

**Presente y futuro del sistema  
público de pensiones:  
Análisis y propuestas**

**José Antonio Griñán Martínez**

Documento de trabajo 47/2004



## José Antonio Griñán Martínez

Funcionario del Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y de la Seguridad Social, ha sido Secretario General Técnico del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; Consejero de Salud de la Junta de Andalucía; Ministro de Sanidad y Consumo; Ministro de Trabajo y Seguridad Social y diputado en Cortes.

Fue Ministro de Trabajo y Seguridad Social cuando se aprobó, en 1995, el Pacto de Toledo, y ha sido portavoz socialista en la Comisión parlamentaria para la renovación del citado Pacto, que concluyó sus propuestas en 2003.

Ha impartido distintos cursos y ha publicado numerosos artículos y estudios sobre la materia de este documento.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas

© Fundación Alternativas

© José Antonio Griñán Martínez

ISBN: 84-96204-47-2

Depósito Legal: M-21524-2004

## Contenido

<b>Resumen ejecutivo</b> .....	<b>5</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>7</b>
<b>1 El envejecimiento de la población española y su incidencia en el sistema de pensiones</b> .....	<b>9</b>
1.1 La actual coyuntura .....	9
1.2 Las advertencias de la Unión Europea .....	14
1.3 Las estimaciones del gobierno .....	18
1.4 Las previsiones demográficas .....	22
<b>2 Las reformas</b> .....	<b>30</b>
2.1 Medidas presupuestarias y de gestión para la consolidación del modelo: el Pacto de Toledo y su desarrollo .....	30
2.2 Las exigencias de futuro .....	39
<b>3 Conclusiones</b> .....	<b>58</b>
3.1 Orientaciones presupuestarias .....	58
3.2 Mantener una tasa de cobertura aproximada de dos cotizantes por cada pensión .....	59
3.3 Crecimiento simétrico de la cuantía de la pensión media y de los ingresos medios por cotizante .....	59
<b>Bibliografía</b> .....	<b>61</b>
<b>Índice de Tablas</b> .....	<b>64</b>

### **Siglas y abreviaturas**

CC OO	Comisiones Obreras
CEOE	Confederación Española de Organizaciones Empresariales
CNE	Contabilidad Nacional de España
COM	Comunicación
CPE	Comité de Política Económica
EMU	Unión Económica y Monetaria
EPA	Encuesta de Población Activa
EPC	Economic Policy Committee (de la UE)
Ecofin	Consejo de Ministros de Economía y Finanzas de la UE
Eurostat	Oficina de Estadística de la Comisión Europea
IENE	Informe de Estrategia Nacional de España
INE	Instituto Nacional de Estadística
IPC	Índice de Precios al Consumo
FMI	Fondo Monetario Internacional
MTAS	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
OGPE	Orientaciones Generales de Política Económica
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
OMC	Organización Mundial del Comercio
PIB	Producto Interior Bruto
UE	Unión Europea

## Presente y futuro del sistema público de pensiones: Análisis y propuestas

**José Antonio Griñán Martínez**  
Inspector de la Seguridad Social

Los datos de evolución de la población europea en general, y de la española en particular, nos están advirtiendo de un importante cambio hacia un aumento del envejecimiento que, con un mayor o menor desfase cronológico, terminaremos por compartir los quince miembros actuales de la UE y que, sin duda, ha de tener repercusión en la estabilidad financiera de los sistemas públicos de pensiones que se basan en el reparto. La preservación del modelo social europeo obliga a afrontar este desafío desde un compromiso reformista; es decir, un compromiso que obligue a los gobiernos no sólo a evaluar los costes de futuro de cualquier decisión política que afecte al sistema de protección social sino, también, a vigilar la tendencia estructural del gasto, a la vista de la realidad normativa vigente y de las perspectivas.

El presente estudio analiza cuál puede ser la dimensión real del proceso de envejecimiento de la población española, de acuerdo con las proyecciones demográficas más solventes, y cuál podría ser su repercusión sobre el gasto en pensiones. Se formulan, a continuación, las propuestas correspondientes sobre las líneas de reforma que entendemos necesarias para consolidar el sistema en el futuro. Estas propuestas para fortalecer la viabilidad financiera del sistema de pensiones marcan una línea de continuidad con las diferentes reformas que se han venido haciendo en España a lo largo de los últimos veinte años y tienen en cuenta, además, las recomendaciones efectuadas por la Unión Europea y, muy señaladamente, las contenidas en el Pacto de Toledo de 1995, y su renovación en 2003. Afectan a distintos aspectos de la realidad social, económica, presupuestaria y normativa. Así:

- Como medidas presupuestarias y de gestión se propone la definitiva separación de las fuentes de financiación de forma que, en el menor plazo posible, el Estado asuma la financiación del gasto de naturaleza no contributiva que aún se soporta

por las cotizaciones sociales (complementos a mínimos y bonificaciones de cuotas). Consecuentemente con ello, no parece adecuado que se propongan rebajas fiscales a cambio de aumentar la presión contributiva de las cotizaciones sociales. Se sugiere, asimismo, dedicar todos los excedentes presupuestarios a dotaciones al Fondo de Reserva y no actualizar las pensiones por encima de la inflación salvo para mejorar los mínimos.

- La evolución probable de la pirámide de población hace necesario, con carácter general, un aumento de la tasa de ocupación y, en particular, el de la mujer y el de las personas mayores de 50 años.
- Es posible que los aumentos de la tasa de ocupación no sean suficientes y, por ello, habrá que buscar medios para conseguir que crezca la proyectada población en edad de trabajar; algo que sólo puede alcanzarse mediante aumentos de la natalidad, flujos migratorios de entrada y una prolongación de la vida activa, con el consiguiente retraso en la edad en que se accede hoy a la jubilación.
- A la vez que se debe mantener el equilibrio en el crecimiento de los activos cotizantes respecto de los pasivos pensionistas, es imprescindible también actuar para que la evolución de la cuantía de la pensión media sea acorde con la de los ingresos medios por cotizante sin aumentar los tipos de cotización. Esto nos lleva a contemplar como posible medida de apoyo a la viabilidad financiera del sistema el aumento del periodo de cálculo para determinar la base reguladora de la pensión.
- Por último, se estima necesario un aumento de la productividad media que induzca crecimientos importantes del PIB compatibles con amplios procesos de generación de empleo. Por un lado, crecimientos del PIB por encima del crecimiento del empleo abaratan en términos relativos el gasto en pensiones, ya que no toda la productividad se traduce en aumentos salariales y una parte de la que se traduce no se traslada a la base de cálculo de la pensión. Y, por otro, porque sólo así será posible destinar otro tipo de recursos no contributivos a la financiación del sistema de pensiones. Es decir, establecer fuentes complementarias a las cotizaciones sociales para la financiación de las prestaciones contributivas.

## Introducción

Asistimos, en estos últimos años, a una abierta contradicción entre el discurso oficial sobre las pensiones que mantiene el gobierno del Partido Popular y las advertencias que, año tras año, hacen sobre el mismo asunto los distintos órganos de la Unión Europea. Desde aquel lado se nos asegura que el sistema público ha dejado de tener problemas y que su futuro está plenamente garantizado; mientras, desde Bruselas, se insiste en que la evolución de nuestra pirámide de población puede provocar en el medio plazo dificultades importantes para la estabilidad presupuestaria y, por consiguiente, para la viabilidad del actual sistema de reparto. Esta contradicción entre uno y otro discurso, ambos oficiales, provoca una confusión indeseable que sólo podrá superarse desde un estudio, intelectualmente honesto, del sistema español de pensiones: de su pasado, de su presente y de su probable evolución futura.

Los profundos cambios que se producen en nuestra pirámide de población van a tener y están teniendo ya –aparte de la propaganda partidista y de los intereses particulares– una indudable repercusión en los fundamentos de un sistema como el de pensiones que se basa en el reparto entre activos y pasivos, en la solidaridad entre generaciones. La sociedad española se hace más vieja y, como ha escrito el profesor Fernández Cordón (2003:256), “no se puede afrontar el envejecimiento de la población mediante la búsqueda de inexistentes soluciones que lo hagan desaparecer, sino que son necesarios planteamientos innovadores de adaptación”. Sirvan estas palabras para centrar el debate y, más concretamente, para analizar y medir las consecuencias que este proceso de envejecimiento puede tener sobre el sistema público de pensiones; y, naturalmente, para establecer los códigos de comportamiento imprescindibles para consolidarlo en el futuro. O, lo que es lo mismo, para abordar las reformas que sean necesarias en esta senda de consolidación del sistema.

Las proyecciones de la población europea en general, y de la española en particular, probables de aquí a 2030 y sólo posibles desde ese año a 2050, nos advierten de la existencia de un problema que, por lo demás, compartimos todos los miembros de la UE. Con mayor o menor intensidad, más pronto que tarde, los quince miembros actuales de la UE tendrán, pues, que afrontar desafíos comunes. Negar su existencia sería desistimiento social. Igualmente grave sería magnificarlo hasta el extremo de declararlo insoluble y, consecuentemente, concluir con resignación que estamos condenados a la quiebra del sistema público. Tanto el triunfalismo, que es en el fondo una posición conservadora, como el catastrofismo conducen inexorablemente a agudizar los problemas y a transformarlos en otros mucho más graves. Esta tentación de los extremos no es, en todo caso, una amenaza

nueva. Hace ya bastantes años que está presente en los incontables estudios y chequeos efectuados al Estado de bienestar, y la discusión entre los augures de la catástrofe y los reaccionarios del cambio se ha convertido en un “clásico” del debate político emocional. La oscura dialéctica que pretende obligarnos a debatir entre el estatismo a ultranza y la desregulación absoluta deviene, en efecto, el caldo de cultivo de las ya lejanas polémicas sobre el gasto público y el papel del Estado. Estamos, pues, como estábamos en los albores de la puesta en pie de los actuales sistemas de seguridad social y acaso sea éste el momento de hacer frente a la realidad con respuestas que sean más leales con el análisis de la realidad que con las construcciones teóricas previas que se pretendan defender. La preservación del modelo social europeo obliga, como antes se dijo, a afrontar este desafío desde un compromiso reformista; es decir, un compromiso que obligue a los gobiernos no sólo a evaluar los costes de futuro de cualquier decisión política que afecte al sistema de protección social, sino también a vigilar la tendencia estructural del gasto a la vista de la realidad normativa vigente y de las perspectivas demográficas de la sociedad beneficiaria. Se trataría, en definitiva, de un pacto de lealtad con las generaciones futuras.



# 1. El envejecimiento de la población española y su incidencia en el sistema de pensiones

## 1.1 La actual coyuntura

Dijimos antes que el gobierno del Partido Popular se empeña en transmitir a la sociedad un mensaje equivocado. La Seguridad Social, se nos dice, estaba en quiebra; hoy está saneada, y el futuro plenamente garantizado. Falsear el pasado, exagerar el presente y silenciar el futuro es, probablemente, una buena forma de hacer propaganda, pero es también el camino menos indicado para consolidar el futuro del sistema de pensiones. A pesar de las falsas afirmaciones que se hacen desde distintas instancias del gobierno, ni la Seguridad Social estaba en quiebra hace siete años, ni su actual situación financiera es más desahogada que la de hace quince, ni su futuro está totalmente despejado. Sólo si somos capaces de aceptar esta realidad, podremos luego situarnos en disposición de valorar en su justa medida, tanto la actual coyuntura de la Seguridad Social, como el riesgo que podría entrañar la probable evolución demográfica de la población española sobre el sistema de pensiones.

Es cierto que si nos centráramos exclusivamente en la actual coyuntura del sistema de pensiones deberíamos expresar un razonable optimismo. En estos últimos años, las liquidaciones presupuestarias de la Seguridad Social se cierran con superávit; y, a 31 de diciembre de 2003, el sistema había acumulado reservas por un total de 12.022,94 millones de euros (11.742,94 millones provenientes de dotaciones y el resto en rendimientos de los valores), una cantidad que equivale aproximadamente al 1,6 por ciento del PIB de 2003. En los últimos cuatro ejercicios, la Seguridad Social ha compensado el déficit del Estado y de sus Organismos Autónomos. Las previsiones más razonables aseguran, además, que se podrá mantener esta situación de superávit durante todos los ejercicios de la primera década del siglo. Coinciden actualmente en el sistema español de pensiones unas circunstancias demográficas y presupuestarias que permiten mirar también con optimismo, no con despreocupación, el futuro más inmediato. Nada hay, pues, en las cifras actuales de nuestro sistema de Seguridad Social que plantee problemas desde el punto de vista de la estabilidad de las finanzas públicas.

A todo lo anterior hemos de añadir que nuestro gasto en pensiones, en términos de PIB, sigue siendo muy inferior al gasto medio del conjunto de la Unión Europea. Según los

últimos datos hechos públicos por Eurostat, los correspondientes a 2000, el gasto social realizado ese año por España equivalió al 20,1 por ciento del PIB, mientras que el conjunto de los quince Estados miembros de la UE invirtió en gastos de esta naturaleza un 27,3 por ciento.

**Tabla 1. Comparación del gasto en protección social y pensiones en los quince Estados miembros de la Unión Europea. Año 2000**

% sobre PIB de gasto en protección social		% sobre PIB de gasto en vejez, invalidez, supervivencia	
Suecia	32,3	Italia	17,5
Francia	31,0	Suecia	16,5
Alemania	29,5	Austria	16,2
Dinamarca	28,8	Reino Unido	15,3
Austria	28,7	Holanda	14,8
Holanda	27,4	Francia	14,8
Reino Unido	26,8	Alemania	14,7
Bélgica	26,7	Dinamarca	14,4
Grecia	26,4	Grecia	14,4
Finlandia	25,2	Bélgica	14,0
Italia	25,2	Finlandia	12,5
Portugal	22,7	Portugal	12,4
Luxemburgo	21,0	Luxemburgo	11,3
<b>España</b>	<b>20,1</b>	<b>España</b>	<b>10,8</b>
Irlanda	14,1	Irlanda	4,3
UE-15	27,3	UE-15	14,9

Fuente: Eurostat. Tablas resumen con datos a 13 de febrero de 2003. Metodología de 1996.

En vejez, invalidez y supervivencia, gastamos un 10,8 por ciento frente a un 14,9 por ciento del conjunto de la Unión. Sólo Irlanda presenta un menor gasto que nosotros.

A este menor gasto social de nuestro país se une que la actual coyuntura demográfica es probablemente la más favorable que ha atravesado nuestro sistema de pensiones a lo largo de su historia. En **primer lugar**, porque la propia evolución demográfica de estos últimos veinte años ha hecho crecer los activos potenciales en casi cinco millones por efecto de la incorporación a ese segmento de edad de las generaciones del “boom” de la natalidad. En **segundo lugar**, porque en los últimos años, se ha reducido el número de personas que alcanzan la jubilación al haber llegado a esa edad los nacidos en los años de la Guerra Civil. Así, si entre 1981 y 1990 el número de pensiones creció a un promedio de más del 3 por ciento anual (casi 150.000 en cada ejercicio) y entre 1991 y 1997 lo hizo al 2,5 por ciento (145.000, de promedio, cada año), en 1998 aumentó el 1,5 por ciento (11.970); en 1999, el 1,1 por ciento (85.579); en 2000, el 1,2 por ciento (87.611); en 2001, el 0,9 por

ciento (66.287) y en 2002, el 1 por ciento (78.126). Y, por último, en tercer lugar, porque el sistema ha entrado en fase de maduración, luego de que a principios de los años noventa del pasado siglo se produjera la universalización de los beneficiarios y se hubiera terminado de definir el ideal de cobertura.

Esta favorable coyuntura demográfica ha tenido, como era de esperar, una clara repercusión en la contención del gasto en pensiones.

**Tabla 2. Evolución del gasto en pensiones en relación con el PIB**

Años	Gasto pensiones (mill. euros) <sup>(*)</sup>	% PIB
1981	6.652,60	6,22
1986	14.471,17	7,20
1991	25.420,41	7,42
1996	41.489,07	8,94
1997	43.766,90	8,86
1998	46.119,26	8,74
1999	48.246,85	8,53
2000	52.628,83	8,63
2001	54.992,61	8,42
2002	58.529,26	8,41

<sup>(\*)</sup> Pensiones contributivas y no contributivas

Fuente: Elaboración propia a partir de series trimestrales de la CNE y del Informe Económico Financiero de los Presupuestos de la Seguridad Social para 2004

Así, pues, la actual situación de superávit en las cuentas de la Seguridad Social es una consecuencia del aumento del número de cotizantes, pero, sobre todo, de esta particular coyuntura demográfica y de la estabilidad que se consigue en todo sistema una vez que ha madurado. También, además, de la política presupuestaria que se ha desarrollado en los últimos años. Una política que ha optado por aumentar la presión contributiva de las cotizaciones sociales, reduciendo a la vez el gasto en términos de PIB, circunstancia ésta que no se había producido desde la transición política.

La Seguridad Social no está aplicando en estos últimos ejercicios la regla del equilibrio entre ingresos y gastos, sino que ha mantenido sus tipos de cotización en un nivel superior al que se necesitaría para alcanzar dicho equilibrio, con el objetivo, declarado en la propia formulación de los presupuestos, de generar un superávit. Cuando se dice, por lo tanto, que nunca hasta ahora la Seguridad Social había tenido superávit, se expresa una verdad a medias. Con anterioridad a estos últimos años no lo tuvo, es verdad, **porque ése nunca fue el objetivo presupuestario**: anualmente, como hemos dicho, los tipos de cotización se fijaban tratando de que los ingresos se ajustaran a los gastos previstos. Así, si se analizan las series históricas encontramos que en 1989 –cuando se inició el proceso

legal de separación de fuentes de financiación—, los tipos de cotización a la Seguridad Social habían bajado, desde 1982, en 3,3 puntos (del 32,1 por ciento en 1982 al 28,8 por ciento en 1989) y los ejercicios se habían cerrado de forma equilibrada. Ocho años después de formalizarse parlamentariamente el llamado Pacto de Toledo, los tipos se mantienen como en 1995, último año en que se redujeron, y los ejercicios se han cerrado con superávit. La diferencia entre el caso actual y anteriores etapas parece obvia: en los ejercicios presupuestarios de los ochenta el superávit potencial (a tipos constantes) se devolvió a la economía productiva en bajadas de los tipos de cotización, mientras que en estos ocho últimos ejercicios se ha optado no sólo por no reducir sino por aumentar la presión fiscal de las cotizaciones y generar con ello un superávit, en coherencia con la segunda recomendación del Pacto de Toledo que aconsejó se tuviera en cuenta la necesidad de constituir “reservas que atenúen los efectos de los ciclos económicos”.

El Pacto de Toledo marcó, por tanto, un cambio de orientación en la política presupuestaria de la Seguridad Social en la medida en que desde entonces la cotización exigida ha sido superior a las necesidades de financiación del sistema para generar reservas para el futuro.

**Tabla 3. Crecimiento de las cotizaciones y del gasto contributivo, en millones de euros**

Años	Ingresos por cotizaciones	% s/ PIB	Gasto contributivo	% s/ PIB
1996	45.155,36	9,6	40.730,36	8,7
1997	48.041,21	9,7	42.736,59	8,6
1998	51.327,18	9,7	44.842,59	8,5
1999	55.112,26	9,7	47.127,73	8,3
2000	60.766,33	10,0	51.602,05	8,5
2001	66.390,05	10,2	54.398,77	8,3
2002	70.829,10	10,2	58.438,02	8,4

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe Económico-Financiero. Presupuestos de la Seguridad Social. Ejercicio 2004. MTAS.

Las consecuencias de esta política presupuestaria han sido evidentes: si, por un lado, la presión contributiva de las cotizaciones sociales aumentó, entre 1996 y 2002, desde el 9,6 hasta el 10,2 por ciento del PIB; por otra, el gasto en prestaciones contributivas redujo su participación en el PIB, entre 1996 y 2002, en tres décimas, del 8,7 al 8,4 por ciento. Es decir, se ha producido un incremento del esfuerzo contributivo por trabajador empleado que no se ha traducido en un aumento correlativo de la intensidad protectora.

