

**COLECCIÓN ESTUDIOS ECONÓMICOS**

Núm. 19

**La reforma de las pensiones  
ante la revisión del Pacto de Toledo**

**José A. Herce  
Javier Alonso Meseguer**

**Servicio de Estudios**



Cuando se cumple el período de vigencia del Pacto de Toledo y se prepara su revisión, el Servicio de Estudios de "la Caixa" ha encargado a José A. Herce y a Javier Alonso Meseguer, de la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA), una revisión del panorama del sistema español de pensiones. Se trata de la cuarta monografía que la Colección Estudios Económicos dedica al debate sobre un asunto que afecta a la gran mayoría de los ciudadanos. La primera se remonta al año 1995, cuando se firmó el Pacto de Toledo, y en ella se planteaba un escenario de futuro que ponía de manifiesto las carencias financieras del sistema, se proponían las reformas necesarias y se analizaba la posición de la opinión pública ante las pensiones. En 1996 y 1997 publicamos dos nuevos trabajos, uno dedicado a analizar la viabilidad de un sistema de capitalización como alternativa al sistema público y otro en el que se recogían los resultados de una encuesta sobre el estado de la opinión pública ante el sistema de pensiones, que además era comparable con la realizada en 1995.

Dos son las razones que justifican la publicación de un nuevo volumen sobre el tema de las pensiones. En primer lugar, la oportunidad de hacer un primer balance sobre las reformas aplicadas a raíz del consenso del Pacto de Toledo. Según los autores, este balance no es positivo: las pensiones no se han quedado al margen de las querellas partidistas, se han llevado a cabo modificaciones totalmente ajenas a la lógica del sistema contributivo y las reformas introducidas no han tenido suficiente entidad como para producir efectos económicos a largo plazo. En segundo lugar, el espectacular crecimiento del empleo en la segunda mitad de la década de los noventa no se previó en los análisis que proliferaron en España alrededor del año 1995. El resultado ha sido que las proyecciones han fallado a corto y medio plazo, y ello obliga a preguntarse si las perspectivas del sistema de pensiones son ahora mejores. La respuesta de los autores es inequívoca: el problema del largo plazo sigue vigente, si no se ha agravado. En un sistema de pensiones de reparto, mayor empleo hoy implica mayores pensiones mañana sin contrapartida financiera. El trabajo rehace el escenario macroeconómico y demográfico elaborado en 1995 e introduce el factor de la mano de obra inmigrante.

El informe, en la línea de los anteriores, defiende un cambio radical en los planteamientos sobre la reforma del sistema de pensiones, abogando por un sistema mixto que incluya pensiones públicas de reparto y pensiones privadas de capitalización. Más allá de algunos prejuicios, se trata de tomar las mejores decisiones para garantizar que los quince millones de ciudadanos que hoy están cotizando tengan asegurada su pensión futura.



COLECCIÓN ESTUDIOS ECONÓMICOS

Núm. 19

# La reforma de las pensiones ante la revisión del Pacto de Toledo

**José A. Herce**  
**Javier Alonso Meseguer**  
**FEDEA**

Con la colaboración de  
**Juan Antonio Fernández Cordón**  
**Instituto de Economía y Geografía del CSIC**



Servicio de Estudios

---

# CAJA DE AHORROS Y PENSIONES DE BARCELONA

Servicio de Estudios

Av. Diagonal, 629, planta 15, torre I  
08028 BARCELONA  
Tel. 93 404 76 82  
Telefax 93 404 68 92  
[www.estudios.lacaixa.es](http://www.estudios.lacaixa.es)  
Correo-e: [publicacionesestudios@lacaixa.es](mailto:publicacionesestudios@lacaixa.es)

---

La responsabilidad de las opiniones emitidas en los documentos de esta colección corresponde exclusivamente a sus autores. La CAJA DE AHORROS Y PENSIONES DE BARCELONA no se identifica necesariamente con sus opiniones.

# ÍNDICE

---

	PÁG.
<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>5</b>

---

**PARTE I**

---

<b>I. INTRODUCCIÓN</b>	<b>9</b>
------------------------	----------

---

<b>II. REVISIÓN CRÍTICA DE LAS PROYECCIONES REALIZADAS EN EL PASADO</b>	<b>15</b>
2.1. El futuro del sistema español de pensiones contributivas en 1995	15
2.2. Empleo y pensiones en la segunda mitad de los años noventa	17
2.3. ¿Por qué han fallado las proyecciones precedentes?	19

---

<b>III. EL PACTO DE TOLEDO: BALANCE DEL QUINQUENIO 1995-1999</b>	<b>21</b>
3.1. Indicadores del sistema de pensiones	21
3.2. Desarrollo del Pacto de Toledo	24
3.3. Balance del período	28

---

<b>IV. NUEVAS PROYECCIONES A LARGO PLAZO</b>	<b>30</b>
4.1. Escenario demográfico y macroeconómico	31
4.2. Efectivos del sistema	36
4.3. Gastos e ingresos	38

---

<b>V. NUEVOS ARGUMENTOS A FAVOR DE UN SISTEMA MIXTO DE PENSIONES</b>	<b>42</b>
5.1. Empleo, inmigración y pensiones	42
5.2. La politización de las pensiones	49
5.3. Diferencias territoriales	51
5.4. El horizonte 2015	54

