIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL SIN LA REFORMA DE 2013, CON ESCENARIOS DE INMIGRACIÓN MODERADA Y ALTA (En porcentaje del PIB)



Fuentes: Elaboración propia a partir de DE LA FUENTE, GARCÍA DÍAZ y SÁNCHEZ (2017) y AIReF.

porque de otra manera habría muchas posibilidades de influir negativamente sobre la evolución final del empleo y del PIB.

Conviene recordar que los resultados de gasto en pensiones sobre el PIB para 2050 recogidos en los trabajos mencionados (entre el 13,9 por 100 y el 16,7 por 100 del PIB en 2050 y desde el 10,7 por 100 en 2018) se limitan a la Seguridad Social, sin incluir el correspondiente a las clases pasivas, que en 2018 fue del 1,2 por 100 del PIB y difícilmente será inferior al 0,8 del PIB en 2050. El gasto público total en pensiones, por tanto, será la suma de ambos porcentajes (horquilla entre el 14,8 por 100 y el 17,6 por 100 del PIB).

Los resultados muestran que, incluso disponiendo de un escenario demográfico favorable –una opción deseable, pero en ningún caso asegurada–, el esfuerzo en el pago de pensiones con un nivel de cobertura como el actual conlleva un importante aumento de la transferencia de renta a realizar desde la parte de la sociedad en edad productiva hacia las personas que han finalizado su vida laboral. Es decir, se incurrirá en un empeoramiento de la equidad entre generaciones al solicitar a las próximas cohortes un aumento de la carga que deben asumir para financiar las obligaciones en el capítulo de pensiones que reducirá su renta disponible. Un esfuerzo añadido al necesario para dar solución al actual déficit estructural de 1,5 puntos del PIB.

IV. ALGUNAS CONCLUSIONES

Las pensiones ocupan un papel preponderante en el deba-

te público que aumenta con el paso del tiempo, si bien se suele realizar con un conocimiento limitado de su realidad y de la potencial dimensión del impacto en el futuro de las principales variables de influencia.

Algunas de las ratios más utilizadas para comparar la calidad de las pensiones, construidos sobre criterios homogéneos por la Comisión Europea (The Ageing Working Group), muestran que en media las pensiones públicas españolas son bastante superiores a las que existen en los países de la eurozona. Ocupan el primer lugar en la tasa de reemplazo (*replacement rate*: pensión sobre últimos salarios del beneficiario) y la tercera posición en la tasa de sustitución (*benefit rate*: pensión media sobre salario medio del país).

La anterior etapa expansiva apoyada sobre una gran burbuja inmobiliaria y financiera permitió diferir casi una década la aparición de un saldo negativo en el componente contributivo de la Seguridad Social, en el que se encuadran las pensiones públicas contributivas (de 2001 a 2011). Esta circunstancia ha jugado en contra de la necesaria concienciación de la sociedad española sobre la dimensión del problema, al mostrar durante este tiempo un saldo del sistema de pensiones que no se correspondía a la verdadera capacidad de la economía española de generar renta.

El actual déficit en torno al 1,5 por 100 del PIB tiene carácter estructural con el modelo de gasto e ingresos vigente en la normativa actual. El ciclo económico, por tanto, no será capaz de reducirlo. La opción de abordarlo desde los ingresos implica

una aportación equivalente al 23 por 100 del IRPF recaudado o un aumento de 3,6 millones en el número de cotizantes que eliminaría la actual tasa de desempleo, o el incremento del 17,1 por 100 de la base de cotización media de todos los actuales afiliados.

La opción de traspasar el déficit desde la Seguridad Social al Estado considerando cuota por contingencia común y profesional una parte de las cuotas por desempleo, abre el riesgo de no disponer de suficientes márgenes de actuación en la política fiscal en la próxima crisis, si no se ha avanzado en el saneamiento de las cuentas de las administraciones públicas españolas, que actualmente tienen el segundo saldo negativo estructural más alto de la Unión Europea (en torno al 2,5 por 100 del PIB). En este hipotético y no deseable escenario, no hay que olvidar que las pensiones absorben casi una tercera parte del gasto de las administraciones públicas españolas.

La sociedad española, como la del resto de los países europeos, afronta un reto en el futuro próximo generado por el progresivo envejecimiento de la población, debido a la mayor esperanza de vida y la llegada a la edad de jubilación de la generación del *baby boom*.