Por lo demás, esta política presupuestaria lleva implícita una clara advertencia de que la bonancible coyuntura demográfica actual es transitoria y de que las cosas pueden cambiar, van a cambiar, en un futuro no muy lejano. Y es que, dejando aparte el mensaje propagandístico que pueda hacerse con los excedentes presupuestarios actuales y con la

acumulación de reservas, el hecho mismo de que –aun con una notable contención del gasto por la coyuntura demográfica–, no sólo no se haya reducido la presión contributiva de las cotizaciones sociales, sino que incluso se ha aumentado con el objetivo explícito de guardar para el futuro, pone paladinamente de manifiesto que las tendencias demográficas dibujan un horizonte muy distinto al actual. La realidad de hoy (fuerte crecimiento de la población en edad de trabajar y bajo crecimiento del número de pasivos potenciales) es la consecuencia de lo ocurrido con la natalidad entre mediados de los años treinta y 1980. Dentro de veinte años comenzará a producirse un proceso inverso como consecuencia de los cambios en la natalidad ocurridos entre finales de los cincuenta y comienzos de este nuevo siglo: se empezará a reducir la población en edad de trabajar y crecerá de forma importante el número de las personas de 65 años en adelante. La población española está envejeciendo y seguirá haciéndolo en el futuro inmediato, una circunstancia que afectará, como es lógico, a las variables financieras del sistema de pensiones.

Podemos incluso ver que, pese a lo excepcional de la actual coyuntura demográfica, la Seguridad Social contributiva registra hoy menos excedentes que hace años. Sin duda por el proceso de maduración, al que antes nos referimos, que ha tenido una obvia repercusión en la evolución de sus determinantes de sostenibilidad (por un lado, número de afiliados y de pensiones, y por otro, cuantía de la pensión media e ingresos medios por cotizante).

La Seguridad Social siempre ha tenido excedentes de cotizaciones que han servido, y sirven aún para pagar gastos de naturaleza no contributiva. Ocurre, sin embargo, que –a diferencia de lo que pueda suponerse–, el excedente de los ingresos contributivos sobre los gastos de esta naturaleza, más allá de sus oscilaciones ajustadas a la evolución del ciclo económico, se ha reducido con el transcurso de los años. Así, el excedente, a principios de esta década, es menor del que podía contabilizarse diez años atrás. Si en 1991 este superávit equivalía al 2,02 por ciento del PIB, en 2002 fue del 1,78 por ciento. Esta progresiva contracción del superávit contributivo de la Seguridad Social es, como se ha dicho, atribuible en su mayor parte al proceso de maduración que ha venido experimentando el sistema en los últimos veinticinco años, pero también al aumento de la tasa de dependencia.

En este periodo, el número de pensiones creció por encima del número de afiliados cotizantes y, del mismo modo, la cuantía de la pensión media aumentó por encima de los ingresos medios por cotizante a tipos de cotización equivalentes. Consecuencia de ello es que el gasto en pensiones contributivas representaba, en 1982, el 45,4 por ciento de los ingresos por cotizaciones sociales, mientras que en 2002 absorbía ya el 75,3 por ciento. Como se verá más adelante, en los últimos veinte años la cobertura de cotizantes sobre pensiones en el Régimen General se redujo en un 23 por ciento; mientras la cuantía de la pensión media aumentó –en ese periodo y en moneda constante– en un 191 por ciento; los ingresos medios, por cotizante y punto de cotización, sólo han crecido en un 50,4 por ciento.

**Tabla 4. Cobertura del gasto en pensiones contributivas por los ingresos por cotizaciones sociales en el Régimen General**

Años	A: Ingresos por cotizaciones (millones de euros)	B: Gasto pensiones Contributivas (millones de euros)	A/B: Cobertura ingresos	A-B: Remanentes Contributivos (millones de euros)	% PIB
1982	9.280,28	4.215,58	2,201	5.064,70	4,12
1992	26.716,92	13.707,13	1,949	13.009,79	3,53
2002	51.899,54	39.088,78	1,328	12.810,76	1,84

Fuente: MTAS

A la vista de todo lo expuesto anteriormente es posible extraer cuatro conclusiones iniciales que, además de superar la contradicción con la que iniciamos este estudio, nos ponen de manifiesto un cambio. La primera, que nuestro actual Sistema de Seguridad Social no es caro: no lo es en términos del esfuerzo presupuestario a que nos obliga hoy su financiación, ni lo es tampoco en términos comparativos con el gasto medio dedicado a este fin por los Estados miembros de la Unión Europea. La segunda, que el gasto en pensiones no ha experimentado crecimientos que hayan puesto en peligro su viabilidad financiera en los últimos años, ni parece que vaya a plantearlos en el futuro más inmediato. La tercera, que la situación actual de las finanzas del sistema de pensiones no es, a pesar del superávit contable, la más holgada de la historia; que, muy al contrario, el superávit contributivo se ha reducido significativamente en los últimos veinticinco años. Y la cuarta, que todas las estimaciones demográficas dan la alerta sobre la probable existencia de problemas a medio plazo. Mientras el gobierno del Partido Popular redujo su discurso oficial a los efectos de las dos primeras conclusiones, la Unión Europea nos advierte de lo que podría llegar a ocurrir en el futuro.

## 1.2 Las advertencias de la Unión Europea

“En el curso de los próximos cincuenta años la tasa de dependencia de la población anciana española experimentará uno de los aumentos más altos de la Unión Europea”<sup>1</sup>. Así se hace constar en un informe de la Comisión Europea sobre el sistema español de pensiones, dado a conocer el 17 de diciembre de 2002<sup>2</sup>. Según el ejecutivo comunitario, este envejecimiento

<sup>1</sup> La tasa de dependencia se expresa por el porcentaje de pasivos potenciales (personas con 65 y más años) sobre los potencialmente activos (en España, técnicamente, la población en edad de trabajar es la comprendida entre 16 y 64 años, aunque acostumbra a incluirse a los comprendidos entre 20 y 64 años).

<sup>2</sup> Pensions: First evaluation of national strategies for adequate and sustainable pensions. Versión provisional en inglés, francés y alemán. Bruselas, 17.12.02.

demográfico se producirá entre nosotros más tarde que en la mayoría de los países europeos, pero de forma más abrupta. Su conclusión no deja margen a la duda: “La viabilidad financiera del sistema español de pensiones queda lejos de estar garantizada”.

No ha sido ésta la primera ocasión en que desde Bruselas se lanza una advertencia sobre las dificultades financieras que el envejecimiento de la población puede provocar en los sistemas públicos de pensiones del viejo continente y, en particular, de las que a largo plazo puede sufrir el nuestro. Según las proyecciones de Eurostat para 2050, se calcula que las personas de 65 años en adelante, en la UE-15, serán ese año el 50,7 por ciento de las de edad comprendida entre 20 y 64 años (actualmente representan el 24,8 por ciento), como consecuencia de que las primeras pasarán de 61 a 103 millones y las segundas de 246 a 203.

A partir de estas proyecciones demográficas, España llegaría a ser, después de Grecia, el país que, si se cumplen las previsiones de la Comisión Europea, deberá aplicar –de entre los actuales quince miembros de la Unión– un mayor porcentaje de su riqueza a pagar la factura de las pensiones en 2050.

Otras proyecciones de organismos supranacionales como la OCDE o el FMI coinciden, con mayor o menor grado de aproximación, con las efectuadas por Bruselas. A partir de los años treinta, el porcentaje del PIB que supondrá el gasto en pensiones experimentará en nuestro país un considerable crecimiento (Tabla 5).

El análisis de la probable evolución demográfica y de sus consecuencias sobre el envejecimiento de la población europea ha empezado a formar parte de las preocupaciones comunitarias, señaladamente en relación con la estabilidad de las finanzas públicas. Desde el Consejo Europeo de Lisboa, de marzo de 2000, la Unión Europea no sólo ha venido reiterando la necesidad de acometer reformas en los sistemas de pensiones para hacerlos viables en el futuro, sino que ha puesto en marcha un sistema de evaluación y control de las distintas políticas nacionales tendentes a conseguir este objetivo. A mediados de junio de 2001 –apenas un año después de que en la capital portuguesa se generalizara el llamado “**método abierto de coordinación**”–, la Cumbre de Gotemburgo decidió aplicar a las políticas de pensiones este procedimiento comunitario de convergencia que pretende que determinadas políticas nacionales, sin dejar de ser de la competencia de cada Estado miembro, se desarrollen de acuerdo con directrices europeas<sup>3</sup>. A este fin, encargó la realización de un informe sobre pensiones que, elaborado conjuntamente por la Comisión y los Comités de Política Social y de Política Económica, a partir de fichas remitidas por cada país y con

---

<sup>3</sup> La puesta en práctica de este método supone: establecer directrices para la Unión con calendarios específicos e indicadores concretos; plasmar las directrices en medidas de política nacional y regional y organizar controles y evaluaciones (Conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Lisboa; marzo de 2000).



**Tabla 5. Proyecciones del aumento de gasto en pensiones en % del PIB (variación 2000 a 2050) efectuadas por el Comité de Política Económica (CPE), la Comisión Europea y la OCDE**

	CPE-2000		CPE-2001		OCDE-2001	Comisión <sup>(*)</sup> 21/05/2003
	Escenario políticas actuales	Escenario de Lisboa	Escenario políticas actuales	Escenario de Lisboa		
Bélgica	3,7	1,6	3,7	1,5	3,3	2,9
Dinamarca	4,5	2,8	4,1	3,0	2,7	2,0
Alemania	4,3	2,3	5,0	2,8	5,0	5,4
Grecia	nd	nd	12,2	8,2	nd	10,2
<b>España</b>	<b>8,3</b>	<b>6,4</b>	<b>7,9</b>	<b>6,8</b>	<b>8,0</b>	<b>5,1</b>
Francia	3,9	2,7	4,0	2,8	3,8	3,4
Irlanda	4,4	3,7	4,4	3,7	nd	3,9
Italia	1,7	0,4	2,1	0,9	-0,3	0,2
Luxemburgo	nd	nd	2,2	nd	nd	1,9
Holanda	6,2	6,0	6,2	6,0	4,8	3,5
Austria	3,1	1,3	4,2	1,4	2,2	1,8
Portugal	6,2	4,1	4,1	3,4	4,5	2,1
Finlandia	4,7	4,3	4,7	4,3	4,8	3,0
Suecia	1,7	0,6	2,6	1,6	1,6	1,8
Reino Unido	0,0	0,0	-1,1	-1,7	0,7	-0,2
UE-15			3,2	1,9		

<sup>(\*)</sup> Período 2005 a 2050, datos tomados de los programas de estabilidad y de convergencia actualizados en 2002.

Fuente: EPC, Progress report to the Ecofin Council on the Impact of ageing population on public pension systems, oct. 2000; EPC, Budgetary challenges posed by ageing populations, oct. 2001; OECD (2002) 31, sep. 2001 y European Economy, Public finances in EMU-2003, mai. 2003.

objetivos y métodos compartidos por los distintos Estados miembros, fue aprobado el 6 de noviembre de ese año por el Consejo de Ministros de Economía y Finanzas (Ecofin).

Apenas un mes después, el 14 de diciembre, la Cumbre de Laeken pidió a los gobiernos de los quince Estados miembros que presentaran, con la metodología del documento comunitario y antes de septiembre de 2002, sendos informes **sobre las respectivas estrategias nacionales en relación con el futuro del sistema de pensiones**. No se trataba tan sólo de poner en común las distintas iniciativas que cada país se disponía a adoptar, o había adoptado, para afrontar los desafíos del envejecimiento. Era algo más. El Ecofin había acordado nueve meses antes que, en los inmediatos y sucesivos programas de estabilidad, cada Estado miembro debería incluir una sección sobre sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas y fijar su estrategia para hacer frente a las repercusiones presupuestarias de los cambios en la



pirámide de población<sup>4</sup>. De esta forma, la aplicación a las políticas de pensiones del método abierto de coordinación se constituía en parte de las actuaciones precisas para conseguir y mantener la estabilidad presupuestaria. Los Quince se habían comprometido, por tanto, a vigilar y anticiparse al impacto que sobre el gasto público puede llegar a tener el envejecimiento. Por efecto de tan importante compromiso, las políticas seguidas por los distintos Estados miembros en relación con sus respectivos sistemas de pensiones, sin haber salido del ámbito de su absoluta competencia, habrán de resultar también coherentes con las obligaciones y las responsabilidades asumidas por cada uno de ellos en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Estamos ante un compromiso de importante trascendencia. Por él, cada gobierno se obliga a afrontar, con medidas concretas, las implicaciones presupuestarias y económicas de su probable evolución demográfica, y a responder de ello ante la UE que –en el marco de la evaluación y toma de decisiones sobre los programas de estabilidad y convergencia de sus Estados miembros– “deberá revisar periódicamente la viabilidad a largo plazo de las finanzas públicas, teniendo en cuenta las tensiones ocasionadas por los cambios demográficos en perspectiva”<sup>5</sup>. Los sistemas de pensiones de los diferentes Estados miembros de la Unión, cuya armonización no resulta posible desde el punto de vista de la distribución de competencias normativas, han entrado sin embargo en un proceso de convergencia, en la medida en que su impacto financiero sobre los niveles de endeudamiento deberá tenerse en cuenta en la ejecución del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

El 12 de febrero de 2002, el Ecofin analizó, por primera vez, los distintos programas de estabilidad, su actualización para el periodo 2001-2005, desde este nuevo enfoque. Por lo que se refiere al español, el Consejo, tras examinarlo, advirtió al gobierno de los riesgos del envejecimiento futuro de nuestra población a la vez que le recriminó que no hubiera realizado un análisis más completo en lo que se refiere a las proyecciones a largo plazo: “El Consejo observa que el programa actualizado no ofrece información detallada adicional sobre las medidas contempladas a fin de reforzar la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas. Esto resulta preocupante dado el desarrollo demográfico de España y las adversas consecuencias presupuestarias del envejecimiento de la población. Por ello, no puede excluirse el riesgo de graves desequilibrios a largo plazo a menos que se apliquen las medidas adecuadas. Las proyecciones de la actualización en materia de gasto en pensiones y cotizaciones sociales, que no van más allá de 2015, no reflejan adecuadamente las consecuencias presupuestarias del envejecimiento demográfico. La anunciada intención de reformar el régimen de pensiones no va acompañada de un calendario detallado”. Y concluía de forma categórica: “Los esfuerzos de reforma emprendidos hasta el presente no bastarán para afrontar el desafío futuro del envejecimiento”.

---

<sup>4</sup> El Ecofin aprobó el 10 de julio de 2001 el “Código de Conducta sobre contenido y formato de los programas de estabilidad y crecimiento” que incluye que los programas actualizados recojan proyecciones sobre ingresos y gastos públicos en el horizonte de 2050 con detalle de los gastos en pensiones, sanidad y cuidados asistenciales.

<sup>5</sup> Código de Conducta citado.

### 1.3 Las estimaciones del gobierno

Muchos han sido los que han tachado de alarmistas las proyecciones que, sobre la evolución de nuestro gasto en pensiones, nos han llegado de Bruselas. Conviene, sin embargo, aclarar que las advertencias de la UE se basan en estudios hechos en España, la mayor parte de ellos por instituciones públicas. De acuerdo con la práctica totalidad de los mismos, el porcentaje del gasto público en pensiones sobre el PIB se reducirá entre 2000 y 2010 y su crecimiento apenas será significativo desde el punto de vista de los medios de financiación, hasta después de 2030. Será a partir de entonces cuando surgirán problemas de financiación del gasto. Como digo, todos los analistas coinciden en esta apreciación. Es lógico: hasta mediados de la segunda década de este siglo estarán llegando a la edad de jubilación las cohortes generacionales que nacieron durante la Guerra Civil y su inmediata posguerra; mientras que, a partir de la mitad de los años veinte y durante los años treinta, la mayor parte de la población en edad de trabajar provendrá de las generaciones nacidas en los años de la caída de la natalidad y se estarán jubilando los nacidos durante los años del *baby boom*. Estas conclusiones generales, casi todas ellas basadas en proyecciones demográficas del Instituto Nacional de Estadística, son las mismas que han utilizado la Comisión y el Consejo de Ministros de la UE para hacer sus estimaciones de gasto y fundamentar las advertencias dirigidas al gobierno español.

Por su carácter oficial y por ser la aportación hecha por el gobierno español al proceso de convergencia iniciado en la UE, nos centraremos en el Informe de Estrategia Nacional de España en relación con el futuro del Sistema de Pensiones (IENE). Es, como digo, el único documento oficial que, por el momento, ha efectuado una estimación de la probable evolución de los ingresos y gastos del sistema público de pensiones. Fue presentado por el gobierno español en cumplimiento de lo acordado en el Consejo Europeo de Laeken. Hemos de advertir, sin embargo, que se trata de una información que, partiendo de hipótesis razonables, mezcla algunos datos de forma inadecuada, usa vías de conocimiento confusas y llega a conclusiones contradictorias en sí mismas. Esta es, probablemente, la razón por la que tanto la Comisión Europea como el Consejo de Ministros de la UE se han quejado reiteradamente del escaso rigor con que presenta las cifras el gobierno español.

El informe gubernamental afirma, para empezar, que no es posible calcular con el suficiente grado de fiabilidad la evolución de los ingresos del sistema contributivo de la Seguridad Social, en porcentaje del PIB, más allá de 2015; aunque, eso sí, sus cálculos sobre la evolución del gasto en pensiones lleguen hasta 2040. A Bruselas le resulta difícil comprender que el gobierno español haga estimaciones tan acabadas de algo tan imprevisible como la evolución a largo plazo del PIB o mida tan en detalle la evolución, a cuarenta años vista, de la población potencialmente activa y del gasto en pensiones y, sin embargo, no logre anticipar cuáles pueden ser los ingresos por cotizaciones sociales más allá de 2015. A esta crítica el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales contesta que el importe de las

cotizaciones “presenta un comportamiento más errático y menos estable en el tiempo que el número de pensionistas” y que ello le aconseja que se aplique a un “espacio temporal a medio plazo”. Lo cierto es que el gobierno, al no entrar en la probable evolución del empleo a medio plazo, obvia el impacto de las proyecciones demográficas sobre la tasa de dependencia. O dicho de otra forma: se sale del terreno de juego. Ha estimado, para los próximos 40 años, el número de pensiones en función de la que será la evolución prevista de los pasivos potenciales. Ha calculado, también para ese periodo, la evolución de la pensión media y del PIB (para lo que, por cierto, tiene que haber realizado estimaciones sobre el empleo), pero no ha querido prestar atención a las proyecciones demográficas de los potencialmente activos (población entre 20 y 64 años). En ese caso habría necesitado entrar a fondo, de acuerdo con sus propios datos, en la sostenibilidad del reparto. Así que prefirió quedarse a las puertas del problema, no sin antes aportar unos datos que, como veremos, a cualquier intérprete de los mismos le resultarán preocupantes.

Por lo que se refiere a los ingresos, el IENE alcanza, como he dicho, sólo hasta 2015.

**Tabla 6. Evolución prevista de los ingresos por cotizaciones (millones de euros)**

Años	Cuotas	Incremento Interanual	% s/ PIB
2000	60.766,33		10,00
2005	76.509,69	4,72	9,66
2010	93.724,83	4,14	9,40
2015	105.485,70	2,39	8,50

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Sorprende –dejando a un lado la corta dimensión temporal de esta proyección– que, en franca contradicción con la evolución que han mantenido los ingresos por cotizaciones sociales en los últimos años (entre 1996 y 2002 la participación de las mismas en el PIB ha crecido del 9,6 al 10,2 por ciento del PIB), se haya previsto una reducción de la presión contributiva de aquí a 2015, de 1,7 puntos porcentuales de PIB. Sólo una fuerte caída de los cotizantes o de sus retribuciones o una reducción de los tipos de cotización podrían explicar este resultado.