---

---

<b>VI. LOS GRANDES RETOS DE CARA A LA REVISIÓN DEL PACTO DE TOLEDO</b>	<b>56</b>
--	-----------

---

<b>APÉNDICE: EL FUTURO DE LA POBLACIÓN ESPAÑOLA. SIMULACIÓN EN TRES ESCENARIOS</b>	<b>59</b>
--	-----------

---

**PARTE II**

---

<b>LA DECLARACIÓN DEL PACTO DE TOLEDO</b>	<b>89</b>
---	-----------

---

# Presentación

*El futuro del sistema público de pensiones preocupa desde hace ya varios años a los diversos agentes económicos y a la sociedad en general, ante el impacto que la evolución demográfica y el empleo tienen sobre la sostenibilidad a largo plazo del actual sistema de pensiones. Por ello, el cuarto volumen de esta colección, publicado en 1995, fue un trabajo sobre «La reforma del sistema público de pensiones en España». En el mismo, se presentaban dos estudios complementarios, uno económico y otro sociológico. Partiendo de un escenario de referencia a un horizonte del año 2025, fundamentado en hipótesis demográficas y macroeconómicas, se establecían las perspectivas del sistema español de pensiones contributivas. Este ejercicio permitía poner de relieve las deficiencias del sistema y justificaba un conjunto de propuestas de reforma. El trabajo se completaba con un detallado examen de las posiciones de una serie de actores clave en el debate de las pensiones, incluidos por supuesto los partidos políticos. Finalmente, se exponían los resultados de una encuesta que recogía las opiniones de los ciudadanos sobre el tema de las pensiones. Creo que esta monografía constituyó una aportación clara y comprensiva al debate que sobre el porvenir del sistema de pensiones había relanzado el consenso sobre el Pacto de Toledo firmado ese mismo año.*

*En octubre de 1996 se firmaron en el Palacio de la Moncloa los acuerdos derivados del Pacto de Toledo, una tímida reforma que cerraba el horizonte político de la cuestión de las pensiones hasta el año 2000. El debate intelectual, sin embargo, seguía abierto y de nuevo creímos conveniente ir más allá, tratando de profundizar en las posibilidades de realizar una transición del actual sistema público de reparto a un sistema en el que la capitalización juegue un papel importante. El resultado fue recogido en el*

número ocho de esta colección, con el título «El futuro de las pensiones en España: hacia un sistema mixto». Y al año siguiente, en 1997, realizamos una nueva encuesta sobre el estado de la opinión pública ante el sistema de pensiones. Sus resultados se comparaban con la encuesta de 1995 y así se recogía la evolución de la opinión sobre un asunto que afecta muy directamente a la vida de los ciudadanos y también se aportaban nuevos elementos para el debate.

*El volumen que el lector tiene en sus manos es, pues, la cuarta monografía que dedicamos a este tema. ¿Por qué? Dos razones nos mueven a publicar este trabajo de José A. Herce y Javier Alonso Meseguer. La primera es que se cumple el período de vigencia de los acuerdos derivados del Pacto de Toledo, de manera que es el momento de efectuar un balance de los mismos. La segunda es la necesidad de revisar el escenario utilizado en la monografía de 1995 para comprobar si las conclusiones extraídas entonces siguen siendo válidas. Hay que señalar, en este sentido, que los resultados de la economía española en los años recientes han sido claramente mejores de lo previsto en los estudios efectuados a mediados de la década pasada. El extraordinario incremento del empleo y el rápido descenso del paro han extendido una cierta corriente de opinión que apunta a que el problema de las pensiones está, si no resuelto, por lo menos bien encarrilado.*

*El trabajo de Herce y Meseguer desarma este planteamiento. En síntesis, afirma que el balance del Pacto de Toledo no ha sido positivo, que las debilidades financieras del sistema aún pueden acabar con él si no se toman los remedios adecuados y que la alternativa de la capitalización generalizada se presenta como ineludible. La bonanza económica no debe adormecer el debate sobre el sistema de pensiones, ya que su viabilidad a largo plazo está mucho más allá de la coyuntura económica inmediata. Es posible, todavía, avanzar hacia un sistema de pensiones que, sin empeorar la situación de ningún pensionista, sea más sólido y solvente.*

**Josep M. Carrau**

Director del Servicio de Estudios

Mayo, 2000

# Parte I



# I. Introducción

En los últimos meses se han acabado de perfilar multitud de elementos de extraordinaria relevancia para el debate sobre el futuro de las pensiones en España, de tal manera que es legítimo preguntarse si el futuro ha dejado de ser lo que era hace tan sólo unos pocos años. Esta pregunta tan paradójica tiene una respuesta igualmente paradójica, como se verá a lo largo de esta monografía. Pero no es cuestión de hacerse preguntas paradójicas para darles respuestas igualmente paradójicas buscando la originalidad en ausencia de argumentos sustantivos. Las cuestiones que aquí se debaten son de una extraordinaria importancia y su análisis requiere creciente profundidad a medida que nuevos desarrollos alteran un contexto constantemente cambiante.

Respecto al inmediato pasado, en esta materia, es necesario, en primer lugar, ofrecer una explicación acerca del fracaso de las proyecciones y los análisis sobre las perspectivas financieras de nuestro sistema de pensiones contributivas. Porque lo que queremos destacar desde el principio, en este nuevo intento para entender mejor el problema de la financiación de las pensiones, es que las previsiones realizadas a mediados de la década han fallado en el corto y medio plazo, aunque no después. La principal razón es ahora bien evidente: el formidable crecimiento del empleo en la segunda mitad de los noventa, lo que no supimos anticipar entonces. Pero este éxito tiene su precio en un sistema de pensiones de reparto. El mayor empleo de hoy implica mayores pensiones mañana sin contrapartida financiera.