Los trabajos de investigación mencionados en este artículo elaborados con diferentes metodologías muestran que la aplicación íntegra de la reforma de 2011 y la derogación de la aprobada en 2013 (IRP y FS), implicaría un significativo aumento del gasto en pensiones sobre el PIB. El aumento oscila entre 3,2 y 6 puntos en 2050, dependien-

do fundamentalmente del crecimiento del PIB que, a su vez, está muy influido por la población en edad de trabajar.

Un escenario demográfico deseable, pero no fácil, que consiguiera mantener el actual número de personas en edad de trabajar mediante una recuperación de la tasa de fecundidad y un saldo de inmigración alto, no garantiza el equilibrio del sistema público de pensiones, necesitando aumentar significativamente la transferencia realizada por la sociedad a los pensionistas (mínimo de 3,2 puntos del PIB en 2050 que añadir al actual déficit de 1,5 puntos).

Estos trabajos incluyen una retribución de los asalariados en línea con la productividad nominal, de manera que no cabe esperar una mejora adicional del saldo del sistema por un mayor crecimiento de los salarios. Un aumento adicional de la productividad facilitaría financiar el mayor gasto en la etapa de llegada de la generación del *baby boom* a la edad de jubilación y reduciría el impacto de una hipotética reducción de la actual tasa de reposición, pero en un sistema contributivo trasladaría a futuro un mayor gasto en pensiones.

La sociedad española se enfrenta a un trilema determinado por el mantenimiento de la actual tasa de reposición (suficiencia), la sostenibilidad financiera y la equidad entre generaciones, en la que solo se pueden cumplir dos de los objetivos.

La suficiencia de las prestaciones es un objetivo básico de un sistema de pensiones, pero el aumento de la transferencia necesaria para mantener la actual tasa de reposición (pensión

sobre último salario), la más alta de la eurozona, implicará una sensible pérdida de equidad entre generaciones al trasladar una carga elevada a las siguientes cohortes, que puede limitar seriamente su renta disponible y, por tanto, su calidad de vida. El aumento de los ingresos necesarios para mantener la actual tasa de reposición de las pensiones, por tanto, incorpora el riesgo de no poder extender el principio de suficiencia a todos los ciudadanos españoles.

Conocido el fuerte proceso de envejecimiento de la población, la sociedad española debería aplicar potentes políticas que permitan mantener en el futuro la población en edad de trabajar. Esta decisión, no obstante, no agota el exigente reto al que se enfrenta en las próximas tres décadas. Además, es imprescindible mantener un debate serio y con rigor que supere las consignas simplistas como la demanda de pensiones dignas, suficientes o sostenibles socialmente, para consensuar cuál es el nivel de gasto en pensiones óptimo/razonable hasta 2050 que permita equilibrar el principio de suficiencia de las prestaciones con un nivel adecuado de equidad en el reparto de los esfuerzos y los beneficios entre generaciones.

NOTAS

(*) Investigador asociado de Fedea.

(1) La reforma denominada Almunia (ministro de Trabajo) aumentó el período mínimo de cotización de diez a quince años y el número de años utilizados para el cómputo de la base reguladora desde dos años hasta los ocho previos a la jubilación.

(2) El régimen está en extinción, aunque el período será muy largo, porque los funcionarios del Estado con entrada a partir del 1 de enero de 2011 se encuadran en la Seguridad Social.

(3) La optimización se produce al diferir el pago de los impuestos al momento de percepción de las aportaciones vía capital o renta, no por la deducción de la aportación en el impuesto sobre la renta de las personas físicas.

(4) De no haber contado el sistema con el aumento de la transferencia del Estado para asumir íntegramente los complementos por mínimos de las pensiones, el ingreso de las cuotas de los perceptores de la prestación por desempleo y los intereses del Fondo de Reserva, el sistema hubiera entrado en déficit en 2009.

(5) La Comisión Europea considera que la economía española ha alcanzado un *output gap* positivo en 2017, y la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) estima que este se alcanza entre 2018 y 2019.

(6) La recaudación por cuotas es el resultado de multiplicar la base de cotización por el tipo de cotización y el número de ocupados. Si se mantiene estable el tipo de cotización, la evolución de la base debería seguir a la productividad y el número de cotizantes al empleo que marcan la evolución del PIB.

(7) Pensión media sobre salario medio deducida la cuota social por contingencias comunes del trabajador para comparar conceptos más homogéneos de renta neta.

(8) La tasa de sustitución neta de las nuevas pensiones de jubilación del Régimen General en 2018 fue del 94,1 por 100.

(9) Para más detalle véase GARCÍA DÍAZ (2018).

(10) La reforma estuvo precedida de la publicación del *Informe del Comité de expertos sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones*, 2013.