Por lo que se refiere a la proyección de los gastos, el IENE parte de tres proyecciones:

La primera detalla cuál es, en la hipótesis más razonable, **la evolución, hasta 2040, de la población española**. La hace a partir de las proyecciones del INE, realizadas, eso sí, antes de conocerse los resultados del censo de 2001<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> INE: Proyecciones de población de España a partir del censo de población de 1991. Agosto de 2001.

**Tabla 7. Evolución de la población española. Número de habitantes (millones)**

Edad	2000	2010	2020	2030	2040
De 0 a 19	8,3	8,2	8,2	7,1	6,5
De 20 a 64	24,6	25,5	25,1	24,0	21,7
> = 65	6,8	7,6	8,6	10,3	12,1
<b>Total</b>	<b>39,7</b>	<b>41,3</b>	<b>41,9</b>	<b>41,4</b>	<b>40,3</b>

**Distribución porcentual**

Edad	2000	2010	2020	2030	2040
De 0 a 19	21,0	19,8	19,4	17,1	16,3
De 20 a 64	61,9	61,8	60,0	58,0	53,8
> = 65	17,1	18,4	20,6	24,9	29,9
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

La segunda calcula cuál va a ser, también hasta 2040, la **evolución del número de pensiones**. Actualiza para ello trabajos anteriores (1995) del propio Ministerio de Trabajo.

**Tabla 8. Proyección del número de pensiones contributivas, según clases**

Años	Jubilación	Incapacidad	Supervivencia	Total
2000	4.526.684	790.304	2.332.404	7.649.392
2010	4.887.048	947.621	2.640.897	8.475.566
2020	5.712.874	1.082.850	2.908.028	9.703.752
2030	7.012.373	1.023.971	3.118.866	11.155.210
2040	8.248.298	865.437	3.440.516	12.554.251

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

**Tabla 9. Incremento interanual (%)**

Años	Jubilación	Incapacidad	Viudedad	Orfandad	Familiares	Total
2000/05	0,46	1,49	1,56	0,36	-1,38	0,85
2006/10	1,07	2,17	1,24	0,42	-0,67	1,21
2011/15	1,56	1,63	1,12	0,58	-0,12	1,41
2016/20	1,59	1,06	0,92	0,72	0,14	1,32
2021/30	2,07	-0,56	0,87	-0,80	-0,07	1,40
2031/40	1,64	-1,67	1,22	-1,57	-0,80	1,19

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

La tercera es la **proyección del gasto en pensiones contributivas**, hasta 2040, en términos nominales y en relación con el PIB, que hace el Ministerio de Trabajo conforme a sus propias previsiones y estimaciones:

**Tabla 10. Proyección del gasto en pensiones contributivas (Millones de euros y en relación con el PIB de ese año)**

Años	Jubilación	Incapacidad	Supervivencia	Total	% s/ PIB
2000	34.483,96	6.180,27	10.413,60	51.077,84	8,43
2010	52.827,35	11.069,60	16.155,99	80.052,95	8,03
2020	86.871,57	19.270,41	23.843,90	129.985,88	8,56
2030	150.449,51	26.604,22	33.474,70	210.528,43	9,92
2040	248.822,33	32.847,42	49.685,32	329.191,43	12,06

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

De acuerdo con esta información contenida en el Informe de Estrategia, la evolución del gasto en pensiones no debería plantear excesivos problemas de financiación. Si en 2040, la factura a pagar supusiera –como prevé el gobierno–, un 12 por ciento del PIB, tendríamos que destinar a esta partida un porcentaje de la riqueza nacional inferior al que, actualmente, dedican muchos de nuestros socios en la UE. Dicho de otra forma: de confirmarse esta proyección, podríamos concluir que la viabilidad del sistema de pensiones está garantizada simplemente aplicando al gasto la diligencia de un buen padre de familia. Sin embargo, a poco que se analice con detenimiento el conjunto de la información suministrada a Bruselas por el IENE, habrá que concluir que las incertidumbres advertidas por las distintas instancias comunitarias no carecen de fundamento. Y es que las propias proyecciones demográficas aportadas en el mismo advierten de que el envejecimiento de la población puede entrañar un obstáculo importante para obtener los recursos financieros suficientes por falta de activos con los que pagar el gasto estimado en pensiones.

Según la proyección del Ministerio de Trabajo, a partir de la del INE, el número de personas de 20 a 64 años va a reducirse entre 2000 y 2040; de forma que, en este lapso de tiempo, se perderán tres millones de activos potenciales. Simultáneamente, se producirá un aumento de 5,3 millones entre las personas potencialmente pasivas (de 65 y más años). Obviamente la tasa de dependencia, medida por el porcentaje de éstos sobre aquéllos, se duplicará, pasando del 27,64 hasta el 55,76 por ciento. De hacerse realidad esta proyección, sus efectos sobre la tasa de cobertura del sistema, medida por el cociente entre afiliados cotizantes en alta<sup>7</sup> y pensionistas serían contundentes: pasaríamos de una proporción de activos ocupados sobre pasivos del 2,12 (julio de 2003) a una población potencial-

<sup>7</sup> Excluidos los cotizantes beneficiarios de las prestaciones por desempleo.

mente activa (entre 16 y 65 años) que –aun en el caso de que estuviera toda ella ocupada– la relación entre activos y pasivos no llegaría ni siquiera a 1,9. Con una tasa de ocupación del 75 por ciento (por encima del objetivo de la cumbre de Lisboa) habría solamente 1,4 cotizantes por cada pensionista, y la posibilidad de financiar el sistema contributivo sólo con cotizaciones exigiría unos tipos de cotización superiores al 50 por ciento del salario.

La evolución demográfica experimentada por España en los tres últimos años, con una entrada de flujos migratorios tan inesperada como espectacular, ha hecho variar estas proyecciones que, todavía con arreglo al censo de 1991, había efectuado el INE. Basándose en este fenómeno, el gobierno ha renovado –en la actualización del programa de estabilidad– sus estimaciones y ha procedido a rectificar las de la Comisión Europea, rebajando considerablemente la proyección del gasto efectuada por los distintos organismos comunitarios.

**Tabla 11. Sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo (Programa de Estabilidad)**

	2000	2005	2010	2015	2020	2030	2040	2050
Gasto en pensiones (% PIB)	8,4	7,9	8,0	8,2	8,5	9,9	12,0	13,0

Fuente: MTAS

Las razones aducidas por el gobierno español para efectuar esta rectificación son estrictamente demográficas, dado que los escenarios macroeconómicos y laborales contemplados en la actualización no difieren, salvo en pequeñas discrepancias “que no afectan significativamente a los resultados”, de los anteriores. Así la población total de partida, la de 2000, que estaba estimada en 39,4 millones de personas, se queda corta tras el Censo de 2001, en que asciende a 40.847.371; una cifra que se ha visto empequeñecida, a su vez, por los datos que vienen arrojando los padrones municipales. A primeros de 2003, se contabilizaba ya una población de algo más de 42,7 millones. El salto cualitativo que ha experimentado la población inmigrante explica en su totalidad el importante aumento de población experimentado a partir de 2000. Entre 2001 y 2002, la población total creció en 721.000 personas y entre 2002 y 2003 en 800.000. Según los datos del INE, la población extranjera en España ascendía, a comienzos de 2002, a 1.977.944. A principios de 2003 se puede estimar una cifra no inferior a los 2,5 millones, lo que hace que el volumen de la población inmigrante alcance probablemente casi el 6 por ciento de la población total. ¿En qué medida modifica esta nueva realidad el conjunto de las proyecciones?

## 1.4 Las previsiones demográficas

Todas las proyecciones demográficas que se han efectuado hasta la fecha anuncian cambios que han de repercutir en los actuales modelos de seguridad social basados en el

reparto. Entre nosotros, casi todos los demógrafos coinciden en el diagnóstico: España va a envejecer bruscamente en los próximos decenios. “En el corto y medio plazo, (el envejecimiento) está fundamentalmente determinado por la estructura de edades actual. En el más largo plazo, aparecen diferencias, pero en todos se mantiene la tendencia al aumento de la proporción de personas mayores y al deterioro de la ratio de dependencia (razón entre la población en edad de jubilación y la población en edad de trabajar)” (Fernández Cordon. 2000:82).

Aunque España inició con retraso el mismo proceso demográfico experimentado años antes por los países de la Unión Europea, nuestra realidad actual ofrece ya rasgos muy similares a los de nuestros vecinos comunitarios: una natalidad y una mortalidad muy bajas, una población en vías de envejecimiento y una fuerte y desordenada inmigración proveniente, fundamentalmente, del Magreb, de América Latina y del este de Europa. El rasgo diferenciador entre la evolución demográfica española y la de los otros países de la UE es que, entre nosotros, el cambio hacia el envejecimiento se ha producido más tarde y más deprisa y, por ello, de forma más abrupta. Así, la natalidad española, que hace sólo veinticinco años era la más alta de Europa, excepción hecha de Irlanda, es hoy la más baja: El índice neto de fertilidad ha caído desde un promedio de 2,8 hijos por mujer en 1976 a 1,22 en 2000.

La evolución desde finales de los años setenta de la pirámide española de población evidencia las claras líneas de tendencia con las que nos enfrentamos de cara al futuro. “Hace más de 25 años, España presentaba una situación demográfica muy distinta a la actual. Pero los años ochenta y noventa han sido, en el campo de la demografía, como en muchos otros ámbitos en

**Tabla 12. Evolución de la población española por tramos de edad (1971-2001) (en miles)**

Grupos de edad	1971	1981	1991	2001
De 0 a 19 años	12.217,5	12.872,8	10.767,9	8.396,4
De 20 a 54 años	15.523,4	16.916,6	18.395,4	21.422,5
De 55 a 64 años	3.132,1	3.679,2	4.327,6	4.063,3
De 65 en adelante	3.339,6	4.273,0	5.428,9	6.964,2
<b>Total</b>	<b>34.212,6</b>	<b>37.741,6</b>	<b>38.919,8</b>	<b>40.846,4</b>

  

% de la población total por cada tramo de edad				
Grupos de edad	1971	1981	1991	2001
De 0 a 19 años	35,7	34,1	27,7	20,6
De 20 a 54 años	45,4	44,8	47,3	52,4
De 55 a 64 años	9,2	9,8	11,1	9,9
De 65 en adelante	9,8	11,3	13,9	17,1
	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Censos de Población. INE



España, un periodo de profundos cambios, que culminan procesos anteriores y anuncian nuevos tiempos y nuevos problemas” (Fernández Cordón, 2003:244). Lo verdaderamente significativo de esta evolución de la población española lo encontramos, ya hoy, en los cambios en la estructura de edades que anuncian un futuro muy diferente al del pasado inmediato y al actual. Bastará con repasar las cifras que muestran la evolución de nuestra población a partir de los cuatro últimos censos para advertir un nítido horizonte de envejecimiento.

Desde 1981, la población menor de 20 años se ha reducido sin interrupción y la de 65 años en adelante ha experimentado, inversamente, un proceso continuado de crecimiento.

El cambio, como puede observarse, se produce a partir de los años ochenta. Entre 1981 y 2001, la población menor de 20 años se ha reducido en casi 4,5 millones, mientras los de 65 y más años han aumentado en 2,7 millones. De esta forma, los más jóvenes, que hace veinte años representaban el 34,1 por ciento de la población española, apenas son actualmente el 20 por ciento, en tanto que los mayores han pasado del 11 al 17 por ciento.

Estamos, pues, ante un fenómeno que va a marcar nuestra realidad durante las próximas décadas y que, a qué negarlo, plantea un cambio de enorme dimensión. ¿Cómo afectará este envejecimiento al gasto en pensiones? No es, desde luego, fácil medirlo. Se han efectuado muchos trabajos al respecto. En todos los casos, se trata de ejercicios de simulación en los que las distintas hipótesis de partida son más razonables que probables. Es, sin embargo, imprescindible trabajar sobre estas proyecciones para formar opinión sobre las consecuencias que pueden tener algunas decisiones actuales en el medio plazo. Si damos por buenos los cálculos efectuados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales antes citados, es decir, cuanto se refiere a la proyección hasta 2040 del número de pensiones y del gasto de las mismas en términos de PIB, al final del periodo contemplado habrá 12,5 millones de pensiones que supondrán un gasto equivalente al 12 por ciento del PIB. Se trata de una actualización del estudio realizado en 1995 por el mismo departamento (La Seguridad Social en el umbral del siglo XXI).

Hay también otros estudios, además de los que vimos provenientes de la Unión Europea, que plantean una mayor incidencia del envejecimiento sobre el gasto en pensiones: Así J. F. Jimeno (2000a), partiendo de tres supuestos de evolución del empleo y la productividad hasta 2050, cifra el gasto en dicho año –según la hipótesis de que se trate– en el 12, el 17,6 y el 19,7 por ciento del PIB. Por su parte, Javier Alonso Meseguer y José Antonio Herce (2003), también a partir de tres escenarios que ellos denominan como peor, central y mejor, estiman un gasto en pensiones para 2050 del 27,59, el 17,23 y el 10,41 por ciento del PIB, respectivamente. Un documento de trabajo del Ministerio de Economía (2000) –realizado por Blanco, Montes y Valero– se ciñe a la evolución previsible del gasto en pensiones de jubilación y estima que se pasará del 4,8 por ciento del PIB en 2000 al 9,2 por ciento en 2050. Todos coinciden, por tanto, en la gravedad de la, para ellos, probable evolución de la pirámide de población española para la sostenibilidad del sistema público de pensiones.



Si nos ceñimos al estudio del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (conviene señalar que de cuantos estudios se efectuaron en los comienzos de los años noventa fueron los del Ministerio los que más se han aproximado a la realidad actual), lo primero que habría que concluir –a la vista de las cifras resultantes– es que, aun con los incrementos moderados del PIB que ha previsto el gobierno, la factura de las pensiones al final del periodo considerado, como antes vimos, puede no resultar excesivamente onerosa para la estabilidad presupuestaria. Lo que ocurre es que, al no haber previsto la evolución de los ingresos por cotizaciones, el Ministerio omite que la propia evolución demográfica –de no producirse cambios significativos en la natalidad o en las cifras de la inmigración– podría hacer muy difícil la obtención de los recursos precisos para financiar el gasto.

Analizamos un sistema de reparto, de prestación definida, que se financia con las aportaciones de empresarios y trabajadores. Son, pues, las cotizaciones sociales la base de sustentación del sistema contributivo y, salvo que se modifique la estructura financiera del mismo, éstas deberán ser suficientes para hacerse cargo del gasto que hemos proyectado. ¿Podrán las cotizaciones sociales, con tipos de cotización competitivos, allegar los recursos suficientes para pagar las pensiones en el futuro? Sí, naturalmente, con crecimientos robustos de la ocupación que mantengan constante una tasa de cobertura adecuada entre el número de afiliados cotizantes y el de pensiones.

Si se mantiene constante la presión contributiva de las cotizaciones sociales, y se cuenta con una evolución simétrica de los ingresos medios por cotizante y de la cuantía de la pensión media (véase más adelante), se podría cifrar una ratio de cobertura adecuada para la sostenibilidad del sistema, aproximadamente como la existente en 2000<sup>8</sup>. Si utilizamos como paradigma esta proporción, por cada pensión nueva deberían incorporarse dos nuevos cotizantes; esto es:

**Tabla 13. Relación sostenida de una ratio de cobertura de dos cotizantes en alta por cada pensionista**

Años	Número de pensiones	Número de cotizantes en alta laboral
2000	7.649.392	15.236.218
2010	8.475.566	16.866.638
2020	9.703.752	19.377.664
2030	11.155.251	22.198.949
2040	12.554.251	24.982.959

Fuente: Estimación propia a partir de las proyecciones del MTAS

<sup>8</sup> Aproximadamente dos cotizantes por cada pensión.

**Tabla 14. Evolución y proyección de los afiliados cotizantes**

Años	Nº afiliados cotizantes	% incremento	% Incremento medio anual
1980	10.414.085	–	–
1990	12.587.744	20,87	1,91
2000	15.236.218	21,04	1,93
2010	16.866.638	10,70	1,02
2020	19.377.664	14,89	1,40
2030	22.198.949	14,56	1,37
2040	24.982.959	12,54	1,19

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Seguridad Social para 1980, 1990 y 2000.

No se trata, desde luego, de una previsión utópica. El número de afiliados preciso para afrontar el número probable de pensiones en 2010 ha estado a punto de alcanzarse en 2003 y el crecimiento del empleo que proponemos para los próximos cuarenta años es inferior al que se ha conseguido en los veinte últimos.

Desde el punto de vista de la evolución teórica del empleo no aparecen, por tanto, problemas. Estos van a provenir del lado de la evolución de la población potencialmente activa (la comprendida entre 16 y 64 años, aunque sería más exacto calcularla por la incluida entre 20 y 64), ya que, por el efecto del descenso de la natalidad, su número se va a ir reduciendo progresivamente hasta llegar a ser insuficiente para mantener la ratio de cobertura. Lo que muestran todas las proyecciones demográficas es que “en el futuro una carga creciente de dependientes mayores va a tener que ser soportada por una población en edad de trabajar que disminuye en términos relativos” (Fernández Cordon 2003:252). Según las distintas proyecciones efectuadas hasta la fecha<sup>9</sup>, la cifra de los potencialmente activos en 2040 no superará los 25 millones, lo cual lógicamente no permitiría esos mismos millones de cotizantes (100 por ciento de tasa de ocupación), convenientes para afrontar el pago de 12,5 millones de pensiones.

Insisto en que es inadecuado convertir las proyecciones demográficas en previsiones. Es necesario distinguir en ellas aquello que aparece como inevitable de lo que puede cambiar. O dicho de otra forma, conviene deslindar aquellas características de nuestro futuro que son de advenimiento cierto de las cuestiones que abren interrogantes sobre su probabilidad. Un cambio significativo de la natalidad, un salto biológico que pudiera llevar a aumentos

<sup>9</sup> En la hipótesis 3 de las efectuadas por el INE en su proyección de 2001, el número de personas comprendidas entre 16 y 64 años, en 2040, sería de 24.776.730. Son proyecciones, es cierto, efectuadas con anterioridad a los resultados del censo de 2001 que ha aumentado de forma importante el número de efectivos en ese tramo de edad. Las proyecciones efectuadas por Juan Antonio Fernández Cordon para ese mismo año dan, en la hipótesis más expansiva, 23.472.730 personas potencialmente activas.

espectaculares de la esperanza de vida o unos fuertes flujos de inmigración constantes podrían cambiar radicalmente todas las previsiones. Lo que sí podemos afirmar, en cualquier caso, es que un aumento importante de la natalidad sólo tendrá efectos en la población en edad de trabajar, es decir, en los futuros cotizantes, dos décadas después de producirse. De ahí que, a la vista de la evolución que ha experimentado nuestra pirámide de población, **podamos afirmar que los aumentos de la población en edad de trabajar que puedan producirse, de ahora a 2025, manteniendo constante dicha edad, sólo provendrán de la inmigración.** Se trata de un efecto demográfico inevitable. La caída de la natalidad en las pasadas décadas va a tener, inexorablemente, efectos en el futuro inmediato, en la medida en que las madres potenciales de dentro de veinte y hasta treinta años ya han nacido. La población de mujeres, comprendidas entre 20 y 39 años, tramos éstos de edad de los que proviene el 95 por ciento de los nacimientos, alcanzaba la cifra de 6.561.443 en el año 2000. La de 0 a 19 años, generación inmediatamente siguiente a la actual, suma 4.087.179 efectivos, casi dos millones y medio menos.