En segundo lugar, nos parece que también es necesario ofrecer un balance del Pacto de Toledo al cumplirse su período de vigencia en estos momentos. Este balance, en nuestra opinión, no es favorable, aunque también pensamos que el germen de las lecciones a aprender está ahora mejor delimitado. El Pacto de Toledo ha fracasado en uno de sus principales objetivos: el de mantener las pensiones al margen de las querellas partidistas, especialmente en momentos electorales. Por estos canales han discurrido constantemente propuestas y se han llevado a cabo modificaciones totalmente ajenas a la lógica de nuestro sistema contributivo. Las pocas reformas que se han acometido han carecido de entidad económica como para producir efectos apreciables en las magnitudes económicas a largo plazo. Lo que ha quedado enmascarado por el espectacular desarrollo del empleo. Esto mismo ha permitido, al final del período de vigencia del pacto, la dotación del fondo de garantía previsto, más que la propia separación de fuentes financieras. Este fondo será el principal logro cuando se renueve el Pacto de Toledo, del que, por lo que podemos anticipar en este estudio, constituye una baza segura.

Por fin, siempre en lo relativo a los más recientes desarrollos, los problemas de la inmigración han sacudido a la opinión pública española situando la cuestión en los primeros lugares de la agenda estratégica de nuestro país. Respecto al papel que la inmigración pueda jugar en el sistema de pensiones se han producido opiniones cuya consistencia queremos analizar en esta obra, a la luz de los problemas mencionados. Veremos que no basta con la consideración de censos millonarios de inmigrantes cuya sola entidad nos obliga a una prospectiva que supera con mucho los límites de la economía. Pero es que, además, nuestra sociedad empezaría la necesaria reflexión sobre el tema por el camino equivocado si sólo pensara en la inmigración como una forma de resolver los problemas del sistema de pensiones. El término «integración», para referirse a la adaptación de los inmigrantes a su nuevo entorno es, cuando menos, ambiguo. En nuestra opinión, se trata de adaptación mutua y de gestión activa de los flujos por parte de las autoridades de todos los países implicados.

Respecto al futuro más lejano, el que de verdad nos interesa aquí, nos proponemos ilustrar el caso de un sistema de pensiones, el español, fundamentalmente aquejado de los mismos problemas que se diagnosticaron hace unos años: es decir, creciente insuficiencia financiera hasta mediados de la próxima

centuria. Ello debido a unas perspectivas demográficas que, incluso con pleno empleo, mayor actividad laboral y censos migratorios millonarios, siguen siendo muy desfavorables. Pero no solamente esta razón nos mueve a insistir sobre la necesidad de ocuparse más activamente de reformar nuestro sistema de pensiones. Creemos, además, que cuestiones como la politización de las pensiones o la creciente demanda para su territorialización exigen análisis y datos para que éste no quede a merced del oportunismo.

Hay un jalón crítico, que cualquier orientación del debate ha de considerar: hablamos del año 2015 a partir del cual se producirán, según nuestras previsiones, dos desarrollos clave para su caracterización como tal. Hasta ese año, el sistema español de pensiones contributivas presentará superávit y acumulará un fondo de reserva que podría llegar a representar el 3,7% del PIB en ese año. A partir de entonces, el sistema de pensiones, probablemente, empezará a generar déficit sustantivos y, en 2022, se habrá acabado el fondo de reserva de las pensiones acumulado previamente.

Pero el orden de magnitud del problema se cifra, como decíamos anteriormente, en 2050, cuando de no cambiar la actual legislación del sistema, su déficit alcanzaría el 6,15% del PIB del momento y la relación activos/pasivos sería apenas superior a la unidad. Esto, incluso, con crecimiento sostenido, pleno empleo y mayor tasa de actividad de la población en edad de trabajar.

Frente a quienes opinan que la inmigración resolverá los problemas mencionados, aparte de la dudosa validez de esta forma de mirar al problema de la inmigración, nuestras previsiones indican que con censos migratorios de hasta cinco millones de personas en 2050, de las cuales no todas serían trabajadores, la relación activos/pasivos caería también, hasta 1,2, y el déficit del sistema equivaldría al 4,6% del PIB.

Menos aún, el aumento de la fertilidad ayudará al desenlace favorable de las perspectivas que comentamos. Un aumento a largo plazo de la tasa de fertilidad en 0,2 hijos por mujer en edad fértil supondría una disminución de 0,4 puntos porcentuales del PIB en el déficit del sistema de pensiones. Sería pues necesario un aumento de un hijo por mujer para reducir el déficit del sistema del escenario de base, en 2050, el 6,15%, a la mitad. Ello implica una vuelta a la tasa de fertilidad de 2,1, necesaria para el reemplazo de generaciones, algo que todos los expertos consideran muy improbable.

La demografía causa los problemas, pero no ayuda a resolverlos. Mejor dicho, las perspectivas demográficas que se anticipan explican abrumadoramente las perspectivas económicas de nuestro sistema de pensiones. Pero los desarrollos demográficos alternativos, necesarios para neutralizar dichas perspectivas económicas, son de una magnitud aún más considerable: tasas de fertilidad de tres hijos por mujer o censos inmigratorios de más de doce millones de personas, o una mezcla de ambos. Todo ello sin conflictos en otras áreas de la sociedad y la economía y sin contar con que la posibilidad que la política económica tiene de influir en la demografía es limitada y de dudosa legitimidad.

Por todo lo anterior, es necesario hacer un cambio radical en los planteamientos sobre la reforma del sistema de pensiones en nuestro país. Ciertamente, nuestras previsiones sugieren que el sistema tendría superávit, incluso crecientes, en los próximos quince años. Pero el fondo de reserva que se acumulará con ellos desaparecería en los siete años siguientes. Por muy estable que este sistema nos parezca hoy, lo cierto es que a los actuales cotizantes les espera una tasa de rendimiento de sus cotizaciones inferior al 2% real, como sugieren numerosos estudios.<sup>(1)</sup> El problema no sólo es el de «la quiebra de las pensiones», como, tan desacertadamente, en nuestra opinión, se le denomina a menudo, sino el de un sistema que rinde cada vez menos y frente al cual la alternativa de la capitalización generalizada se presenta ineludible.