(11) En contra de la opinión extendida que el IRP determina una revalorización anual de las pensiones del 0,25 por 100 —el mínimo establecido por la norma—, este mecanismo automático se limita a generar un porcentaje a partir del saldo de ingresos y gastos resultante de los conceptos incluidos en el componente contributivo. El Parlamento puede, en cualquier momento, aumentar (reducir) el nivel de ingresos (desde cualquier fuente de financiación) o de gastos (fórmula de acceso y cálculo) para obtener la subida anual que considere oportuna.

(12) En la web del INE <http://ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion>.

(13) AIReF (2018), que se alimenta de los documentos de trabajo de OSÉS y QUILIS (2018) y de FERNÁNDEZ-HUERTAS y LÓPEZ-MOLINA (2018).

<p>(14) Aunque no lo recoge el trabajo, con esta proyección el número de personas nacidas en el extranjero también se debe duplicar pasando de los 6,2 millones actuales a 11,3 millones en 2050 (del 13,3 al 20,3 por 100 del total de la población española).</p> <p>(15) Un análisis detallado de la comparación entre INE, AIReF y Eurostat, en CONDE-RUIZ y GONZÁLEZ (2019).</p> <p>(16) La tasa se reduce al 52 por 100 si se toma el tramo 15-66 en edad de trabajar y +67 años como población potencialmente en edad de jubilación.</p> <p>(17) Esta cifra incluye las pensiones de clases pasivas, que no recoge la <i>Opinión</i> de la AIReF.</p> <p>BIBLIOGRAFÍA</p> <p>AIReF (2018). Previsiones demográficas: una visión integrada. <i>Documento especial 2018/1</i>.</p> <p>— (2019a). Modelo AIReF de proyección del gasto en pensiones en España. <i>Working Paper, DT/2019/1</i>.</p> <p>— (2019b). Opinión sobre sostenibilidad del sistema de Seguridad Social. <i>AIReF opinión 1/2019</i>.</p> <p>BANCO DE ESPAÑA (2018). Las medidas recientes relativas al sistema de</p>	<p>pensiones: un análisis del impacto sobre las finanzas públicas. <i>Boletín Económico 4/2018 Informe trimestral de la economía española</i>.</p> <p>COMISIÓN EUROPEA (2018). The 2018 Ageing Report: Economic and budgetary projections for EU member states (2016-2070). <i>Institutional Paper 079</i>. Economic and financial affairs European Commission.</p> <p>DE LA FUENTE, A., GARCÍA DÍAZ M. A. Y SÁNCHEZ R. A. (2017). La salud financiera del sistema público de pensiones español. Análisis retrospectivo, proyecciones de largo plazo y factores de riesgo. <i>Estudios sobre economía española Fedea 2017/04</i>.</p> <p>— (2018a). ¿Hacia una nueva reforma de las pensiones? Notas para el Pacto de Toledo. <i>Fedea Policy Papers, 2018/09</i>.</p> <p>— (2018b). An accounting decomposition of the net financial balance of the public pension system with an application to Spain 1985-2017. <i>Revista de Economía Aplicada, Vol. XXVI</i>, p. 78.</p> <p>FERNÁNDEZ-HUERTAS, J. Y LÓPEZ-MOLINA, G. (2018). Predicting Spanish Emigration and Immigration. <i>AIReF Working Paper, 2018/6</i>.</p>	<p>GARCÍA DÍAZ, M. A. (2018). Efectos de la jubilación parcial con contrato de relevo sobre la equidad y coste financieros del sistema público de pensiones. <i>Fedea Apuntes, 2018/01</i>. http://documentos.fedea.net/pubs/ap/2018/ap-2018-01.pdf</p> <p>— (2019). El sistema español de pensiones: mitos y realidades. <i>Fedea Estudios sobre economía española, 2019/01</i>.</p> <p>INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2018). <i>Encuesta de condiciones de vida 2017 (ECV)</i>. INE.</p> <p>MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (2019). <i>Informe Económico y Financiero de los presupuestos de la Seguridad Social 2019</i>. Dirección de Ordenación de la Seguridad Social.</p> <p>OSÉS, A. Y QUILIS, E. M. (2018). Introducing uncertainty on fertility and survival in the spanish population projection: a Monte Carlo approach. <i>AIReF Working paper, 2018/5</i>.</p> <p>PASTOR, A. Y VILA, M. (2019). Modelo AIReF de proyección del gasto en pensiones en España. <i>AIReF working paper, DT/2019/1</i>.</p> <p>VARIOS AUTORES (2013). <i>Informe del Comité de Expertos sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones</i>. Madrid 7 de junio.</p>
--	--	---