**Tabla 15. Nacimientos en 2000 según los tramos de edad de las madres**

Grupos edad	Nº de Mujeres	Nacimientos por tramos de edad	% / total	Tasa Fecundidad (x1000)
De 0 a 4 años	935.656	—	—	—
5 a 9	927.892	—	—	—
10 a 14	1.022.591	—	—	—
15 a 19	1.201.040	11.289	2,84	9,40
20 a 24	1.554.144	40.506	10,19	26,06
25 a 29	1.710.339	112.177	28,22	65,59
30 a 34	1.660.831	155.427	39,10	93,58
35 a 39	1.636.129	67.974	17,10	41,55
40 a 44	1.516.624	9.739	2,45	6,42
45 a 49	1.309.653	398	0,10	0,30
<b>Totales</b>	<b>13.474.899</b>	<b>397.510</b>	<b>100,00</b>	—

Fuente: INE

Es obvio que, de mantenerse estables los flujos migratorios y las tasas de fecundidad actuales por tramos de edad, a partir de 2020 se producirá inexorablemente una reducción del número total de nacimientos, incluso con aumentos significativos del número de hijos por mujer.

El Instituto Nacional de Estadística ha estudiado, también antes de la explotación de los datos definitivos del Censo de 2001, unos escenarios futuros para la población de España en el periodo 2002-2050, sin inmigración<sup>10</sup>. Partiendo de considerar nulo el saldo migratorio y

<sup>10</sup> Trabajo efectuado en junio de 2002 a petición de la Comisión no Permanente del Pacto de Toledo, del Congreso de los Diputados.

de extrapolar a periodos futuros la tendencia más reciente de la mortalidad, Estadística contemplaba tres hipótesis, según la fecundidad estimada fuera baja, alta o intermedia. El punto de partida de los escenarios lo constituyó la población residente en España estimada a 1 de enero de 2002, según las proyecciones revisadas en 2001. Para establecer las tres hipótesis de fecundidad a las que he hecho referencia, se fijó, en primer lugar, el año en que podría alcanzarse en España el número medio de hijos considerado como objetivo en cada una de ellas. Se estimó que la hipótesis de fecundidad alta (la danesa: 1,734), alcanzaría su máximo nivel en 2020. También se cifró en 2020 la llegada al respectivo objetivo de fecundidad en las otras dos hipótesis: la de baja fecundidad establece que el número medio de hijos por mujer sería de 1,424 y la hipótesis intermedia contempla 1,579.

**Tabla 16. Proyección de población potencialmente activa y pasivos potenciales**

Años	16/64 años	65 y más años	Tasa dependencia	Nº medio de hijos/m.	Edad media maternidad	Nacimientos
2000	26.991.270	6.792.635	25,17	1,22	30,67	395.756
2010	26.794.631	7.451.216	27,81	1,48	30,02	414.841
2020	25.542.626	8.302.153	32,50	1,73	29,62	349.798
2030	23.487.683	9.802.087	41,73	1,73	29,62	335.345
2040	20.223.910	11.337.944	56,06	1,73	29,62	335.376

Fuente: INE: Escenarios futuros para la población de España en el periodo 2002-2050, sin inmigración. Hipótesis 2, de fecundidad alta. Junio de 2002.

Estadística estimó, pues, en las tres hipótesis, un aumento de las actuales tasas de fecundidad. Pues bien, lo relevante de estas proyecciones está en que los resultados obtenidos arrojaron, en los tres supuestos, una evolución de la población potencialmente activa (de 16 a 64 años) insuficiente para mantener la tasa de cobertura ideal de activos sobre pasivos. Ni siquiera en el supuesto de alcanzar los 1,734 hijos por mujer en 2020 se conseguiría un volumen suficiente de activos potenciales. En ese caso, el número de nacimientos, tanto en dicho año como en los siguientes hasta 2040, sería inferior al que se ha producido en 2000 con una media de sólo 1,22 hijos por mujer. Así que, aun en esa hipótesis de alta fecundidad, el número de personas en edad de trabajar, no mediando entrada alguna de inmigrantes, descendería paulatinamente para alcanzar, ya a partir de 2030, unos niveles insuficientes para llegar a la ratio de cobertura.

Podemos, pues, anticipar algo que más adelante analizaremos con mayor detenimiento: la aportación que hagan los flujos de entrada de inmigrantes va a ser imprescindible en el futuro para que el volumen de la población activa permita la creación del empleo necesario y mantener así una adecuada tasa de cobertura entre activos y pasivos.

¿Qué otros efectos de los cambios demográficos, ya generados, se van a producir inexorablemente en los próximos años? Uno, muy evidente, será el aumento de la media de edad de la población española. Los segmentos más anchos de nuestra pirámide de población, que son actualmente los que se corresponden con el grupo de personas entre 25 y 34 años, serán dentro de veinte años, muy probablemente, los de las personas entre 45 y 54 años. Otro efecto será que las personas con 80 ó más años, que representan actualmente el 3,9 por ciento de la población total, podrán llegar a suponer un 6 por ciento dentro de veinticinco años, lo que pone de manifiesto que se va a originar una carga creciente de dependientes mayores que habrá de ser soportada por una población en edad de trabajar paulatinamente decreciente.

## 2. Las reformas

### 2.1 Medidas presupuestarias y de gestión para la consolidación del modelo: el Pacto de Toledo y su desarrollo

En 1995 los partidos políticos con representación parlamentaria acuerdan el llamado Pacto de Toledo. Lo más destacable del Pacto está en que fue un acuerdo de responsabilidad compartida para no derribar, en una especie de subasta de ofertas políticas partidarias, las bases financieras del sistema de pensiones; un compromiso con el futuro que se apoyó en dos pilares: un consenso sobre el sistema público de reparto; y un acuerdo para reformarlo, de manera que el incremento del gasto fuera compatible con el crecimiento de la economía nacional. Sus recomendaciones, por otra parte, no suponen ruptura alguna con las que han sido las líneas maestras diseñadas desde la transición democrática, si bien resulta original en la medida en que procede a una sistematización de muchas de las ideas ya avanzadas o puestas en marcha.

El Pacto de Toledo nos conduce a una recomendación preliminar: es muy conveniente, a la hora de abordar procesos de reforma, mantener la fuerza del consenso político y del diálogo social con empresarios y sindicatos. La Comisión Europea lo ha dicho de forma bien elocuente: “No se trata simplemente de una tarea para tecnócratas. Sin un liderazgo firme y un fuerte apoyo público a las medidas necesarias de reforma no será posible construir unos sistemas de pensiones sólidos”. Así se ha reconocido además por la totalidad de las formaciones políticas con representación parlamentaria al renovar las recomendaciones del Pacto de Toledo en octubre de 2003 con el propósito de mantener viva su doble fortaleza inicial: la de origen (el consenso político y social) y la de contenido (sus recomendaciones concretas).

Por lo demás, a la hora de avanzar las líneas directrices que habrán de guiar el proceso de reformas del sistema público de pensiones, habremos de partir de las recomendaciones del Pacto de Toledo y de la conveniencia de llevarlas a sus últimas consecuencias. Empezaremos por las estrictamente presupuestarias.

#### **La separación de las fuentes de financiación de la Seguridad Social**

La separación de las fuentes financieras es la primera de las recomendaciones del Pacto de Toledo y resulta imprescindible para medir en su exacta magnitud la capacidad financiera del sistema contributivo.

Desde los pactos de La Moncloa se había aceptado la idea de que nuestra Seguridad Social, de carácter profesional y contributivo, debería caminar hacia un esquema mixto de financiación, mediante el aumento progresivo de las aportaciones del Estado. Se trataba, con ello, de eliminar las transferencias negativas entre los presupuestos del Estado y de la Seguridad Social, al hacer que determinados gastos de carácter no contributivo dejaran de ser financiados con los ingresos procedentes de las cotizaciones sociales para ser asumidos paulatinamente por la fiscalidad general. Ya en los presupuestos de 1989 se otorgó un primer carácter sistemático a esta línea histórica de comportamiento, cuando se asignó al Estado buena parte del gasto de la prestación sanitaria, universalizada pocos años antes con la Ley General de Sanidad. Faltaba aún, sin embargo, una clara delimitación de las fuentes financieras, algo que se conseguiría con el Pacto de Toledo. Es en él donde **se procedió a sistematizar esta financiación mixta del sistema de Seguridad Social**, mediante una invitación al legislador para que diferenciara legalmente entre el gasto contributivo y el no contributivo a efectos de **clarificar** sus respectivas fuentes financieras.

Aunque el Pacto de Toledo no detallaba en su primera recomendación, qué gastos, por ser no contributivos, deben financiarse con cargo a los Presupuestos del Estado, dejaba establecido que determinadas prestaciones tienen, en todo caso, naturaleza no contributiva: la sanidad, los servicios sociales, las prestaciones familiares, las bonificaciones en las cotizaciones de contratos para fomento de empleo, la anticipación de la edad ordinaria de jubilación y las ayudas a sectores productivos. Posteriormente, para desarrollar el Pacto, la Ley 24/1997 especificó cuáles eran las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social y que, por ende, habrían de financiarse exclusivamente desde la fiscalidad general. Sólo dejó para después de 2000 la determinación de la naturaleza de los complementos a mínimos que, en principio, fueron considerados como no contributivos. En 2001 se aceptó finalmente que la financiación de estos complementos debería asumirse por el Estado.

De esta forma, el Pacto de Toledo hizo **causal** la financiación mixta de la Seguridad Social. El Estado dejaba, así, de ser un sujeto que “aportaba” recursos para completar la parte del gasto que no alcanzaban a financiar las cotizaciones sociales, para asumir la responsabilidad contable de financiar íntegramente el coste de las prestaciones universales, no contributivas. Digamos, sin embargo, que a finales de 2003 –ocho años después del Pacto de Toledo–, aunque clarificada la naturaleza de las distintas prestaciones, está por concluir este proceso de separación de fuentes financieras. Por una parte, los complementos a mínimos se financian aún (Presupuestos de 2004) en un 78,15 por ciento (es decir, en más de 3.200 millones de euros) con cotizaciones sociales. Por otra, las bonificaciones de cuotas para fomento de empleo, que anualmente suponen algo más de 1.800 millones de euros, se siguen financiando con recursos provenientes de cotizaciones sociales (de desempleo, en este caso).

El Acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social, suscrito en abril de 2001 por el gobierno, CC OO y CEOE, concedió un plazo de doce años para que



el Estado asumiera íntegramente la financiación de los complementos a mínimos. El Pacto de Toledo había recomendado, sin embargo, que “la culminación efectiva” de la separación de fuentes financieras se llevara a cabo “en el menor plazo posible”, consejo éste que no se tuvo en cuenta por los firmantes del acuerdo de 2001 que dejaba para 2014 la terminación del proceso; o lo que es lo mismo, la demoraba en veinte años.

Lo paradójico de este retraso en el cumplimiento de la primera recomendación del Pacto de Toledo está en que la Seguridad Social, que registra superávit en sus cuentas, ha aumentado significativamente la presión contributiva de las cotizaciones y, sin embargo, el Estado –que no deja de contabilizar déficit en las suyas– realiza rebajas fiscales de la imposición directa. De esta forma, las cotizaciones sociales han asumido todo el peso en la consecución del déficit cero y se han convertido así en el principal recurso fiscal, con diferencia, de nuestro país, una circunstancia que conspira contra la competitividad y el empleo.

En la renovación del Pacto de Toledo (2003) se propone que la culminación efectiva de la separación de fuentes de financiación se produzca dentro del plazo de vigencia de las nuevas recomendaciones, es decir, en 2008. Conviene añadir que, de cumplirse esta recomendación, el Estado deberá prestar atención a las necesidades de gasto que ha de asumir con cargo a sus presupuestos generales.

El Pacto de Toledo se pronunció a favor del **principio de exclusividad** para la financiación de los gastos declarados no contributivos y del **de compatibilidad financiera** para los contributivos. En ambos casos se añadía que los recursos para financiar unos y otros habrán de ser “suficientes”. En el caso de las fuentes financieras procedentes de los presupuestos del Estado se estaba trasladando un mensaje claro al gobierno para que los créditos consignados estuvieran proyectados en función de las necesidades concretas que se deduzcan de los compromisos incluidos en la legislación vigente para cada tipo de atención. Lo que quiere decir que **no cabe continuar apoyando los procesos de reducciones fiscales en el incumplimiento de la primera recomendación del Pacto de Toledo**. Y es que, como podemos ver, el proceso de separación de fuentes se ha ralentizado precisamente tras la aprobación en 1995 del Pacto de Toledo.

En 2002 las cotizaciones sociales financiaban todavía gastos no contributivos por un importe total de 5.610 millones de euros, equivalentes a algo más del 0,8 por ciento del PIB,

**Tabla 17. Evolución de las Aportaciones del Estado a la Seguridad Social**

Años	% recursos totales	% PIB
1989	25,41	3,30
1996	29,27	4,46
2001	31,73	4,91

Fuente: Presupuestos de la Seguridad Social. MTAS



que se debería haber añadido, por un lado, a los excedentes de la Seguridad Social (léase reservas) y, por otro, al déficit del Estado y sus Organismos Autónomos. En la actualidad el balance es muy similar.

A tenor de ello, y dado que es necesario completar este proceso de deslinde entre las diferentes fuentes de financiación antes de 2009, habrá que tener en cuenta las necesidades de financiación del Estado. En una de las nuevas recomendaciones efectuadas en la renovación del Pacto de Toledo, se dice: “La viabilidad financiera del sistema de pensiones ha de contemplarse en el contexto europeo de estabilidad y crecimiento y vincularse, bajo los principios de subsidiariedad y coordinación, a los objetivos perseguidos por la política común europea”. Es, pues, imprescindible hacer compatible la separación de las fuentes financieras en el plazo previsto con los compromisos asumidos en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, lo que obliga a subordinar cualquier propuesta de reducción de impuestos a dicha separación efectiva.

El Pacto de Toledo parte, como antes vimos, de la compatibilidad financiera entre recursos de distinta naturaleza para financiar los gastos contributivos, si bien “básicamente” deberán provenir de las cotizaciones sociales. Se admite así la posibilidad de añadir fuentes complementarias a las cuotas de empresarios y trabajadores para financiar estos gastos, “sin excluir que se pueda contemplar la aplicación de una contribución universal para todo tipo de rentas”. Más adelante trataremos sobre esta posibilidad.

### La creación del Fondo de Reserva

Conviene empezar por formular una observación preliminar al Fondo de Reserva y a sus dotaciones, que tiene mucho que ver con la transparencia informativa. Hay un elemento en las cuentas de la Seguridad Social nunca aclarado y que afecta a las dotaciones del fondo de reserva: si atendemos a los datos que arrojan las liquidaciones presupuestarias de la Seguridad Social y los ponemos en relación con las dotaciones efectivas hechas al fondo comprobaremos que una parte importante de los excedentes no se han incorporado al mismo. Según los datos suministrados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, los resultados presupuestarios no financieros que se han obtenido en los ejercicios 1999 a 2002 han sido los siguientes:

**Tabla 18. Resultados presupuestarios no financieros, 1999-2002**

Excedentes ejercicio 1999	1.017,44 millones de euros
Excedentes ejercicio 2000	3.316,38 millones de euros
Excedentes ejercicio 2001	5.844,44 millones de euros
Excedentes ejercicio 2002	6.487,84 millones de euros
<b>Total</b>	<b>16.666,10 millones de euros</b>

Fuente: MTAS

A 31 de diciembre, sin embargo, la dotación del Fondo era la siguiente:

**Tabla 19. Dotaciones al Fondo de Reserva**

Año 2000	601 millones de euros
Año 2001	1.803 millones de euros
Año 2002	3.575 millones de euros
Año 2003	5.494 millones de euros
Dotaciones	11.473 millones de euros
Rendimientos	550 millones de euros
<b>Total acumulado</b>	<b>12.023 millones de euros</b>

Fuente: Secretaría de Estado de Comunicación:  
Consejo de Ministros de 12 de diciembre de 2003.

Algo más de 4.600 millones de euros, correspondientes a los excedentes obtenidos entre 1999 y 2002, no se han traducido, por tanto, en dotaciones al Fondo de Reserva. Añadamos a ello que, según las notas oficiales del Consejo de Ministros, las aportaciones de 2003 se hicieron con cargo a la dotación presupuestaria de ese mismo ejercicio. En el proyecto de presupuestos para dicho año, se previó un superávit final en los de la Seguridad Social equivalente al 0,5 por ciento del PIB; esto es, unos 3.646 euros con la previsión de crecimiento efectuada por el gobierno. Lo más probable, sin embargo, es que el superávit de 2003 esté por encima de los 6.000 millones de euros que, sumado al acumulado hasta 2002, daría una cantidad de 22.600 millones de euros. De aceptarse que con las aportaciones efectuadas al Fondo de Reserva hasta septiembre de 2003 se han liquidado ya las correspondientes a este ejercicio, la diferencia entre las dotaciones del Fondo (12.023 millones) y los excedentes probables de la Seguridad Social a 31 de diciembre de 2003 (22.600 millones) estaría cercana a los 10.000 millones de euros. Sólo, pues, el 53 por ciento del superávit habría ido destinado a nutrir el Fondo de Reserva. Es obvio que las aportaciones en concreto habrán de hacerse en función de la tesorería existente y las disponibilidades de la misma, pero, una vez liquidado el presupuesto y pagadas las facturas, lo lógico sería hacer coincidir los excedentes resultantes con la aportación al Fondo de Reserva.

La Ley General de Estabilidad Presupuestaria determina que los excedentes presupuestarios de la Seguridad Social se habrán de destinar **prioritariamente** a la dotación del Fondo de Reserva. La memoria de los presupuestos de la Seguridad Social acostumbra, sin embargo, a reseñar que el superávit del ejercicio irá destinado al fondo de reserva y “a otros fondos de posibles aplicaciones”. Dado que no existen esos “otros” tales fondos, es imprescindible conocer qué función cumplen esas cantidades recaudadas como excedentes y que no han ido a parar al Fondo de Reserva.

En la renovación del Pacto de Toledo (2003), la tercera recomendación efectuada establece que los excedentes que se produzcan “deberán ser destinados fundamentalmente a se-

guir dotando dicho Fondo de Reserva, sin límite alguno, y en todo caso teniendo en cuenta la situación social y económica. El resto de los excedentes, si los hubiere, revertirán al propio Sistema de la Seguridad Social”. Queda claro que los excedentes presupuestarios, una vez convertida la contabilidad en caja, deberán destinarse a reservas en lo esencial y, subsidiariamente, a mejora de prestaciones.

Una vez efectuada esta aclaración inicial, conviene destacar que la recomendación, y posterior creación, de un Fondo de Reserva ha llevado, como antes vimos, a **un cambio fundamental en la orientación presupuestaria de la Seguridad Social** que a su vez ha supuesto un cambio en la solidaridad intergeneracional. Entre 1982 y 1996, el gasto en pensiones creció del 6,44 al 8,94 por ciento del PIB (dos puntos y medio), los tipos de cotización se rebajaron en casi cuatro puntos y se mantuvo siempre un excedente contributivo no inferior a un punto del PIB. Por el contrario, entre 1996 y 2002, el gasto en pensiones redujo su participación en el PIB en algo más de medio punto y se aumentó la presión contributiva de la Seguridad Social, precisamente, en medio punto del PIB. Digamos, pues, que los excedentes entre 1982 y 1996 expresaron una solidaridad de los activos con los pasivos, mientras que ahora, al no aumentar el gasto en pensiones y acumular reservas para el futuro, los excedentes materializan una solidaridad de los pasivos con los activos.

El fondo de reserva ha sido, por tanto, una de una de las reformas sustantivas inducidas por el Pacto de Toledo, en la medida en que ha llevado a una nueva política presupuestaria que hace que los potenciales excedentes no se orienten a los pensionistas de hoy sino a los del futuro. Es, junto con la separación de fuentes financieras, la recomendación más sustantiva, desde el punto de vista presupuestario, de las que en su momento expresó el Pacto de Toledo. Aún hay una tercera que es la que pasamos a analizar a continuación.