Esta idea no es nueva y sin embargo, contra lo que pudiera parecer en el momento actual, debe argumentarse con más énfasis que nunca antes, ya que es más factible cuando el sistema presenta un estado más saneado. Abogamos por un sistema mixto de pensiones compuesto por dos ramas de similar entidad: una de pensiones públicas de reparto y otra de pensiones privadas de capitalización obligatoria. Los cotizantes repartirían sus aportaciones entre ambos sistemas y recibirían una pensión total en dos partes procedentes de cada uno de ellos. La capitalización, dadas las perspectivas de tasa de rendimiento del sistema de reparto, permitiría una mejor pensión total y aliviaría las dificultades del sistema de reparto. Éste debería permanecer, aunque sensiblemente reducido, para facilitar la diversificación también en esta materia y por el apego de la población hacia él. La transición hacia el sistema mixto debería ser tan larga

(1) Ver Jimeno, J. F. y O. Licandro «El equilibrio financiero de un sistema de reparto de jubilación: una aplicación al caso español». Publicado en *Investigaciones Económicas*, vol. XXIII (1), 1999.

como lo aconsejaron la minimización de los costes para el sistema y la restricción de que ningún pensionista recibiera una pensión mixta menor que la que le ofrecería, en cada momento, la operación regular del sistema de reparto según sus actuales normas de funcionamiento.

La privatización de una parte sustantiva del actual sistema público de pensiones resolvería en buena medida las distorsiones que introduce su politización y quitaría fuerza a las presiones para su territorialización, dos tendencias recientes que nos parecen problemáticas.

Al final, lo que interesa a los españoles es que sus pensiones futuras, insistimos en lo de futuras, sean las mejores posibles. Ocho millones de pensionistas, cuyo horizonte está despejado y sólo puede mejorar, pesan sin duda en las estrategias electorales, pero también existen quince millones de cotizantes a los que hay que convencer de que las decisiones que hoy se toman son las mejores para su futuro, dentro de veinte o más años.

Con las perspectivas que hemos estimado, si el sistema de pensiones estuviese en lo sucesivo obligado a mantener equilibrio presupuestario, en 2050, las pensiones deberían ser un 46% menores de lo que serían permitiéndose el endeudamiento. Aún así, la pensión resultante en ese año sería dos veces mayor a la actual, en términos reales. Ha de quedar claro que nuestro sistema de reparto, aún bajo la restricción de equilibrio presupuestario basado en el recorte de la pensión real, nunca dejará de pagar pensiones reales incluso superiores a las actuales. Simplemente éstas representarían un porcentaje sensiblemente menor del salario medio de entonces y, sobre todo, implicarán tasas de rendimiento interno de las cotizaciones fuertemente negativas.

También podría forzarse el equilibrio financiero del sistema de reparto aumentando las cotizaciones. En ese caso, el tipo de cotización debería ser un 85% mayor de lo que es en la actualidad, algo sencillamente impensable. Con todo, las pensiones que ello permitiría implicarían tasas de rendimiento interno sobre las cotizaciones realizadas tan negativas como las del caso anterior.

El mantenimiento de las presentes fórmulas de pensiones y cotizaciones en el contexto demográfico de nuestra proyección de base, sin el requisito por tanto del equilibrio financiero, llevaría a una acumulación de deuda que en 2050 superaría ampliamente al PIB del momento. Sólo así, y en medio de consi-

derables distorsiones, podría el sistema de reparto ofrecer a sus pensionistas tasas de rendimiento interno sobre sus cotizaciones pasadas positivas, aunque muy reducidas.

Es como si nos encontráramos en la orilla de un río en la que los frutos son escasos mientras en la orilla opuesta son más abundantes. Bastaría con construir un puente para acceder a una mejor situación. Dicho puente es costoso e, incluso, sus costes podrían distribuirse injustamente, sobre todo si los buenos frutos no los consumen quienes más los merecen o los necesitan. Pero si el coste es menor que el beneficio, corresponde a los responsables políticos el encontrar la fórmula para que dicho puente se construya y sus costes y beneficios se distribuyan equitativamente. Este es el reto: recorrer el río hasta encontrar la mejor orilla opuesta y el mejor punto donde construir el puente. Nuestra propuesta es el sistema mixto y la renovamos en un momento en que la sociedad española parece más dispuesta que nunca en el pasado a escuchar alternativas y más desprendida de los prejuicios doctrinarios que hasta hace poco han dificultado enormemente el debate sobre las pensiones.

## **II. Revisión crítica de las proyecciones realizadas en el pasado**

Alrededor del año 1995 proliferaron en España numerosos estudios sobre las perspectivas financieras del sistema español de pensiones contributivas. En ellos se ponía de manifiesto el progresivo deterioro financiero que sufriría el sistema a medida que el envejecimiento de la población se manifestase en el futuro, en ausencia de cambios en las reglas bajo las que se calculan las pensiones y las cotizaciones. Como resultará evidente más adelante, estas proyecciones han fallado a corto y medio plazo, pero se mantienen vigentes en buena medida en lo que se refiere al largo plazo. Por ello es preciso analizar críticamente las causas de dicha discrepancia.

### **2.1. El futuro del sistema español de pensiones contributivas en 1995**

En este año, como decíamos, se presentaron en nuestro país varios estudios en los que confluía la preocupación por el futuro del sistema de pensiones contributivas. Con una elevada tasa de desempleo, tras la recesión de 1992-1993, las perspectivas económicas y demográficas y la propia situación del sistema de pensiones llevaban a realizar cuanto antes la prospectiva necesaria para empezar a orientar un debate cada vez más intenso. Desde esferas públicas y privadas se abordaron dichos ejercicios cuyo resumen se ofrece en el cuadro 2.1. Aun con lagunas, respecto a su comparabilidad, y tras adoptar la normalización necesaria para expresar el balance del sistema de pensiones que

Cuadro 2.1

## PROYECCIONES DE GASTOS E INGRESOS DEL SISTEMA DE PENSIONES ALREDEDOR DE 1995

Balance del sistema en porcentaje del PIB

	1995 <sup>(a)</sup>	2000	2005	2010	2015
Barea et al. (1996)	-0,76	-1,61	-	-	-
Herce et al. (1995)	-0,20	-0,62	-0,77	-0,99	-1,15
MTSS (1995)	0,26	-0,10	-0,40	-0,90	-
Piñera y Weinstein (1996)	0,13	-0,42	-0,75	-1,42	-2,31
Herce et al. (1996)	-0,58	-1,37	-1,80	-2,15	-2,43
Herce y Alonso (1998)	-0,82	-0,96	-1,17	-1,52	-1,92
Este estudio	-	0,16	0,03	0,46	0,02

(a) Este año es variable para los diferentes estudios correspondiendo al año entre paréntesis en cada uno, excepto en Barea et al. (1996) que es 1993 y Herce y Alonso Meseguer (1998), que es 1997.

Fuentes: Herce, J.A. (1997) «La reforma de las pensiones. Aspectos analíticos y Aplicados». *Moneda y Crédito*, n.º 204. Herce, J.A. y J. Alonso Meseguer (1998) «Efectos económicos de la Ley de Consolidación de la Seguridad Social». DT de FEDEA n.º 98-16. De próxima aparición en *Hacienda Pública Española*, 152-2000. Elaboración propia.

arrojaban los diferentes estudios de manera homogénea, puede apreciarse que a corto plazo (entre 1996 y 2000) las proyecciones han estimado un balance sensiblemente peor al registrado. En particular, para 2000 se preveían déficit de alrededor del 1% del PIB cuando nuestra estimación para este año, en el presente estudio, es de un superávit de 0,16 puntos porcentuales de PIB.

A medio plazo, por ejemplo, el horizonte 2010, las proyecciones pasadas, en término medio, mostraban un déficit alrededor del 1,5% del PIB, cuando nuestra estimación actual para ese año es un superávit de 0,46% del PIB, un error, de nuevo, apreciable. Finalmente, en el largo plazo (entre 2025 y 2050) las estimaciones pasadas oscilan, para 2025, sobre un punto de PIB por encima de nuestra estimación actual de un déficit de 1,47 puntos de PIB estando completamente en línea unas y otra para 2050.

En suma, el futuro inmediato hoy no es lo que era hace cinco años, pero el futuro más lejano es hoy, desgraciadamente, el mismo que era en 1995. De la misma forma que hay nuevos motivos para felicitarse por este desarrollo reciente y hasta 2015, tenemos los mismos motivos que en el pasado para seguir preocupados por el futuro más lejano. Esto es lo que cambian las perspectivas. Es como si, si comparamos las tres últimas filas del cuadro

2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
-1,77	-	-	-	-	-	-
-1,29	-1,51	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-	-
-3,19	-4,01	-	-	-	-	-
-2,68	-3,01	-3,90	-4,96	-5,85	-6,24	-5,96
-2,40	-3,03	-3,9	-4,69	-5,25	-5,27	-4,69
-0,63	-1,47	-2,65	-4,03	-5,32	-6,28	-6,15

2.1, los factores favorables de los últimos cinco años, que no supimos prever en 1995, nos hubieran permitido comprar un tiempo que ha retrasado la realización de las perspectivas pasadas en algo más de 20 años si nos referimos al año 2000, en tan sólo seis años si nos referimos a 2025 y en nada si nos referimos a 2050.

## 2.2. Empleo y pensiones en la segunda mitad de los años noventa

Como argumentaremos más adelante, el principal factor que da cuenta de las discrepancias recién analizadas ha sido la creación de empleo en la segunda mitad de los noventa. Hay, sin embargo, muchos otros factores ligados al proceso mismo de estimación cuya descripción se abordará en la sección 2.4. Veremos ahora cuáles han sido los patrones de creación de empleo en estos años tan críticos para el sistema de pensiones. En el cuadro 2.2 se ofrecen las cifras de empleo y afiliados al sistema de pensiones entre 1990 y 1999.

Inmediatamente después de la recesión de 1993, el empleo en España se situaba por debajo de los doce millones, al igual que los afiliados a la Seguridad Social. Desde entonces, su número ha aumentado hasta rebasar los catorce millones. Simultáneamente, el número de parados e inactivos en cuyo nombre el INEM cotiza a la Seguridad Social se ha reducido en la mitad. Puede apreciarse también, en el cuadro 2.2, que hay discrepancias entre las categorías de emplea-

dos en todos los años. Puesto que la afiliación a la Seguridad Social excluye a la mayoría de los alrededor de dos millones de funcionarios públicos y empleados de las Administraciones Públicas, que sí se incluyen en las estimaciones de empleo de la EPA y de la Contabilidad Nacional, no es extraño que existan diferencias entre el número de afiliados y el de ocupados. En particular, esta última cifra debería ser mayor que la de afiliados, aproximadamente en el número de asalariados de las AA PP que permanecen en el sistema de clases pasivas. Pero, para empezar, hay discrepancias entre las cifras de ocupados de la EPA y de la CNE, siendo esta última sistemáticamente más elevada que la anterior en más de ochocientos mil efectivos en media en el período considerado. Además, el número de afiliados se encuentra por lo general entre el de ocupados EPA y el de ocupados CNE.