### **La actualización de las pensiones**

El factor que tiene, sin ningún género de dudas, mayor incidencia en la evolución de la cuantía de la pensión media es la **revalorización anual de las pensiones**. Analizando el gasto abonado en la nómina de diciembre de 2002, se puede comprobar que, como promedio, de cada cien euros pagados a una pensión, 59,84 corresponderían a la cuantía de la pensión en el momento de su reconocimiento; 32,86, a las revalorizaciones anuales sucesivas; y 7,30 euros, a los complementos a mínimos. Estamos, pues, ante el componente dinámico más importante del gasto en pensiones.

En el Pacto de Toledo se acordó que las pensiones se habrán de revalorizar –cada ejercicio–, en función de la tasa anual del IPC, en noviembre. Se trata de una medida que se venía aplicando tiempo atrás y cuya inclusión en el Pacto tuvo como propósito principal no sólo mantener el poder adquisitivo de las pensiones sino, además, determinar el importe exacto de su revalorización anual, limitándolo a los aumentos por actualización al coste de la vida.

Se trata de una norma de extrema importancia. Aumentar, o en su caso reducir, la **revalorización** anual por encima, o por debajo, de la inflación anual tendrá una gran repercusión en la evolución del gasto en pensiones. El estudio, antes citado, del Ministerio de Trabajo, La Seguridad Social en el umbral del siglo XXI (1995) calculó la variación sobre dicha evolución que tendría una revalorización de las pensiones un punto por encima, o un punto por debajo, del IPC. En ambos casos los resultados son concluyentes y muestran las dos caras de la misma moneda: en una u otra circunstancia se producirá un efecto decisivo en el mayor coste, o en el ahorro, del sistema de pensiones.

**Tabla 20. Variación del gasto en porcentaje según revalorización de las pensiones con desviación de 1 punto sobre IPC**

Años	IPC -1 punto	IPC +1 punto
2000	-4,7	+4,9
2005	-9,2	+10,0
2010	-13,5	+15,4
2015	-17,6	+21,1
2020	-21,5	+27,0
2025	-25,2	+33,3
2030	-28,7	+39,8

Fuente: La Seguridad Social en el umbral del siglo XXI, 1995.

La renovación del Pacto de Toledo ha incorporado a la fórmula adoptada en 1995 una cláusula probablemente innecesaria, pero que puede tener efectos discutibles sobre la forma de actualizar anualmente las pensiones. Dice así: “Se deberá seguir garantizando que las ganancias de poder adquisitivo que puedan derivarse de una inflación real inferior a la prevista se consoliden con carácter permanente en las pensiones, evitando la corrección a la baja cuando existan mejoras de poder adquisitivo derivadas del comportamiento de los precios”. Se trata de un supuesto ciertamente excepcional que, sin embargo, encuentra un precedente en 1998, cuando la tasa anual de inflación en noviembre (1,6 por 100) fue cuatro décimas inferior a la inicialmente prevista (2 por 100). En aquella ocasión, se terminó consolidando en la cuantía de las pensiones esa mayor revalorización sobre el índice de precios. Ahora esa interpretación, que ya entonces fue polémica, se convierte en norma general, lo cual hará que la previsión inicial del gobierno se haga probablemente de forma cautelosa, bastante por debajo de la lógica económica y obligue a tener que efectuar compensaciones anuales por el diferencial entre la evolución real de los precios y lo estimado por el ejecutivo. Si se tiene en cuenta que ya se recomendó en la renovación del Pacto de Toledo que –sin perjuicio general de mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones– se mejoren las más bajas, habría sido más acertado establecer, no la consolidación individualizada de las diferencias que pudieran producirse por una inflación real inferior a la prevista, sino la aplicación de ese diferencial exclusivamente a las pensiones más bajas.

Conviene insistir en este punto, pues, como hemos visto, el componente del gasto en pensiones más importante es el que resulta de sus actualizaciones. Revalorizar los niveles estrictamente contributivos por encima de la inflación pudiera repercutir en un incremento del gasto muy difícil de financiar en el futuro.

### **La simplificación del sistema**

El Pacto de Toledo recomendó que se continuara el proceso de unificación de la estructura del sistema, “reduciendo de manera gradual el número de regímenes actualmente existentes y logrando la plena homogeneización del sistema público de pensiones, de manera que, a medio o largo plazo, todos los trabajadores y empleados queden encuadrados o bien en el régimen de trabajadores por cuenta ajena o bien en el de trabajadores por cuenta propia, contemplando, no obstante, las peculiaridades específicas y objetivas de los colectivos encuadrados en los sectores marítimo-pesquero y de la minería del carbón, así como los trabajadores eventuales del campo”. Por otra parte, el propio Pacto prevé, respecto de la financiación de los regímenes especiales, que a igualdad de acción protectora “debe ser también semejante la aportación contributiva”.

Se trata de unos loables propósitos que ocho años después continúan, sin embargo, sin desarrollo. En el primer acuerdo formalizado con los agentes sociales para poner en marcha el Pacto de Toledo, el de 9 de octubre de 1996, se incluyó un apartado dedicado a este tema. Volvía a denunciar la ruptura parcial de los principios de solidaridad y equidad que se produce como consecuencia de las condiciones favorables en la distribución de las cargas financieras de la que disfrutaban algunos regímenes especiales, “obligando al resto a un esfuerzo superior”. Se trataba de una denuncia meramente testimonial por cuanto que –para hacer frente a lo denunciado–, los firmantes del acuerdo se limitaron a proponer la realización de “estudios y análisis que permitan evaluar las repercusiones que la aplicación de las recomendaciones del Pacto de Toledo tendrían para ciertos colectivos”, para después aproximar de manera gradual las cotizaciones y prestaciones de dichos regímenes, de manera que todos ellos converjan con el Régimen General para trabajadores por cuenta ajena y el Especial de Autónomos.

Aunque el texto de lo acordado entre gobierno y sindicatos no especificaba quién habría de realizar el estudio de marras (se utilizaba la forma pronominal: “se considera necesario efectuar estudios”), lógico era suponer que el encargo se dirigía al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Desde entonces, nadie ha hecho público trabajo alguno al respecto.

En abril de 2001, gobierno, CC OO y CEOE incluyeron un apartado destinado al mismo propósito. En esta ocasión, la VII cláusula del acuerdo, bajo el título de “convergencia de regímenes especiales”, quiso concretar algo más. Proponía que la acción protectora del Régimen de Autónomos se fuera equiparando progresivamente con la dispensada por el General y que los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social se incluyeran ya en el de Trabajadores Autónomos para seguir, sucesivamente,

con los por cuenta propia del Régimen de Trabajadores del Mar. Terminaban proponiendo la creación de una Mesa para el análisis de la integración en el Régimen General de los trabajadores por cuenta ajena del Especial Agrario.

¿De qué estamos hablando, en realidad, cuando nos referimos a la ruptura de los principios de equidad y solidaridad en la financiación de los diferentes regímenes de la Seguridad Social? ¿Cuál es, realmente, la carga que están soportando los regímenes autosuficientes de aquellos que no lo son?

Sólo el Régimen General y el Especial de Autónomos obtienen anualmente ingresos, activos y pasivos, suficientes para afrontar los gastos que deben asumir respecto de las personas incluidas en sus respectivos ámbitos de cobertura. Puede sorprender que sea el segundo de ellos el que muestra una mayor cobertura de ingresos: en el año 2000, sus ingresos fueron superiores a los gastos contributivos de dicho ejercicio en un 40,5 por ciento. Se da, además, la circunstancia de que en los últimos años se ha producido un aumento paulatino de la cobertura del régimen de autónomos, ya que diez años antes, en 1990, los ingresos fueron un 21 por ciento mayores que los gastos. Se trata, por un lado, del efecto lógico de un régimen de corta data que aún no ha acumulado las clases pasivas que corresponderían a un sistema maduro; pero, por otro, es probable también que en el fuerte crecimiento de afiliados registrado en este régimen haya influido el fenómeno de los denominados “falsos autónomos”, mediante el cual se está originando una fuga del derecho del trabajo en determinadas contrataciones empresariales. Todos los demás regímenes especiales (Agrario, Minería del Carbón, Trabajadores del Mar y Empleados de Hogar) son estructuralmente deficitarios. Su nivel de ingresos no alcanza, en ningún caso, una cuarta parte de los gastos contributivos y suman menos afiliados que pensionistas, lo cual viene a explicar en buena medida la naturaleza de esta descompensación entre ingresos y gastos.

En cuanto al Régimen Especial Agrario, la desproporción entre afiliados y pensionistas es la imagen de la transformación estructural experimentada por la economía española. Solo veinte años atrás, en 1980, los afiliados al régimen agrario suponían algo más del quince por ciento del total de afiliados ocupados del sistema (actualmente, el 6,7 por ciento) y superaban a los pensionistas de su mismo régimen en algo más de 300.000. Algo similar ocurre con el régimen de empleados de hogar que, en los veinte últimos años, ha perdido más de la mitad de sus afiliados. Por otra parte, Mar y Carbón son dos regímenes cuya pervivencia responde, en un caso, a razones políticas; en el otro, a la particular naturaleza de la prestación. Se trata de cuatro regímenes profundamente deficitarios, no sólo por sus peculiares circunstancias históricas que les hace tener que soportar un volumen de pensionistas superior al de afiliados, sino además porque sus condiciones de cotización no son ni siquiera capaces de afrontar los gastos devengados anualmente en cada régimen. Su total equiparación con el Régimen General o en su caso con el de Autónomos, exigiría un aumento tal de la presión contributiva sobre los cotizantes de los mismos que resulta impensable que pueda llevarse a la práctica a corto plazo, teniendo en cuenta –aparte del conflicto social–, la pérdida de competitividad que se produciría en sectores tales como el agrario o el de la pesca.



El gobierno ha establecido en 2003 un procedimiento de equiparación paulatina de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario al de Trabajadores Autónomos. Se ha concedido un plazo amplio para la total igualación del esfuerzo de cotización, pero a las nuevas incorporaciones al régimen agrario se les practica ya la equiparación. El sector ha recibido con preocupación esta medida que puede dañar la competitividad del mismo, en un momento en que se está produciendo la ampliación de la Unión Europea a países con menores costes agrarios y en que la OMC presiona para que se supriman las medidas de la UE protectoras de la producción agraria. Aunque el principio de contributividad exigiría teóricamente la equiparación, es conveniente –según se ha recomendado en la renovación del Pacto de Toledo–, que la integración se produzca “de forma gradual y no traumática” y que se mantengan las especialidades que procedan con relación a los colectivos de trabajadores incluidos en los regímenes del Mar y Agrario. Ello abre la posibilidad de que el diferencial en el esfuerzo contributivo pueda ser enjugado en parte por el Sistema de la Seguridad Social.

## 2.2 Las exigencias de futuro

El gasto en pensiones es la expresión contable del número de pensiones existente en cada momento multiplicado por la cuantía de la pensión media. A su vez, el PIB puede expresarse mediante la multiplicación del empleo por la productividad media. La relación entre uno y otro puede cifrarse a través de una identidad que ponga en relación los principales componentes de ambos agregados.

$$\begin{aligned} \frac{\text{Gasto en pensiones}}{\text{PIB}} &= \frac{\text{N}^\circ \text{ de pensiones}}{\text{Empleo}} \times \frac{\text{Pensión media}}{\text{Productividad media}} = \\ &= \frac{\text{Número de pensiones}}{\text{Población potencialmente activa}} \times \frac{\text{Población potencialmente activa}}{\text{Empleo}} \times \frac{\text{Pensión media}}{\text{Productividad media}} = \\ &= \frac{\text{N}^\circ \text{ de pensiones}}{\text{Población} > 65 \text{ años}} \times \frac{\text{Población} > 65 \text{ años}}{\text{Población potencialmente activa}} \times \frac{1}{\text{Tasa de ocupación}} \times \frac{\text{Pensión media}}{\text{Productividad media}} \end{aligned}$$

A partir de ahí, el gasto en pensiones puede descomponerse en:

- La relación entre el número medio de pensiones en vigor y la población de más de 65 años.
- La proporción entre los potencialmente pasivos (mayores de 65 años) y los potencialmente activos (población en edad de trabajar).
- La inversa de la tasa de ocupación o relación entre la población ocupada y la población en edad de trabajar.

- La relación entre la cuantía de la pensión media y la productividad media.

Todo ello nos lleva a establecer unos determinados **objetivos imprescindibles para la consolidación financiera del sistema de pensiones:**

- El número de pensiones no debe crecer muy por encima de las personas con 65 años ó más.
- Se ha de producir un importante crecimiento del empleo potencial (población en edad de trabajar) y del empleo efectivo (tasa de ocupación).
- Consecuentemente con los dos puntos anteriores, la tasa de dependencia, expresada por el porcentaje de población potencialmente pasiva respecto de la que está en edad de trabajar, deberá mantenerse en un nivel que permita la cobertura ideal entre activos cotizantes y pensionistas.
- La cuantía de la pensión media no debe crecer por encima de los ingresos medios por cotizante y, para ello, es imprescindible que el crecimiento económico sea capaz, a la vez, de crear empleo y aumentar la productividad.

Estas son las guías de buen comportamiento que deberán estar siempre sobre la mesa de quienes tomen decisiones en política económica y presupuestaria.

#### **A) El equilibrio entre la evolución del número de cotizantes y el de pensiones**

En el apartado 1.4 establecimos como proporción ideal para conservar la sostenibilidad del sistema la existencia de dos cotizantes por cada pensión. Vimos también que, conforme a las previsiones demográficas, resultaba complicado mantener este ratio.

Si analizamos las cifras actuales de la población en edad de trabajar podremos comprobar que de ella, sólo el 68,2 por ciento es población activa (tiene capacidad y voluntad de trabajar) y únicamente el 60,2 por ciento tiene empleo efectivo (población ocupada)<sup>11</sup>. Dicho de otra forma: No todos los activos potenciales son efectivamente activos ni todos los activos son cotizantes. **Objetivo fundamental para afrontar la viabilidad del sistema de pensiones será aumentar ambos porcentajes.**

#### **El aumento de la tasa de ocupación**

El mayor crecimiento en un futuro no muy lejano de la población jubilada y la posible reducción de la población comprendida entre 20 y 64 años obliga a aumentar nuestra tasa

---

<sup>11</sup> EPA correspondiente al primer trimestre de 2003.



de ocupación, un objetivo perfectamente alcanzable si partimos de que su nivel actual es bajo, tanto en términos absolutos como en relación con las cifras medias de la Unión Europea.

Hay, ciertamente, un amplio margen de crecimiento de la base de cotizantes, aumentando la tasa de ocupación. ¿Hasta qué punto es posible hacerlo?

El Consejo Europeo de Lisboa fijó como objetivo alcanzable una tasa de ocupación del 70 por ciento de la población en edad de trabajar en 2010 (60 por ciento la tasa femenina). Con dicha tasa se produciría, en nuestro caso, un aumento estimable del empleo hasta, aproximadamente, 2030 en que comenzaría a reducirse la población ocupada por reducción de la población en edad de trabajar.

**Tabla 21. Tasas de ocupación en la Unión Europea**

Países	Tasa general de ocupación (15-64 años)	Tasa de ocupación (mujeres)	Tasa de ocupación (55-64 años)
Bélgica	59,9	50,2	24,1
Dinamarca	76,2	72,0	58,0
Alemania	65,8	58,8	37,7
Grecia	55,4	40,9	38,0
<b>España</b>	<b>56,3</b>	<b>41,9</b>	<b>38,9</b>
Francia	63,1	56,1	31,0
Irlanda	65,7	55,0	46,8
Italia	54,8	41,1	28,0
Luxemburgo	62,9	50,9	24,4
Holanda	74,1	65,2	39,6
Austria	68,4	60,1	28,6
Portugal	68,9	61,1	50,3
Finlandia	68,1	65,4	45,7
Suecia	71,7	70,4	66,5
Reino Unido	71,7	65,1	52,3
Unión Europea-15	63,9	54,9	38,5

Fuente: Eurostat

¿Es posible aumentar ese 70 por ciento que la UE se ha fijado como objetivo para 2010? La tasa de ocupación más alta de la Unión Europea es actualmente la danesa que sobrepasa el 76 por ciento. No parece realista fijarse un objetivo superior a éste, aunque sería muy conveniente alcanzarlo. Quedarse por debajo plantearía problemas para mantener la ratio de cobertura entre cotizantes y pensionistas.

La tasa de ocupación española admite sin duda crecimientos importantes. Si atendemos a las tasas por tramos de edad, los resultados son elocuentes. Utilizaremos, para ello, los porcentajes de cotizantes:

**Tabla 22. Porcentaje de afiliados (agosto de 2003) sobre población en edad de trabajar (tercer trimestre de 2003)**

Tramos de edad (años)	A Población total	A' Población hombres	A'' Población mujeres	B Afiliados total	X B/A	B' Afiliados hombres	X B'/A'	B'' Afiliados mujeres	X B''/A''
16/19	1.830,4	934,4	896,0	538,3	29,41	398,7	42,67	139,6	15,58
20/54	21.315,5	10.754,1	10.561,4	14.386,8	67,49	8.619,1	80,15	5.767,7	54,61
55/64	4.194,9	2.031,9	2.163,0	1.762,3	42,01	1.187,4	58,44	574,9	26,58
Total	27.340,8	13.720,4	13.620,4	16.687,4	61,03	10.205,2	74,38	6.482,2	47,59

Fuente: MTAS e INE

- El tramo de los más jóvenes muestra una tasa de afiliación (ocupación) del 29,41 por ciento, con una amplia diferencia entre los varones (42,67 por ciento) y las mujeres (15,58 por ciento) que viene a indicarnos que éstas mantienen en ese tramo de edad su escolarización por encima de aquéllos. No es de esperar que esta tasa aumente con el paso del tiempo. Si acaso podría incluso reducirse al permanecer los varones más años en la escuela.
- La población con edades entre 20 y 54 años tiene una tasa de afiliación baja, por debajo del 70 por ciento, fundamentalmente por la menor tasa de actividad, y la mayor de desempleo, de la mujer. Mientras que algo más del 80 por ciento de los varones están afiliados a la Seguridad Social, solo el 54,6 por ciento de las mujeres lo están. Si descomponemos este tramo de edad en otros tres (de 25 a 34 años; de 35 a 44; y de 45 a 54) podremos ver cómo la mujer reduce su tasa de afiliación a medida que aumenta su edad. Mientras que el hombre mantiene una tasa de afiliación por encima del 80 por ciento en los tres grupos en que hemos subdividido el tramo, la mujer baja su nivel de afiliación según cumple años: presenta una tasa de afiliación del 63 por ciento, en el grupo de edad entre 25 y 34 años, que baja al 55,4 por ciento entre las que tienen de 35 a 44 años y se reduce al 46,6 por ciento, entre las de 45 y 54 años. Parece evidente que el cuidado de la familia sigue siendo un obstáculo para su plena equiparación laboral.
- El segmento entre 55 y 64 años es el que vuelve a manifestar una menor presencia en el mercado de trabajo, bastante por debajo de la mitad de los efectivos totales: el 42 por ciento (58,4 por ciento entre los varones y 26,6 por ciento entre las mujeres). Este dato viene a denunciar que casi seis de cada diez personas entre 55 y 64 años está o inactiva o desempleada. Se trata sin duda del colectivo más desaprovechado en términos de empleo. Hay que tener presente, además, que en los próximos años será éste uno de los grupos de edad con mayor número de efectivos.