Cuadro 2.2

### **AFILIACIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL Y EMPLEO 1990-1999**

	Afiliados ocupados	Afiliados parados	Afiliados totales	Ocupados EPA	Ocupados CNE
1990	12.446.047	1.202.458	13.648.505	12.578.770	13.327.740
1991	12.600.888	1.421.598	14.022.486	12.609.420	13.455.127
1992	12.424.064	1.570.051	13.994.115	12.366.250	13.246.212
1993	12.075.266	1.672.041	13.747.307	11.837.520	12.856.917
1994	12.013.019	1.573.232	13.586.251	11.730.120	12.792.714
1995	12.315.248	1.242.368	13.557.616	12.041.870	13.025.068
1996	12.507.924	1.066.457	13.574.381	12.396.010	13.182.415
1997	12.932.120	1.047.887	13.980.007	12.764.580	13.533.704
1998	13.951.045	928.342	14.519.387	13.204.860	14.041.101
1999	14.344.900	807.556	15.152.456	13.794.500	14.491.348

Nota: Todos los datos se expresan en media anual. La estimación para 1999 es propia para afiliados, tanto ocupados como parados, y ocupados EPA y procede de los PGE 2000 para los ocupados CNE. Esta última columna es SEC 95 entre 1995 y 1998 (Puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo) y se ha enlazado hacia atrás hasta 1990 a partir de la CNE Base 86.

Fuentes: INE ([www.ine.es](http://www.ine.es)) y MTAS ([www.mtas.es](http://www.mtas.es)).

El anterior es un *rompecabezas* cuya solución habrá que dejar para otra ocasión ya que, por el tipo de definiciones que utilizan las distintas fuentes, la afiliación a la Seguridad Social debería ser inferior al número de ocupados CNE y éstos inferiores a los ocupados EPA. Pero, en cualquier caso, destaca la fuerte creación de empleo que, en lo que se refiere a la afiliación, ha roto todos los

esquemas previos. Con la afiliación creciendo alrededor del 5% en los dos últimos años es natural que los ingresos del sistema de pensiones aumenten también de manera apreciable. Veremos más adelante, no obstante, que este crecimiento adelanta en el tiempo la aparición de escasez de mano de obra en la economía española y retrasa la agudización de los problemas del sistema de pensiones.

### 2.3. ¿Por qué han fallado las proyecciones precedentes?

Tras el análisis de la evolución registrada por el empleo en los últimos años, queda claro que la principal causa de que fallaran las proyecciones pasadas ha sido la inadecuada previsión de aquella evolución. Por otra parte, entre 1995 y 1999 se han producido también cambios en las normas del sistema de pensiones y se han refinado las proyecciones de población y el diseño de los modelos utilizados para los ejercicios de proyección.

En cuanto a los cambios en la operación de las normas del sistema, hay que mencionar la promulgación de la Ley de Consolidación del sistema de Seguridad Social, en julio de 1997, cuyos efectos, sin embargo, han sido y serán muy moderados en el futuro. En nuestra opinión, esta ley no ha alterado de manera significativa las perspectivas del sistema de pensiones cualesquiera que estas sean. En un trabajo reciente sobre este particular estimamos que el déficit previsto antes y después de la entrada en vigencia de la ley tan sólo se modificaría al alza en 3 centésimas de punto porcentual de PIB en 2000 y a la baja en 8 centésimas en 2050.<sup>(2)</sup> Este orden de magnitud es insignificante. Dicha ley estará en pleno vigor en 2002 cuando la base reguladora para el cálculo de la pensión de jubilación incluya los últimos quince años cotizados y se haya completado el destope progresivo de las bases de cotización inferiores a la máxima de la categoría más elevada. No son descartables otros desarrollos legislativos en el futuro inmediato, pero no creemos que sus efectos económicos sean de mayor envergadura que los de la Ley de Consolidación. En esta materia esto es todo lo que el Pacto de Toledo ha dado de sí en su primer ciclo quinquenal.

(2) Herce, J. A. y J. Alonso (1998) «Los efectos económicos de la Ley de Consolidación del sistema de Seguridad Social». Documento de Trabajo de FEDEA n.º 98-16. De próxima publicación en *Hacienda Pública Española*, 152 (2000).

Las proyecciones de población que utilizamos en la actualidad captan mejor la dinámica reciente de la fertilidad y tienen en cuenta el nuevo padrón continuo de 1998, por lo que permiten ajustar mejor la proyección de efectivos pasivos (pensionistas) del sistema. Pero sus efectos sobre las proyecciones a corto plazo son también de menor entidad económica.

La versión actual del modelo MODPENS de FEDEA tiene plenamente en cuenta la operación de la Ley de Consolidación, pero, sobretodo, capta mejor un fenómeno que se dará en los próximos años, a saber, la retención de nuevas altas de jubilación que producirá la desaparición de las generaciones de cotizantes con posibilidad para jubilarse antes de los 65 años por haber sido mutualistas en enero de 1967. Este efecto tiene mucha importancia y estimamos que producirá crecientes superávits del sistema de pensiones a partir de 2005 y hasta 2011, cuando dicha retención finalice.