A la vista de los datos expuestos, el objetivo prioritario a conseguir es **aumentar el porcentaje de personas de edad madura empleadas**, lo cual exige una nueva forma de entender los valores empresariales y el desafío de la competitividad. Como ha señalado la Comisión Europea, desde la década de los cincuenta, en que se fijó a los 65 años la edad de jubilación, la esperanza de vida ha crecido en 8 a 10 años y, sin embargo, la participación de la mano de obra masculina de edades entre 60 y 64 años ha disminuido desde el 80 por ciento de los citados años 1950 hasta el 30 por ciento actual. También se ha reducido la tasa de ocupación de los comprendidos entre 50 y 59 años<sup>12</sup>. Tras este expresivo dato, la Comisión concluye: “Para minimizar la carga cada vez mayor que han de soportar los trabajadores, deberá producirse en la medida de lo posible una expansión de la base de financiación por medio de tasas de actividad y empleo de todas las personas en edad activa... La reforma de las pensiones sólo será efectiva si va apoyada por medidas que fomenten el envejecimiento activo”.

Nada hay, en efecto, más ineficiente que hacer pasar al desempleo y a la inactividad a personas de cincuenta años, bien capacitadas y con extraordinaria experiencia, por un mal concepto de la competitividad que esta empobreciendo el capital humano de España y malversando esas auténticas bibliotecas vivas que son las personas de edad madura. Como se dice en la recomendación undécima de la renovación del Pacto de Toledo, es preciso impedir “cualquier tipo de discriminación por razón de edad que tenga por consecuencia la expulsión prematura del mercado de trabajo de trabajadores con plenas facultades físicas y psíquicas para continuar desarrollando su labor” (...) “Sólo en supuestos específicos y justificados deberían poder utilizarse recursos públicos de la Seguridad Social para ajustes de plantilla que supongan jubilaciones anticipadas”.

Todo lo anterior es igualmente aplicable al desaprovechamiento que se está produciendo, entre nosotros, de las credenciales formativas y aptitudes con que las mujeres comparecen en el mercado de trabajo por la persistente discriminación de la que son objeto. El otro gran objetivo de las políticas de empleo ha de ser la **equiparación e igualdad plena de la mujer**. Según los datos de la Comisión, la tasa de ocupación femenina española sólo supera en muy poco las de Grecia e Italia, pero se sitúa aun a más de 30 puntos de la danesa. Como antes vimos, la doble tarea y jornada que la sociedad les sigue imponiendo a las mujeres que se incorporan a la actividad retribuida continúa siendo la primera causa de abandono del mercado de trabajo. Más adelante nos referiremos a la necesidad de afrontar desde la sociedad en su conjunto la atención de las personas dependientes como condición necesaria para conciliar la plena igualdad de género con el aumento de la natalidad. Es lo que hacen los países escandinavos con resultados positivos. La equiparación de nuestra tasa de ocupación de la mujer a la existente hoy en Dinamarca supondría un aumento, entre nosotros, de cuatro millones de cotizantes.

---

<sup>12</sup> Comunicación de la Comisión Europea. COM (1999) 221 final de 21.05.99: Hacia una Europa para todas las edades.

Aumentar la base de empleo es, pues, objetivo y condición necesaria para el sostenimiento del sistema de pensiones. Y hacerlo supone una nueva delimitación de los principales sujetos destinatarios de las políticas activas. El cambio demográfico provoca también en este caso una nueva orientación. Conviene recordar que entre 1991 y 2001 el censo de los menores de 25 años se ha reducido en algo más de 2,4 millones. A diferencia del discurso dominante de los últimos veinte años, los jóvenes no han de ser el objetivo central de las políticas activas de empleo, aunque su inserción profesional siga siendo, en todo caso, parte importante de las mismas. Centrarlas en el empleo de la mujer y las personas mayores de 50 años es más eficaz para conseguir aumentos significativos de la tasa de ocupación. Ocurre, sin embargo, que puede no ser suficiente. De ahí que dijéramos antes que no sólo hay que conseguir un mayor empleo efectivo sino también un mayor empleo potencial (aumentos de la población en edad de trabajar).

## **B) El aumento de la población potencialmente activa**

En el apartado 1.4, dijimos que la evolución demográfica más probable puede hacer que, a partir de la cuarta década de este siglo, el aumento de la tasa de ocupación no consiga obtener el número de cotizantes preciso para dar la cobertura al de pensiones. Es necesario adoptar, **desde ahora**, medidas para conseguir que la población en edad de trabajar supere en número al que se desprende de las proyecciones demográficas más solventes. Algo que sólo será posible, bien con aumentos de la natalidad, bien con el mantenimiento de altos flujos de entrada de inmigrantes, o bien con una prolongación de la vida activa.

### **La necesidad de aumentar la natalidad**

El aumento de la natalidad o, mejor dicho, del número medio de hijos por mujer es imprescindible si queremos conservar un modelo de sociedad basado en la solidaridad intergeneracional. No se trata, desde luego, de un objetivo fácil de conseguir. Habrá que empezar por decir que **sólo será posible alcanzarlo a partir de un absoluto respeto a la decisión libre de la mujer sobre su maternidad**. Hasta ahora la compatibilidad entre la paternidad y el empleo se ha producido a cambio de una cierta incompatibilidad en la práctica entre empleo (léase también desarrollo de la profesión) y maternidad. Una circunstancia que, además de ser inicua, hace inviables los objetivos que pretendemos conseguir en relación con la viabilidad del sistema de reparto.

El pensamiento conservador acostumbra a explicar el descenso de la natalidad entre nosotros como la consecuencia, por un lado, de la mayor incorporación de la mujer al mercado de trabajo y, por otro, de la mayor inestabilidad de las relaciones de pareja. Apoyan su argumento en el dato objetivo de que el aumento de la tasa de actividad de la mujer ha coincidido con el descenso del número de nacimientos. Utilizan el viejo sofisma del *post hoc, ergo propter hoc*. Se trata de una argumentación que se queda en las puertas del problema. Si nos acercamos a la realidad de los distintos países europeos, podremos ver que aquellos en los que el número de hijos por mujer es actualmente más alto, son precisa-

mente (los escandinavos, Reino Unido y Francia) los que registran también una tasa de ocupación femenina más elevada y en los que el porcentaje de hijos nacidos fuera del matrimonio es mayor. Son, además, y aquí reside la explicación más lógica, aquellos en los que las políticas de servicios sociales (atención de las personas dependientes) y las ayudas familiares están más desarrolladas.

Si se quiere hacer crecer la tasa de fertilidad de la mujer española al tiempo que se produce un aumento sustancial de su tasa de ocupación y, sobre todo, de su promoción profesional, es imprescindible afrontar una política de familia (que no puede ser, a la postre, algo distinto a una política de igualdad de género) que asuma como inversión el gasto de atención a la infancia y a los mayores. Se trata, hay que insistir en esto, de hacer compatible el desempeño profesional de las madres con un aumento del número de hijos. Y no es éste un objetivo que pueda demorarse porque, como vimos con anterioridad, el efecto de un incremento de la tasa de fertilidad sólo repercutirá en un aumento de la población potencialmente activa en un plazo no inferior al cuarto de siglo; precisamente cuando empiece a producirse entre nosotros un aumento significativo de la tasa de dependencia.

Antes dijimos que una de las consecuencias inexorables del cambio demográfico que contemplamos va a ser el fuerte aumento de las personas mayores de 80 años, que son las que dependen, en mayor medida, de los cuidados y la atención de otras personas. Se precisa una red de atención a estas personas dependientes que permita compatibilizar a los distintos miembros de la familia la atención de los suyos con el pleno desempeño profesional. En estos momentos, la imagen viva de la dependencia en España es la de una mujer de cincuenta años cuidando a otra mujer de ochenta. Los distintos estudios realizados muestran claramente que es la mujer, en la mayor parte de los casos, la que asume –de forma no retribuida–, los cuidados de las personas dependientes y la que los recibe.

Afrontar el desafío del envejecimiento exige, por todo ello, un cambio de mentalidad social y una reorientación de los servicios sanitarios y sociales. Piénsese que todavía hoy el sistema nacional de salud español está orientado fundamentalmente a atender un patrón de morbilidad, las enfermedades agudas, que ha dejado de ser el prevalente entre nosotros. La atención de las personas mayores, de los dependientes, de los enfermos crónicos exige un cambio paulatino que haga de los cuidados uno de los ejes fundamentales de la política sanitaria. Lo mismo ocurre con los servicios sociales, insuficientemente desarrollados. El cambio que ha de provocar el envejecimiento afectará, desde luego, a múltiples áreas de lo cotidiano. Desde el urbanismo y el transporte al comercio o la atención domiciliaria. Exige, pues, un compromiso global de la sociedad y, consiguientemente, una pronta sensibilización sobre ello. Como ha escrito Fernández Cordón (2003), “a la vez que se incrementa el número de personas mayores, el umbral de vejez tiende a alejarse: que aumente el número de mayores de sesenta y cinco años no quiere decir que aumente el número de viejos en la misma proporción; el envejecimiento real de la población puede ser menor que el que marcan las frías estadísticas demográficas. Todo depende del lugar que la sociedad asigne a sus mayores”.

Las nuevas recomendaciones hechas con motivo de la actualización y renovación del Pacto de Toledo incluyen una, referida al problema de la dependencia, donde se expresa que resulta “necesario configurar un sistema integrado que aborde, desde la perspectiva de la globalidad, el fenómeno de la dependencia”. Y se añade: “ello debe hacerse con la participación activa de toda la sociedad y con la implicación de la Administración Pública a todos sus niveles, todo ello a través de la elaboración de una política integral de atención a la dependencia en la que quede claramente definido el papel que ha de jugar el sistema de protección social en su conjunto”. Que así sea. Porque lo cierto es que no habrá plena igualdad de género en la participación de la mujer en el mercado de trabajo, en el desarrollo de la profesión de las madres, si no se afronta de una forma integral el problema de la dependencia, con el propósito decidido de que sea la sociedad en su conjunto y no sólo la mitad de ella, la que atienda a quienes están necesitados de apoyo y cuidados, sean niños, mayores o impedidos. Y no aumentará la natalidad si las madres se ven en la necesidad de tener que elegir entre su trabajo, su profesión, o el cuidado de las personas dependientes de su familia.

### **La inmigración**

De las entradas de población extranjera va a depender que pueda aumentar en los próximos años el número de personas en edad de trabajar. Las distintas proyecciones de población efectuadas a esta fecha, a las que antes hicimos referencia, indican, como ha señalado Fernández Cordón (2003:248), “la alta dependencia de nuestra demografía en relación con la inmigración”. Sólo con altos flujos de entrada de inmigrantes podría mantenerse a largo plazo el actual volumen de población –aunque no así su actual distribución por tramos de edad–, ya que, salvo fortísimas entradas de inmigrantes jóvenes no previsibles, se va a producir inexorablemente un paulatino envejecimiento de la población que traerá una mayor proporción de personas en edad de jubilación sobre las que estén en edad de trabajar. Todos los aumentos de la población en edad de trabajar hasta el segundo cuarto de este siglo habrán de provenir, manteniéndose constante la edad de jubilación, de la inmigración. Así, pues, deberíamos considerar como altamente importante para la sostenibilidad del sistema de pensiones la afluencia de población en edad de trabajar procedente del exterior.

La inmigración contribuirá, sin duda, a paliar el problema de la insuficiencia de activos. Volvamos a las proyecciones del INE: si consideramos que 2,67 a 1 es la cobertura adecuada de los activos potenciales sobre la población potencialmente pasiva<sup>13</sup>, la población entre 16 y 64 años en 2040 tendrá que ser superior a la que, sin aportes de la inmigración, se prevé para dicho año, en no menos de diez millones. O, dicho de otra forma: en 2040 aun cuando la población española hubiera aumentado desde 2020 su índice de fecundidad hasta 1,734 hijos por mujer un tercio, aproximadamente, de la población activa precisa para atender al volumen de pensiones deberá provenir de la inmigración.

---

<sup>13</sup> Damos como óptima una tasa de ocupación de alrededor del 75 por ciento.



Una de las nuevas recomendaciones de la renovación del Pacto de Toledo se refiere, precisamente, a la inmigración como una “gran contribución a la estabilidad de nuestro sistema de protección social”. Según los datos del censo de población de 2001, ampliamente desbordados por las cifras del último padrón municipal, casi el 80 por ciento de los inmigrantes son, por edad, activos potenciales y sólo un 5,8 por ciento tienen 65 años o más. De estos últimos hay que suponer que casi la totalidad son pensionistas procedentes de países comunitarios, puesto que los mayores de 55 años no comunitarios sólo representan el 4,8 por ciento de este grupo. Es decir, la población inmigrante de hoy añade activos y contribuye a aumentar la natalidad (en los dos últimos años el 10 por ciento de los nacidos en España lo fueron de madre extranjera). Habrá un momento en que, consolidada la presencia en España de un porcentaje importante de inmigrantes, su pirámide de población aportará no sólo activos sino también pasivos. Pero, por un lado, los flujos escalonados de llegada de la inmigración y el alto retorno de los mismos harán que el porcentaje de éstos siga siendo bastante inferior al de los pasivos nacionales y, por otro, esa elevada movilidad de la inmigración hará que los derechos devengados resulten inferiores a los de la población nacional. La inmigración nos va a proporcionar, por tanto, una base importante de cotizantes y puede servir durante un tiempo, que deberá utilizarse para aumentar la natalidad entre nosotros, para paliar la insuficiencia de población potencialmente activa.

Ahora bien, a la vez que proclamamos el efecto netamente positivo sobre el sistema de pensiones de la inmigración, deberemos hacer dos puntualizaciones:

- La inmigración es una **solución aleatoria cuyos efectos son, en cierto modo, transitorios**. Esto es, ni depende de nosotros ni se puede asegurar que sus efectos inmediatos (alto volumen de activos sobre pasivos) sean perennes. Desde un punto de vista de la realidad globalizada de la economía mundial y de los equilibrios territoriales, no parece que los sistemas de bienestar del mundo desarrollado sean razón suficiente para mantener las condiciones objetivas de miseria y abandono que conducen a los movimientos migratorios.
- La capacidad de aceptar inmigrantes por un país es limitada y, desde luego, se ve condicionada por su capacidad de integrar esta población sin causar perjuicios superiores a los beneficios que reporta. En la renovación del Pacto de Toledo se dice expresamente: “han de arbitrarse las medidas oportunas para que la afluencia de ciudadanos de otros países se realice de modo que se garantice su incorporación al mercado de trabajo y al sistema de protección social con plenitud de derechos y obligaciones”, algo que no parece que se esté produciendo en la actualidad. En diciembre de 2003 se contabilizaban 923.218 trabajadores extranjeros afiliados a la Seguridad Social, el 5,56 por ciento de la afiliación total. Se trata de una tendencia creciente, pero que, al propio tiempo, nos pone de manifiesto la existencia de un alto número de extranjeros en edad de trabajar no afiliados a la Seguridad Social, ya que los afiliados apenas alcanzan el 36 por ciento de la población extranjera empadronada. Esta discrepancia entre la inmi-

gración legal y la real debilita el efecto positivo que sin duda tienen los flujos de entrada de población extranjera. Por lo demás, el cada vez mayor porcentaje de inmigrantes entre la población activa nos hará plantearnos cuestiones que afectan al concepto mismo de ciudadanía y, desde luego, a un modelo distinto de convivencia. Precisamente por ello, en la renovación del Pacto de Toledo se ha considerado necesario conseguir “que el inmigrante que resida legalmente sea un ciudadano con todos sus derechos, que tenga protección de las leyes y de los sistemas de Seguridad Social, que contribuya con su trabajo a mejorar su nivel de vida, evitando situaciones que puedan conducir a la marginación, al trabajo clandestino o a situaciones de explotación”.

La inmigración es, por consiguiente, una solución puente que coopera en la modificación de las tendencias de la pirámide de población y que puede cubrir las insuficiencias de la población potencialmente activa. Hay que tener en cuenta, además, que ya a partir de los años cuarenta de este siglo entrarán en la edad de jubilación los nacidos en los ochenta del siglo pasado; es decir, generaciones menos pobladas, y el número de pensiones tenderá a aumentar poco. Sin embargo, no ha de verse como la solución definitiva de nuestros problemas demográficos por las razones antes expuestas. De ahí que la inmigración deberá verse acompañada de un aumento del número de hijos por mujer para garantizar la sostenibilidad del sistema de reparto.

### **La prolongación de la vida activa**

Si no aumenta el número de nacimientos ni se añaden a nuestra población activa personas procedentes del exterior, sólo cabe aumentar el número de personas en edad de trabajar (cotizantes potenciales) mediante un aumento de la edad de jubilación que, por lo demás, contribuiría simultáneamente a reducir el número de los potencialmente pasivos. La prolongación de la vida activa es una medida eficaz y, a tenor de la contraproducente anticipación que se está produciendo de la edad del retiro, adecuada. Recientemente la Comisión Europea formulaba una pregunta en la que se encierran muchas de las contradicciones de la sociedad actual: “¿Es lógico que los trabajadores se jubilen 5 ó 10 años antes de la edad en la que lo hicieron sus padres, siendo así que gozan de una salud mucho mejor, tienen en general mejores condiciones de trabajo y probablemente vivan de 6 a 8 años más que ellos?”. Poco habría que añadir. Si acaso, algo que debería ser incuestionable: la Seguridad Social se financia con las cotizaciones provenientes del empleo, pero nunca debería ser parte de las políticas de personal de las empresas. Hoy la edad media de llegada a la jubilación está en torno a los 63 años y son muy pocas las personas que continúan activas luego de cumplidos los 65.

En el estudio que hizo en 1995 el Ministerio de Trabajo (La Seguridad Social en el umbral del siglo XXI) se estimó que la variación de un año en la edad de acceso a la jubilación supondría un ahorro del 2,51 por ciento del gasto en pensiones en el año 2030, equivalente al 0,28 por ciento del PIB.



**Tabla 23. Variación sobre el gasto en pensiones de la prolongación de la vida activa**

Años	% sobre el gasto		% sobre el PIB	
	1 año	2 años	1 año	2 años
2000	-1,71	-3,42	-0,16	-0,32
2005	-0,97	-1,88	-0,09	-0,18
2010	-1,46	-2,75	-0,14	-0,27
2015	-2,15	-3,99	-0,22	-0,40
2020	-2,46	-4,74	-0,26	-0,49
2030	-2,51	-4,83	-0,28	-0,54

Fuente: La Seguridad Social en el umbral del siglo XXI. MTSS. 1995.

Se trata, sin duda, de una de las medidas que mayor efecto tendría sobre el gasto en pensiones. En nuestro derecho la edad mínima para acceder a la pensión de jubilación es de 65 años. Sin embargo, las posibilidades de jubilación anticipada son tan amplias que, en 2002, el 56,39 por ciento de las altas producidas en el Régimen General de la Seguridad Social, lo fueron a una edad inferior a la citada. La edad media a la que se accedió, durante ese año, a la pensión de jubilación del Régimen General, fue de algo menos de 63 años. Bastaría con que la edad legal no fuera la excepción sino la regla para que se restaran más de dos años en el pago de cada pensión. Cierto es que la aplicación de coeficientes reductores por anticipar la edad de jubilación hace que el anticipo del cobro de la prestación se vea compensado por la menor cuantía de ésta, pero en todo caso conseguir que la edad real de jubilación coincida con la legal e incentivar, al tiempo, la prolongación de la vida activa más allá de los 65 años son objetivos importantes de cara al sostenimiento del sistema de pensiones.

Hay que añadir que tampoco es posible establecer una edad de jubilación con carácter general. En nuestro derecho la jubilación no es obligatoria y, por tanto, se puede prolongar la vida activa una vez cumplidos los 65 años. Pero al mismo tiempo existen los coeficientes reductores de la edad de jubilación en actividades que, por su especial “penosidad”, aconsejan el cese de la prestación laboral en edades más tempranas. Una y otra cosa son compatibles. De lo que se trataría es de hacer que la jubilación se pueda producir a partir de la edad que el ordenamiento considera como edad mínima para percibir la pensión correspondiente y no antes.

### **C) La evolución de la cuantía de la pensión media y de los ingresos medios por cotizante**

En un sistema contributivo, en el que la cuantía de las pensiones se obtiene a partir de la de las bases de cotización (salarios), parece correcto suponer que bastará con mantener la proporción entre afiliados y pensionistas para asegurar su equilibrio financiero, puesto que las otras dos variables (cuantía media de la pensión y cotización media) evolucionarán de

forma simétrica. En la práctica, sin embargo, esto no ha venido ocurriendo así. Y es que en la determinación de la cuantía de la pensión media inciden factores distintos a la simple evolución de las bases de cotización.

En primer lugar, el valor inicial de la pensión se obtiene a partir de las bases cotizadas **únicamente en los últimos años** de la vida activa<sup>14</sup>, a las que se aplica un porcentaje tanto mayor cuanto más hayan sido los años efectivamente cotizados a lo largo de toda la vida laboral; en segundo lugar, la existencia de un **mínimo de pensión**, que se abona con independencia de las cotizaciones efectivas, rompe la proporcionalidad entre cotizaciones y cuantía de la pensión<sup>15</sup>; y en tercer lugar, la **revalorización anual de las pensiones** es algo más que una simple actualización del importe de éstas a la evolución de los precios, debido a la necesidad de corregir las insuficiencias protectoras del anterior sistema de bases de cotización, tarifadas, muy inferiores a los salarios efectivamente percibidos. Hay algunos otros elementos que alteran también la relación estrictamente sinalagmática entre bases de cotización medias y cuantía de la pensión media, pero los anteriormente citados son los más significativos.

La viabilidad del sistema de pensiones se basa naturalmente en el mantenimiento de una relación óptima entre el número de afiliados en alta y el de pensiones (ratio de cobertura). Pero a esto hay que añadir la necesidad de mantener también una simultánea proporción entre los ingresos medios por afiliado y la cuantía de la pensión media. En un sistema de reparto como el nuestro, los tipos de cotización se utilizan como el regulador ordinario para mantener esta proporción de forma coyuntural. Sin embargo, es desaconsejable no ya un aumento de los tipos, sino incluso una modificación constante de los mismos. En la renovación del Pacto de Toledo se ha incluido un párrafo (recomendación primera del apartado A) en la que se propone que “en el programa de estabilidad y sus sucesivas actualizaciones, al hacer las previsiones sobre la probable evolución del gasto en pensiones, se incluya además la del tipo de cotización preciso para financiar dicho gasto, y, en particular, sobre el tipo de cotización de equilibrio”. Se pretende, con ello, mantener una línea de previsibilidad sobre los costes indirectos del factor trabajo que permita a las empresas formar sus estrategias a medio plazo.

Así, pues, es necesario actuar para que la cuantía de la pensión media evolucione de forma simétrica a como lo hagan los ingresos medios obtenidos por las cotizaciones de

---

<sup>14</sup> Hasta 1985, la base para calcular la pensión tomaba únicamente en cuenta las cotizaciones correspondientes a los dos últimos años; desde entonces, y hasta 1993, se añadió un año más en cada ejercicio hasta sumar ocho. Desde 1998 se ha añadido un año más por ejercicio, de forma que desde 2002 son los quince últimos años cotizados los que se toman en consideración para obtener la base de cálculo de la pensión.

<sup>15</sup> En 2002, el 23,67 por ciento de las nuevas pensiones causadas ese año acreditaron el derecho al percibo de complementos a mínimos: el 22,44 por ciento de las de jubilación; el 36,51 por ciento de las de viudedad; el 35,60 por ciento de las de orfandad; el 36,50 por ciento de las de familiares y el 2,24 por ciento de las de incapacidad permanente.

cada afiliado en alta, sin modificar los tipos de cotización salvo en la medida de lo imprescindible.

La Seguridad Social española no ha mantenido, sin embargo, una evolución proporcional ni por lo que se refiere a la ratio afiliados/pensiones, ni por lo que respecta a la evolución de la pensión media y de los ingresos medios por cotizante. Por razones que tienen que ver con la paulatina ampliación de la cobertura en la fase de maduración del sistema, los afiliados han crecido en menor medida que los pensionistas, en tanto que los ingresos medios por cotizante han crecido en menor medida que la cuantía de la pensión media.

**Tabla 24. Evolución del número de afiliados y del número de pensiones**

Años	Afiliados Régimen General	Evolución	Incremento interdecenal (%)	Número pensiones Reg. Gral.	Evolución	Incremento interdecenal (%)	Tasa de cobertura
1982	6.512.293	100,00		1.857.280	100,00		3,506
1992	8.537.540	131,10	31,10	3.101.037	166,97	66,97	2,753
2002	12.087.569	185,61	41,58	4.325.385	232,89	39,48	2,795

Fuente: Informe Económico Financiero.  
Presupuestos de la Seguridad Social para 2004 (Elaboración propia).

**Tabla 25. Evolución de la cuantía de la pensión media y de los ingresos medios por cotizante (por cada punto de cotización) en el Régimen General**

Años	Cuantía de la pensión media <sup>(*)</sup>	Evolución	Cuantía pensión media (valor constante) <sup>(*)</sup>	Evolución	Incremento interdecenal (%)
1982	119,34	100,00	119,34	100,00	
1992	315,86	264,67	186,64	156,39	56,39
2002	519,36	435,19	290,95	243,80	55,89

Años	Ingresos por cotizante y punto de cotización <sup>(*)</sup>	Evolución	Ingresos por cotizante punto de cotización (moneda constante) <sup>(*)</sup>	Evolución	Incremento interdecenal (%)
1982	44,39	100,00	44,39	100,00	
1992	108,66	244,78	60,59	136,49	36,49
2002	151,72	341,79	66,75	150,37	10,17

<sup>(\*)</sup> En euros

Fuente: Informe Económico Financiero.  
Presupuestos de la Seguridad Social para 2004 (Elaboración propia).

La evolución en el pasado de estas variables no puede elevarse a paradigma de futuro, puesto que muchos de sus comportamientos guardan más relación con la fase de implantación y maduración de un sistema (ampliación de la cobertura, mejora de las prestaciones, etc.) que con el funcionamiento de unas reglas de juego permanentes: en unos casos, ha sido por la incorporación en bloque a la Seguridad Social de nuevos colectivos; en otros, por las fórmulas laxas de determinación de la cuantía de la pensión o por las mejoras anuales de las mismas.

Mientras que el aumento del número de cotizantes y el de las pensiones se han acomodado en los últimos años, como consecuencia de la inmovilización del ámbito subjetivo de aplicación del sistema contributivo, no ha ocurrido igual con los crecimientos de la pensión media y los ingresos medios por cotizante. La incidencia de los factores que alteran la estricta proporcionalidad entre los esfuerzos contributivos y la cuantía de la pensión deteriora la capacidad financiera de los ingresos obtenidos por cada cotizante, a pesar de que el tope máximo de cotización es superior al de las pensiones y de que la cotización por horas extraordinarias es meramente punitiva y no repercute generalmente en la cuantía de las pensiones.

Es muy probable además que en estos últimos años se haya producido un cierto deterioro del cotizante medio, en lo que se refiere a sus condiciones de trabajo y a la estructura de las bases de cotización. Así lo indica el bajo crecimiento de los ingresos medios por cotizante, en moneda constante, producido entre 1992 y 2002 (10,17 por ciento, 3,6 veces menos que el registrado en el decenio inmediatamente anterior, entre 1982 y 1992). En ese mismo periodo, la cuantía de la pensión media creció, también en valor real, un 55,89 por ciento (56,39 por ciento en los diez años precedentes). Denuncia asimismo este deterioro de los ingresos medios de los nuevos cotizantes un estudio que, bajo el lema El efecto de sustitución en el Sistema de Seguridad Social, realizó la Tesorería de la Seguridad Social en 2000 y 2001, al parecer para usos reservados puesto que, una vez que se filtró a los medios de comunicación, el Ministerio de Trabajo se negó a dar más información al respecto. Los detalles que del estudio se llegaron a conocer pusieron de manifiesto datos indicativos del deterioro que se está produciendo en el mercado de trabajo español. Sobre una base de 453.287 muestras (219.392 registros de alta inicial y 233.895 de altas sucesivas), se puso de manifiesto que las bases de cotización de las nuevas altas eran inferiores en un 37,43 por ciento a las bases medias de cotización (un -40,73 por ciento en el caso de las altas por primer empleo y un -34,70 por ciento en las altas provenientes de personas que llevaban doce o más meses en desempleo). En ese mismo estudio se puede comprobar que, en 2001, sólo el 57,75 por ciento de los trabajadores afiliados tenían contrato por tiempo indefinido. No son buenas noticias para la estabilidad futura del Sistema, puesto que, como es sabido, es en el nivel de retribuciones más bajas donde, por efecto de los mínimos de pensión, se rompe –en contra del sistema–, la estricta contributividad entre salarios cotizados y pensiones percibidas. La conservación de los equilibrios financieros del sistema de pensiones va a exigir, sin embargo, mantener la proporcionalidad entre cotizaciones y prestaciones; o, lo que es lo

mismo, fortalecer la llamada contributividad a través de medidas que no rompan la relación que ha de existir entre las cotizaciones de los activos y la cuantía de las pensiones. Ello nos lleva a varias cuestiones, pero sobre todo a una de las más debatidas: el periodo de cotización computado para determinar la base de cálculo de la pensión.

### **El periodo de cotización computado para determinar la base de cálculo de la pensión**

Tras la reforma de 1997, el periodo está fijado en los últimos quince años de cotización. El Acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social, suscrito el 9 de abril de 2001 por el gobierno, la CEOE y CC OO, prevé en su punto V la necesidad de “profundizar en los criterios de contributividad, de manera que se logre una mayor proporcionalidad entre el esfuerzo de cotización y el nivel de prestación alcanzado, en aras a lograr una mayor equidad en las pensiones y dar una mayor estabilidad al Sistema; todo ello sin perjuicio del reforzamiento de la solidaridad”; por lo que “en este marco, y manteniendo el actual método de actualización de las bases de cotización, se revisará el sistema de cálculo de la base reguladora, de manera que se tengan (*sic*) en cuenta, de forma progresiva, el esfuerzo realizado por el trabajador a lo largo de su vida laboral”. Todo parece indicarnos que las partes firmantes estuvieron de acuerdo en aceptar que, a partir de 2003, se aumentarían progresivamente los años considerados para formar la base reguladora, hasta llegar a totalizar la vida laboral completa del sujeto causante. No se llevó a la práctica, sin embargo, porque el gobierno rehusó entrar en materia ante la proximidad de las elecciones generales de 2004. No es, desde luego, una medida pacífica; su adopción requerirá un mayor consenso que incluya a todas las fuerzas políticas que forjaron el Pacto de Toledo y, por supuesto, a UGT; y ello, una vez que el gobierno haya demostrado la necesidad de ponerla en práctica con las proyecciones –que, sorprendente y lamentablemente, hasta la fecha no se han hecho públicas–, y haya cuantificado su impacto sobre la cuantía media de las pensiones.

Juan F. Jimeno (2002) ha estimado que, dentro del actual sistema, la extensión del periodo de cálculo de la base reguladora de la jubilación a los últimos 30 y 45 años de la vida laboral reduciría la pensión media en un 10 y un 30 por ciento, respectivamente. La extensión a 45 años tendría además el efecto de eliminar en la práctica los perceptores de pensiones máximas. Javier Alonso y José A. Herce (2003), en el escenario central que contemplan sus previsiones, estiman que la reducción del gasto en pensiones, a 2040, de contemplar en la base reguladora los 30 últimos años de cotización equivaldría a 1,32 puntos porcentuales de PIB. Es difícil calcular con exactitud el impacto de una medida como ésta y quién podría haberlo hecho; el gobierno ha dado la callada por respuesta. El Ministro de Trabajo, Eduardo Zaplana, llegó incluso a atribuir el aumento de la pensión media que se ha producido en los últimos años a la ampliación del periodo de cálculo de 8 a 15 años. Se trata, naturalmente, de un argumento carente de todo rigor.

En todo caso, si analizamos la evolución del incremento anual del gasto en pensiones como consecuencia del efecto de sustitución (diferencia entre la cuantía media de las nue-

vas pensiones y la de las que causan baja) veremos que, tanto a partir de 1985 como de 1997, fechas en las que se produjeron sendos aumentos de los periodos de cálculo de la base de las pensiones, se ha producido una clara moderación en el incremento del mismo. Lo que parece indicarnos que la decisión de extender a toda la vida laboral la base reguladora (a razón de un año en cada ejercicio, hasta 35 años) provocaría, manteniendo estables las demás variables, una progresiva reducción del gasto.

Así se estimó, por otra parte, en el estudio ya citado del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social:

**Tabla 26. Evolución del gasto en caso de aumentar de 8 a 15 años el periodo de cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación e invalidez**

Años	% s/el gasto	% s/ PIB
2000	-0,23	-0,02
2005	-0,58	-0,06
2010	-0,89	-0,09
2015	-1,20	-0,12
2020	-1,53	-0,16
2030	-1,73	-0,19

Fuente: : La Seguridad Social en el umbral del siglo XXI, MTSS, 1995.

El Ministerio de Trabajo podría, o debería, haber ratificado o rectificado esta proyección a partir de los datos que ya se tienen que conocer una vez que, en 1997, se modificó el periodo de cálculo precisamente en la hipótesis que contemplaba entonces el mismo departamento. No lo ha hecho. Es de suponer, en todo caso, que se trata de una medida que incidirá en un menor gasto de la factura de las pensiones. Actualmente las cotizaciones de los nuevos afiliados al régimen general son inferiores en casi un 40 por ciento a la media de cotización a dicho régimen. Conviene, por otra parte, recordar que las cotizaciones computables en la base reguladora se actualizan no por la evolución de los salarios sino por el IPC. El aumento del número de años tomados en consideración para el cálculo de la base reguladora de la pensión tendría claras repercusiones en un menor coste de sustitución (diferencia entre la cuantía de la pensión media de las nuevas altas y la de las bajas). Volveremos a ello posteriormente.

En la renovación del Pacto de Toledo no se ha entrado en la determinación del número de años que resulta más conveniente tomar en consideración para el cálculo de la pensión. Se reafirma, eso sí, la idea de que “es preciso seguir reforzando el principio de contributividad como elemento básico para la preservación del equilibrio financiero del sistema”. Y se añade: “A tal fin se recomienda seguir avanzando en el objetivo de lograr una mayor proporcionalidad entre las pensiones y el esfuerzo de cotización realizado, en línea con lo que se ha venido haciendo en los últimos años” (...) “En todo caso, estos

criterios deben establecerse con la necesaria gradualidad y sin perjuicio de la adecuada atenuación de los mismos derivada del criterio de solidaridad”. Un texto que parece inclinarse por aumentar el historial de cotización computable para calcular la cuantía de la pensión.

### **La proporcionalidad, los mínimos y los máximos**

En la actual regulación, el derecho a la pensión de jubilación se obtiene sólo a partir de un mínimo de quince años de cotización que genera ya el derecho a percibir el 50 por ciento de la base reguladora. Por consiguiente, historiales de cotización inferiores a esos quince años no causan derecho a dicha pensión, contrariando en cierto sentido el principio estricto de contributividad. Por otra parte, el tope máximo de cotización es superior a la cuantía máxima de pensión que es posible devengar, por lo que se produce también una ruptura del citado principio.

Como se vio antes, la renovación del Pacto de Toledo acepta la atenuación de la estricta contributividad derivada de criterios de solidaridad. Así dice expresamente que aquélla ha de ser compatible con el mantenimiento de un tope máximo en la cuantía de la pensión y con el mantenimiento del principio de cuantías mínimas para las diferentes modalidades de pensión. Lo que ya no aclara es si las dos cuestiones que antes quedaron expuestas guardan relación con la solidaridad: la no consideración a efecto de la pensión de jubilación de una carrera de cotización inferior a quince años y la existencia de un tope de cotización superior al de la cuantía de la pensión y, por tanto, la existencia de esfuerzos contributivos que no devengan derechos de pensión.

Sobre la primera cuestión, **sería deseable que todas las cotizaciones efectuadas a lo largo de la vida profesional tuvieran relevancia a la hora de hacer nacer un derecho a pensión, aunque ésta fuera de muy baja cuantía.** Ello llevaría a tener que replantearse la escala de los tipos en función del número de años que se estime necesario para obtener el porcentaje máximo. También, naturalmente, la pensión mínima debería graduarse en función de las carreras de cotización. Una forma de iniciar un camino de aproximación a esta propuesta podría ser aumentar en un uno por ciento la cuantía de la pensión no contributiva por cada año de cotización que no hubiere dado lugar a acreditar derecho a la contributiva.

La segunda cuestión es de similar naturaleza. También aquí estamos hablando de cotizaciones que no generan derechos y cuyo fin es estrictamente recaudatorio. La existencia de este tope introduce un elemento de redistribución en lo contributivo que acaso rompa el planteamiento y los criterios que se hicieron a la hora de separar las fuentes de financiación y que, probablemente, es contradictorio con las razones que se tuvieron en cuenta a la hora de decidir que los complementos a mínimos tienen naturaleza no contributiva.



## La productividad. Las fuentes financieras complementarias

Crecimiento económico, empleo y productividad son condiciones necesarias para sostener financieramente el reparto. La regla de oro debe ser la **consecución de un aumento de la productividad media que induzca crecimientos importantes del PIB compatibles con amplios procesos de generación de empleo**. ¿Es esto posible? No lo ha sido, desde luego, en esta fase de crecimiento económico de finales del siglo pasado y comienzos del nuevo, en la que nuestra productividad ha crecido muy por debajo de la media de anteriores ejercicios y de la media de la UE.

El desafío que tiene por delante el sistema de pensiones es demográfico, en la medida que se va a contraer el número de personas en edad de trabajar. Consecuentemente, la productividad, en la medida en que hace crecer el PIB por encima de la tasa de empleo, nos abre caminos de solución a algunos de los problemas.

No toda la productividad se traslada a salarios y, por tanto, a las bases de cálculo de las pensiones. Aun en el caso de que dichos incrementos de productividad se traduzcan en aumentos salariales, no todos se incorporarán a la base reguladora para el cálculo de la pensión. En primer lugar, porque las pensiones se determinan a partir de un porcentaje aplicable a las bases de cotización de los últimos quince años, de los que trece se actualizan conforme al IPC, con lo que no todas las ganancias salariales por una mayor productividad llegan a la base de la pensión. Así las cosas, si la productividad crece de forma significativa, la cuantía de la pensión media crecerá por debajo del PIB y ese menor crecimiento aumentará a medida en que se tengan en cuenta más años a la hora de determinar la base reguladora para el cálculo de la pensión. En segundo lugar, porque, como ya se dijo, existe una diferencia entre el tope máximo de cotización y el de pensión, que provoca que determinada parte de la masa salarial tenga una finalidad estrictamente recaudatoria: en 2003 había un diferencial de 662 euros entre la base mensual máxima de cotización y la cuantía mensual de la pensión máxima.

Hay otra razón por la que es necesario afrontar un modelo de crecimiento económico que potencie aumentos de la productividad compatibles con la generación de empleo. Y es que sólo así será posible destinar otro tipo de recursos no contributivos a la financiación del sistema de pensiones. Es decir, hay que **establecer fuentes complementarias a las cotizaciones sociales para la financiación de las prestaciones contributivas**. El propio Pacto de Toledo previó esta contingencia al recomendar que este tipo de prestaciones se financiara “básicamente” con cotizaciones, mientras que para las no contributivas exigió la financiación exclusiva de las mismas por el Estado. Se trata de una probabilidad que, como digo, debería estudiarse cuidadosamente, analizando qué tipo de recursos serían los más convenientes, desde el punto de vista de su impacto sobre la actividad económica y la estabilidad presupuestaria, para obtener una financiación complementaria y adecuada. Para ello sería necesario que el modelo de crecimiento económico –además de ser sostenible y no inflacionista–, fuera capaz de extraer todo nuestro potencial de riqueza,



mediante una inversión en los elementos cualitativos de competitividad (educación, formación continua, investigación y desarrollo, innovación, nuevas tecnologías, infraestructuras, calidad etc.); un modelo distinto al actual que parece haber depositado en la ventaja comparativa que hoy representan nuestros favorables costes laborales toda la fuerza competitiva de la economía española.