En suma, las proyecciones realizadas alrededor de 1995 han fallado, fundamentalmente, porque previmos mal el crecimiento del empleo, en menor medida, porque han cambiado las estimaciones demográficas o porque los modelos utilizados eran menos perfectos que los actuales y, en apenas un ápice, porque se han dado desarrollos legislativos que han alterado las reglas del sistema.

Expuesto lo anterior, es natural preguntarse si las actuales proyecciones volverán a fallar. La respuesta es que, con toda seguridad, sí lo harán. Y por las mismas razones, aunque puede que en distinto grado. Por ello, nos parece que es necesario realizar de manera permanente este tipo de ejercicios. Para aprender sobre la medida de nuestra ignorancia. Así y todo, la principal conclusión que obtenemos en este trabajo, en esta materia, es que en lo fundamental y a medio y largo plazo, se confirman las perspectivas establecidas a mediados de los noventa.

### **III. El Pacto de Toledo: balance del quinquenio 1995-1999**

Cuando este volumen salga de la imprenta, muy probablemente, la revisión del Pacto de Toledo será un titular habitual en los medios de comunicación. Ya hemos mencionado, anteriormente, que durante su primer quinquenio el Pacto de Toledo ha dado lugar a una ley de escasísimos efectos económicos tanto a corto como a largo plazo. Tampoco ha servido para evitar la politización de las pensiones. Solamente en el último año, debido a la buena situación económica, ha sido posible dotar el Fondo de Garantía, pero nótese que no gracias a la clarificación de fuentes de financiación, que todavía no se ha producido. El balance que puede hacerse de su operación es pues poco favorable. Veamos, en las secciones de este capítulo qué evaluación puede hacerse partiendo de una rápida retrospectiva de los principales indicadores del sistema español de pensiones contributivas.

#### **3.1. Indicadores del sistema de pensiones**

Una de las principales motivaciones del Pacto de Toledo, al margen de la clamorosa necesidad de llegar a algún tipo de consenso, fue la evolución tan desfavorable que se advertía en los principales indicadores del sistema de pensiones a medida que se agudizaba la recesión de 1993. El crecimiento del número de pensionistas no tenía parangón con la moderada evolución del de afiliados y el superávit con el que el sistema de pensiones inició la década se

Cuadro 3.1

**INDICADORES DEL SISTEMA DE PENSIONES**

	1980	1985	1990	1991	1992
N.º de pensiones (miles) <sup>(a)</sup>	4.308	5.326	6.110	6.253	6.423
N.º de pensionistas (miles) <sup>(a)</sup>	4.103	5.025	5.710	5.844	6.002
N.º de afiliados (miles) <sup>(a)(b)</sup>	11.061	11.461	13.649	14.070	14.106
Altas iniciales de pensiones (miles)	345	413	439	457	467
Bajas de pensiones (miles)	180	301	283	295	305
Pensión media, altas (ptas./mes) <sup>(a)</sup>	17.974	35.700	50.000	55.700	61.100
Pensión media, bajas (ptas./mes) <sup>(a)</sup>	13.654	25.500	39.300	43.300	46.600
Pensión media total (ptas./mes) <sup>(a)</sup>	14.169	27.190	43.200	48.000	52.000
Gasto en pensiones contrib. (mm ptas.)	855	2.027	3.695	4.202	4.676
Gastos en prest. Contrib. (mm ptas.) <sup>(c)</sup>	1.088	2.401	4.244	4.778	5.392
Gastos contributivos (mm ptas.) <sup>(d)</sup>	1.133	2.500	4.422	4.988	5.621
Ingresos por cotizaciones (mm ptas.) <sup>(b)</sup>	1.598	2.683	4.861	5.421	6.142
Pensión media anual (miles ptas./año)	198	381	605	672	728
Cotización media anual (miles ptas./año)	144	234	356	385	435
Gastos contributivos en % del PIB	7,47	8,87	8,45	8,70	9,11
Ingresos por cotizaciones en % del PIB	10,53	9,51	9,29	9,46	9,96
Superávit (+) o déficit (-) en % del PIB	3,06	0,65	0,84	0,76	0,84

(a) Media año.

(b) Incluidos desempleados y situaciones similares.

(c) Gasto en pensiones, Incapacidad Transitoria, Maternidad y otras prestaciones contributivas.

(d) Pensiones, otras prestaciones contributivas y gastos de gestión imputados.

Fuente: Proyecto de presupuestos de la Seguridad Social, ejercicio 2000. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (www.mtas.es), INE (www.ine.es) y elaboración propia.

veía seriamente comprometido.<sup>(3)</sup> En el cuadro 3.1 puede apreciarse cómo han evolucionado estos indicadores junto a algunos otros de los más característicos del sistema.

Obsérvese cómo, en 1980, el superávit del sistema de pensiones ascendía al 3% del PIB del momento. En 1985, el deterioro era apreciable y la reforma introducida ese mismo año, con gran conmoción política y sindical, logró

(3) Siempre entenderemos que lo que se denomina normalmente superávit o déficit de la Seguridad Social es algo más amplio que el que a lo largo de este trabajo denominamos superávit o déficit del sistema de pensiones contributivas. El primero incluye además, por el lado de los ingresos las aportaciones del Estado al sistema sanitario y otras transferencias centrales y, por el lado de los gastos, el gasto sanitario y otras prestaciones universales. El segundo, por lo tanto, se refiere exclusivamente a los ingresos y gastos contributivos, los del sistema de pensiones, que así se denomina, más la imputación que hemos realizado de gastos de gestión. El INEM es un organismo autónomo independiente de la Seguridad Social, pero paga cotizaciones en nombre de los desempleados que perciben prestaciones al sistema de pensiones.