### 3. Conclusiones

- Cualquier proceso de reforma del sistema público de pensiones habrá de apoyarse en los siguientes **principios**:
  - **Transparencia:** Mantenimiento de una información fidedigna y comprensible sobre las perspectivas a largo plazo de los sistemas de pensiones, especialmente en cuanto a la evolución de la cuantía de éstas y de las cotizaciones sociales.
  - **Consenso:** Preservación de los acuerdos políticos (Pacto de Toledo) y sociales (concertación con los agentes sociales) a la hora de abordar y definir las reformas.
  - **Seguimiento y evaluación:** Adopción de una base metodológica adecuada para realizar un seguimiento permanente y una evaluación eficaz de las reformas.
- La viabilidad del sistema de reparto aconseja mantener una línea clara de comportamiento que no se desvíe de las siguientes **recomendaciones**:

#### 3.1 Orientaciones presupuestarias

- Culminar en el plazo más breve posible la separación de fuentes financieras.
- Hacer compatible este proceso de separación de fuentes con los compromisos asumidos por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Consecuentemente con ello, toda rebaja fiscal que pueda deteriorar el nivel de ingresos del Estado debería condicionarse a la culminación efectiva de la separación de fuentes.
- Incorporar todo los superávit presupuestarios al Fondo de Reserva.
- No efectuar revalorizaciones de pensiones que hayan de financiarse con cotizaciones sociales por encima de la inflación.

### 3.2 Mantener una tasa de cobertura aproximada de dos cotizantes por cada pensión

- Aumentar la tasa de ocupación general, mediante acciones específicas que apoyen la “empleabilidad” de la mujer y de los mayores de 50 años.
- Incrementar la población en edad de trabajar, lo que habrá de provenir de
  - Un aumento de la natalidad, compatible con la plena igualdad entre hombre y mujer, lo que exige una reorientación de los servicios educativos, sanitarios y sociales que afronte la atención de las personas dependientes.
  - El mantenimiento de elevados flujos de entrada de inmigrantes regularizados.
  - La prolongación de la vida activa.

### 3.3 Crecimiento simétrico de la cuantía de la pensión media y de los ingresos medios por cotizante

- Actuar para que la cuantía de la pensión media evolucione de forma simétrica a como lo hagan los ingresos medios obtenidos por las cotizaciones de cada afiliado en alta, sin modificar los tipos de cotización salvo en la medida de lo imprescindible.
- Reducir el elevado nivel de deterioro del mercado de trabajo, de forma que se posibiliten carreras de cotización estables.
- Fortalecer gradualmente la contributividad, haciendo que la cuantía de la pensión guarde mayor correspondencia con el esfuerzo de cotización realizado.
- Hacer que toda cotización pueda tener relevancia a la hora de hacer nacer el derecho a una pensión.
- Conseguir un aumento de la productividad media que induzca crecimientos importantes del PIB compatibles con amplios procesos de generación de empleo. De esta forma, amén de reducir en términos reales el gasto en pensiones, podrá investigarse la posibilidad de complementar las cotizaciones sociales con otra fuente de ingresos.
- Al tratarse de un estudio del sistema público de pensiones no se ha entrado en los **sistemas complementarios** (libres, en terminología constitucional). Sin embargo, no

es discutible que la existencia de una mayor cobertura de la vejez por parte de los planes de pensiones es conveniente para la protección social de esta contingencia. Favorecer este proceso no es, desde luego, lo mismo que efectuar, a partir de estos productos financieros, una política discriminatoria de desgravaciones fiscales. Se trataría, muy al contrario, de incentivar la capacidad de ahorro de las familias o, lo que es lo mismo, reducir su elevado nivel de endeudamiento. Y para ello nada mejor que una política de vivienda que corrija los desastrosos efectos que la actual carestía está provocando en el ahorro. Por otra parte, el camino iniciado de abordar en la negociación colectiva la implantación de planes de pensiones debe ser capaz de extender a trabajadores de pequeñas y medianas empresas esta previsión complementaria.

## Bibliografía

- Alonso Meseguer, J. y Herce, J. A. (2003), Balance del sistema de pensiones y “boom” migratorio en España. Proyecciones del modelo MODPENS de FEDEA a 2050. FEDEA, Documento de trabajo 2003-02.
- Bandrés, E. y Cuenca A. (1998), Equidad intrageneracional en las pensiones de jubilación. Efectos de la reforma de 1997, *Revista de Economía Aplicada*, VI, 119-40.
- Bentolila, S. y Jimeno, J.F. (2002), La reforma de la negociación colectiva en España, FEDEA, Documento de trabajo 2002-03.
- Blanco, Montes y Valero (2000), Modelo para simular escenarios de gasto en pensiones contributivas de jubilación de la seguridad social. Documento de trabajo. Ministerio de Economía y Hacienda.
- Comisión de las Comunidades Europeas, Recomendación de la Comisión relativa a las Orientaciones Generales de Política Económica para los estados miembros y la Comunidad (período 2003-2005). COM (2003) 170 final, 8.4.2003.
- Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicación de la Comisión Optar por el crecimiento: conocimiento, innovación y empleo en una sociedad cohesionada. Informe al Consejo Europeo de primavera de 21 de marzo de 2003, sobre la estrategia de Lisboa de renovación económica, social y medioambiental. COM(2003) 5 final/2, 31.3.2003.
- Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las orientaciones generales de política económica de 2002. COM (2003) 4 final, 14.1.2003.
- Comisión de las Comunidades Europeas, Informe conjunto de la Comisión y del Consejo sobre la adecuación y la viabilidad de las pensiones. COM (2002) 737 final, 17.12.2002.
- Comisión de las Comunidades Europeas, Aumento de la tasa de población activa y fomento de la prolongación de la vida activa, Informe solicitado por el CE de Estocolmo. COM (2002) 9 final, 24.1.2002.
- Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento, Reforzamiento de la coordinación de las políticas presupuestarias. COM (2002) 668 final, 27.11.2002.
- Comisión de las Comunidades Europeas, Evolución futura de la protección social desde una perspectiva a largo plazo: pensiones seguras y viables. COM (2002) 622 final
- Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento, Finanzas públicas en la UEM 2002. COM (2001) 209 final, 14.05.2002.
- Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicación de la Comisión sobre El futuro de la asistencia sanitaria y de la atención a mayores: garantizar la accesibilidad, la calidad y la sostenibilidad financiera. COM (2001) 723.

- Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicación dirigida al Consejo, Parlamento Europeo y Comité Económico y Social relativa al Apoyo a las estrategias nacionales para garantizar pensiones seguras y viables mediante un planteamiento integrado. COM (2001) 362 final.
- Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a La contribución de las finanzas públicas al crecimiento y al empleo: mayor calidad y sostenibilidad. COM (2000) 846 final, 21-12-2000.
- Comisión de las Comunidades Europeas, Mejorar la calidad y la viabilidad de las finanzas públicas (Informe de la Comisión relativo a la aplicación de las Orientaciones Generales de Política Económica (OGPE) para 2001. COM (2002) 93 final.
- Consejo ECOFIN (2002), Dictamen del Consejo sobre el Programa de estabilidad de España actualizado para el período 2001-2005.
- Consejo ECOFIN (2003), Dictamen del Consejo sobre el Programa de estabilidad de España actualizado para el período 2002-2006.
- De la Peña J. I. (2003), El impacto del envejecimiento de la población en el seguro de salud y de dependencia *Papeles de población*, 35 (enero-marzo), 47-77.
- Economic Policy Committee (EPC) (2000), Progress Report to the Ecofin Council on the Impact of Ageing Populations on Public Pension Systems. EPC/ECFIN/581/00-EN final.
- EPC Working Group on Ageing Populations (2001), Impact of ageing populations on public pension expenditure- Country fiche Spain. October, 2001.
- EPC, Budgetary challenges posed by ageing populations, Brussels, 24 October 2001, EPC/ECFIN/655/01-EN final.
- EPC, Reform challenges facing public pension systems: the impact of certain parametric reforms on pension expenditure. EPC/ECFIN/237/02, 5 July 2002.
- European Commission (2002), Pensions: First evaluation of national strategies for adequate and sustainable pensions. Versión provisional en inglés, francés y alemán. Bruselas. 17.12.02.
- Fernández Cordón (2000): El futuro de la población española. Simulación de tres escenarios, La Caixa.
- Fernández Cordón (2003), El futuro demográfico de España. *Sistema*, 175-6, 243-62.
- Griñán Martínez J.A. (2003), El envejecimiento de la población y el sistema público de pensiones, Informe 2003 (Políticas sociales y Estado de bienestar en España) Ed: Fuhem.
- Herce, J.A. (2001), La privatización de las pensiones en España, FEDEA, Documento de trabajo 2001-01.
- INE (2001), Proyecciones de población calculadas del Censo de Población de 1991. Evaluación y revisión, Instituto Nacional de Estadística, Madrid.
- Informe de la Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por la aplicación de las recomendaciones del Pacto de Toledo. Texto del Informe y votos particulares. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Serie D. Número 596. 2 de octubre de 2003.

- Jimeno, J.F. (2000a), El sistema español de pensiones: previsiones de gasto y medidas de reforma, *Hacienda Pública Española*, vol. extraordinario XXX aniversario, 21-34.
- Jimeno, J.F. (2000b), El sistema de pensiones contributivas en España: Cuestiones básicas y perspectivas a medio plazo. en García-Milá, T. ed, *Nuevas Fronteras de la Política Económica*, 2000, Centre de Recerca en Economia Internacional, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona.
- Jimeno, J.F. (2000c), El sistema español de pensiones: previsiones de gasto y medidas de reforma, *Hacienda Pública Española*, vol. extraordinario XXX aniversario, 21-34.
- Jimeno, J.F. (2002), Demografía, empleo, salarios y pensiones, FEDEA.
- Jimeno, J.F., Incentivos y desigualdad en el sistema español de pensiones contributivas de jubilación. Documento de trabajo 2002-13, FEDEA
- Jimeno, J.F. y Licandro, O. (1999), La tasa interna de rentabilidad y el equilibrio financiero del sistema español de pensiones de jubilación. *Investigaciones Económicas*, vol. XXIII, 1, 129-43.
- Ministerio de Economía y Hacienda (2000), Modelo para simular escenarios de gasto en pensiones contributivas de jubilación de la Seguridad Social. Documentos de Trabajo, Dirección General de Análisis y Programación Presupuestaria.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1995), La Seguridad Social en el umbral del siglo XXI.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2002), Informe de estrategia nacional de España en relación con el futuro del sistema de pensiones (septiembre).
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2003), Presupuestos de la Seguridad Social: Cifras y datos ejercicio 2003, Informes y estudios.
- OCDE (1980), Youth Unemployment: The Causes and Consequences. OECD.
- OCDE (1985), New directions in health care policy. Health Policy Studies, 7.
- OCDE (1996), Ageing in OECD countries – A critical policy challenge. Social Policy Studies, 20.
- OCDE (1998), Maintaining prosperity in an ageing society. Paris.
- OCDE (2000), Reforms for an Ageing Society. Paris.
- OCDE (2003), Ageing, Housing and Urban Development. 2003.
- OCDE (2003), Études économiques: Espagne. Perspectives économiques, 74.
- Than Dang, T., Antolin, P. y Oxley, H. (2002), Fiscal implications of ageing: projections of age-related spending. OCDE, ECO/WKP 31.

## Tablas

Tabla 1. Comparación del gasto en protección social y pensiones en los quince Estados miembros de la Unión Europea. Año 2000 .....	10
Tabla 2. Evolución del gasto en pensiones en relación con el PIB .....	11
Tabla 3. Crecimiento de las cotizaciones y del gasto contributivo: en millones de euros .....	12
Tabla 4. Cobertura del gasto en pensiones contributivas por los ingresos por cotizaciones sociales en el Régimen General .....	14
Tabla 5. Proyecciones del aumento de gasto en pensiones en % del PIB (variación 2000 a 2050) efectuadas por el Comité de Política Económica (CPE), la Comisión Europea y la OCDE .....	15
Tabla 6. Evolución prevista de los ingresos por cotizaciones (millones de euros) .....	19
Tabla 7. Evolución de la población española. Número de habitantes (millones), y Distribución porcentual .....	20
Tabla 8. Proyección del número de pensiones contributivas, según clases .....	20
Tabla 9. Incremento interanual (%) .....	20
Tabla 10. Proyección del gasto en pensiones contributivas (Millones de euros y en relación con el PIB de ese año) .....	21
Tabla 11. Sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo (Programa de Estabilidad) .....	22
Tabla 12. Evolución de la población española por tramos de edad (1971-2001) (en miles), y % de la población total por cada tramo de edad .....	23
Tabla 13. Relación sostenida de una ratio de cobertura de dos cotizantes en alta por cada pensionista .....	25



Tabla 14. Evolución y proyección de los afiliados cotizantes .....	26
Tabla 15. Nacimientos en 2000, según los tramos de edad de las madres .....	27
Tabla 16. Proyección de población potencialmente activa y pasivos potenciales .....	28
Tabla 17. Evolución de las Aportaciones del Estado a la Seguridad Social .....	32
Tabla 18. Resultados presupuestarios no financieros, 1999-2002 .....	33
Tabla 19. Dotaciones al Fondo de Reserva .....	34
Tabla 20. Variación del gasto en porcentaje, según revalorización de las pensiones con desviación de 1 punto sobre IPC .....	36
Tabla 21. Tasas de ocupación en la Unión Europea .....	41
Tabla 22. Porcentaje de afiliados (agosto de 2003) sobre población en edad de trabajar (tercer trimestre de 2003) .....	42
Tabla 23. Variación sobre el gasto en pensiones de la prolongación de la vida activa .....	49
Tabla 24. Evolución del número de afiliados y del número de pensiones .....	51
Tabla 25. Evolución de la cuantía de la pensión media y de los ingresos medios por cotizante (por cada punto de cotización) en el Régimen General .....	51
Tabla 26. Evolución del gasto en caso de aumentar de 8 a 15 años el periodo de cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación e invalidez .....	54

## Documentos de trabajo publicados

- 1/2003. **Servicios de atención a la infancia en España: estimación de la oferta actual y de las necesidades ante el horizonte 2010.** María José González López.
- 2/2003. **La formación profesional en España. Principales problemas y alternativas de progreso.** Francisco de Asís de Blas Aritio y Antonio Rueda Serón.
- 3/2003. **La Responsabilidad Social Corporativa y políticas públicas.** Alberto Lafuente Félez, Víctor Viñuales Edo, Ramón Pueyo Viñuales y Jesús Llaría Aparicio.
- 4/2003. **V Conferencia Ministerial de la OMC y los países en desarrollo.** Gonzalo Fanjul Suárez.
- 5/2003. **Nuevas orientaciones de política científica y tecnológica.** Alberto Lafuente Félez.
- 6/2003. **Repensando los servicios públicos en España.** Alberto Infante Campos.
- 7/2003. **La televisión pública en la era digital.** Alejandro Perales Albert.
- 8/2003. **El Consejo Audiovisual en España.** Ángel García Castillejo.
- 9/2003. **Una propuesta alternativa para la Coordinación del Sistema Nacional de Salud español.** Javier Rey del Castillo.
- 10/2003. **Regulación para la competencia en el sector eléctrico español.** Luis Atienza Serna y Javier de Quinto Romero.
- 11/2003. **El fracaso escolar en España.** Alvaro Marchesi Ullastres.
- 12/2003. **Estructura del sistema de Seguridad Social. Convergencia entre regímenes.** José Luis Tortuero Plaza y José Antonio Panizo Robles.
- 13/2003. **The Spanish Child Gap: Rationales, Diagnoses, and Proposals for Public Intervention.** Fabrizio Bernardi.
- 13\*/2003. **El déficit de natalidad en España: análisis y propuestas para la intervención pública.** Fabrizio Bernardi.
- 14/2003. **Nuevas fórmulas de gestión en las organizaciones sanitarias.** José Jesús Martín Martín.
- 15/2003. **Una propuesta de servicios comunitarios de atención a personas mayores.** Sebastián Sarasa Urdiola.
- 16/2003. **El Ministerio Fiscal. Consideraciones para su reforma.** Olga Fuentes Soriano.

- 17/2003. **Propuestas para una regulación del trabajo autónomo.** Jesús Cruz Villalón.
- 18/2003. **El Consejo General del Poder Judicial. Evaluación y propuestas.** Luis López Guerra.
- 19/2003. **Una propuesta de reforma de las prestaciones por desempleo.** Juan López Gandía.
- 20/2003. **La Transparencia Presupuestaria. Problemas y Soluciones.** Maurici Lucena Betriu.
- 21/2003. **Análisis y evaluación del gasto social en España.** Jorge Calero Martínez y Mercè Costa Cuberta.
- 22/2003. **La pérdida de talentos científicos en España.** Vicente E. Larraga Rodríguez de Vera.
- 23/2003. **La industria española y el Protocolo de Kioto.** Antonio J. Fernández Segura.
- 24/2003. **La modernización de los Presupuestos Generales del Estado.** Enrique Martínez Robles, Federico Montero Hita y Juan José Puerta Pascual.
- 25/2003. **Movilidad y transporte. Opciones políticas para la ciudad.** Carme Miralles-Guasch y Àngel Cebollada i Frontera
- 26/2003. **La salud laboral en España: propuestas para avanzar.** Fernando G. Benavides.
- 27/2003. **El papel del científico en la sociedad moderna.** Pere Puigdomènech Rosell.
- 28/2003. **Tribunal Constitucional y Poder Judicial.** Pablo Pérez Tremps.
- 29/2003. **La Audiencia Nacional: una visión crítica.** José María Asencio Mellado.
- 30/2003. **El control político de las misiones militares en el exterior.** Javier García Fernández.
- 31/2003. **La sanidad en el nuevo modelo de financiación autonómica.** Jesús Ruiz-Huerta Carbonell y Octavio Granado Martínez.
- 32/2003. **De una escuela de mínimos a una de óptimos: la exigencia de esfuerzo igual en la Enseñanza Básica.** Julio Carabaña Morales.
- 33/2003. **La difícil integración de los jóvenes en la edad adulta.** Pau Baizán Muñoz.
- 34/2003. **Políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social en España: una valoración con EspaSim.** Magda Mercader Prats.
- 35/2003. **El sector del automóvil en la España de 2010.** José Antonio Bueno Oliveros.
- 36/2003. **Publicidad e infancia.** Purificación Llaquet, M<sup>a</sup> Adela Moyano, María Guerrero, Cecilia de la Cueva, Ignacio de Diego.
- 37/2003. **Mujer y trabajo.** Carmen Sáez Lara
- 38/2003. **La inmigración extracomunitaria en la agricultura española.** Emma Martín Díaz

39/2003. **Telecomunicaciones I: Situación del Sector y Propuestas para un modelo estable.** José Roberto Ramírez Garrido y Juan Vega Esquerrá.

40/2003. **Telecomunicaciones II: Análisis económico del sector.** José Roberto Ramírez Garrido y Álvaro Escribano Sáez.

41/2003. **Telecomunicaciones III: Regulación e Impulso desde las Administraciones Públicas.** José Roberto Ramírez Garrido y Juan Vega Esquerrá.

42/2004. **La Renta Básica. Para una reforma del sistema fiscal y de protección social.** Luis Sanzo González y Rafael Pinilla Pallejà.

43/2004. **Nuevas formas de gestión. Las fundaciones sanitarias en Galicia.** Marciano Sánchez Bayle y Manuel Martín García.

44/2004. **Protección social de la dependencia en España.** Gregorio Rodríguez Cabrero.

45/2004. **Inmigración y políticas de integración social.** Miguel Pajares Alonso.

46/2004. **TV educativo-cultural en España. Bases para un cambio de modelo.** José Manuel Pérez Tornero.