1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
6.606	6.822	6.966	7.110	7.279	7.411	7.509
6.116	6.317	6.450	6.523	6.678	6.799	6.889
13.771	13.619	13.610	13.680	14.026	14.566	15.152
585	478	482	479	484	456	453
323	344	344	335	343	344	358
67.200	70.400	74.800	77.700	78.800	80.600	82.600
50.600	52.800	55.700	58.600	61.100	64.000	66.700
55.800	59.300	63.000	66.900	69.500	71.900	74.300
5.160	5.664	6.144	6.659	7.083	7.460	7.811
5.916	6.325	6.870	7.443	7.787	8.148	8.540
6.198	6.568	7.127	7.722	8.077	8.459	8.859
6.524	7.147	6.980	7.513	7.993	8.540	8.897
781	830	882	937	973	1.007	1.040
474	525	513	549	570	586	587
9,74	9,71	9,78	10,01	9,89	9,74	9,60
10,25	10,56	9,58	9,74	9,79	9,83	9,64
0,51	0,86	-0,20	-0,27	-0,10	0,09	0,04

revertir la situación e, incluso, preparó al sistema para beneficiarse ampliamente de la bonanza económica subsiguiente. Hasta 1993, el sistema mantuvo apreciables superávits contributivos que eran engullidos por el resto del sistema de la Seguridad Social.<sup>(4)</sup> En 1993, subió el tipo de cotización total al régimen general en 0,5 puntos porcentuales y en 1995 descendió un punto porcentual. Esto último provocó un déficit del sistema contributivo que tan sólo recientemente ha desaparecido.

Este es el contexto dinámico reciente en el que hay que situar también el Pacto de Toledo. Nótese cómo, ante las alternativas del ciclo económico, dos formidables *booms* en el período y una severa recesión, los ingresos, en porcentaje del PIB, oscilan alrededor del 10% del PIB mientras que los gastos contributivos son bastante más ajenos a la marcha del PIB.

Por otra parte, nuestro sistema de pensiones, en la actualidad, presenta el retrato robot que se desprende del cuadro 3.1 y que consiste en un sistema

(4) Ver nota a pie anterior.

en el que participan la totalidad de los trabajadores, que proporcionaba en término medio, en 1999, 7,5 millones de pensiones contributivas a casi siete millones de personas. En el que entran unos 450 mil pensionistas nuevos que reemplazan a otros 350 mil pensionistas que desaparecen por fallecimiento. Y, por fin, en el que las pensiones medias de los primeros son un 24% mayores que las pensiones medias de los segundos.

### 3.2. Desarrollo del Pacto de Toledo

El pleno del Congreso de los Diputados aprobaba el texto del Pacto de Toledo (PT, en lo sucesivo) el 6 de abril de 1995.<sup>(5)</sup> Una iniciativa promovida por el Grupo Catalán un año antes, se convertía así en un ejemplo de consenso político en el que se pretendía ver la voluntad del conjunto de los partidos políticos de elevar las pensiones al nivel de las cuestiones de Estado. El consenso parecía conseguido de una vez por todas, tras la desafortunada utilización que se hizo del tema en las elecciones generales de 1993, lo que precisamente facilitó un ambiente favorable al logro de algún tipo de consenso en esta materia. Una lectura atenta del texto revela, sin embargo, que el disenso entre líneas es más clamoroso que el consenso explícito. Todas las propuestas se orientan hacia medidas de bajo perfil con efectos moderados, contrapuestos o nulos sobre los grandes equilibrios del sistema de pensiones, especialmente las condiciones de elegibilidad y las fórmulas para el cálculo de pensiones y cotizaciones.

El PT dio lugar al Acuerdo de Consolidación del Sistema de Seguridad Social de octubre de 1996 entre el gobierno y los sindicatos mayoritarios que se convertía, en julio de 1997, en la Ley de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social, última de las reformas de nuestro sistema de pensiones públicas hasta la fecha y a la que ya hemos hecho referencia en el capítulo anterior. En materia de reforma del sistema de pensiones, esta primera ronda del PT ha dado de sí todo lo que permitían las medidas contempladas, a falta de retoques sin mayores consecuencias económicas. Pero subsiste su capacidad para, a partir de una filosofía correcta, renovarse a sí mismo buscando medidas más sustantivas según avance el análisis de los problemas de las pensiones y el debate social sobre los mismos.

(5) En la Parte II de este volumen se reproduce la declaración del Pacto de Toledo.

El principal activo del PT radica, como ya se ha señalado anteriormente, en la filosofía de consenso a la que induce a los firmantes del mismo. Y es en este sentido en el que el pacto ha fracasado más clamorosamente. No era necesario forzar la máquina de la reforma de las pensiones, pues es bien sabido el lento proceso que requiere el cambio sustantivo del sistema. Pero el desacuerdo político, y las sobrepujas que han imperado desde 1997 sobre la subida de las pensiones, en flagrante oposición con las leyes establecidas, han acabado por hacer temer a muchos que el PT nunca será un instrumento eficaz para la reforma a tiempo, ni con la intensidad requerida, del sistema de pensiones en nuestro país.

En el presente año habrá de revisarse el PT, según su propio articulado. En realidad, sería más acertado encarar esta revisión como la ocasión para evaluar críticamente lo conseguido e iniciar una nueva ronda de acuerdos que permitan avances respecto a los desarrollos pasados, especialmente teniendo en cuenta el margen de maniobra que, según nuestras proyecciones financieras, parece afrontar el sistema de pensiones en la próxima década. Como es bien sabido, el PT está dirigido hacia las pensiones, a su mejora, sostenibilidad y garantía. Nadie discute la necesidad de reformar el sistema de pensiones para hacerlo más robusto frente a las perspectivas demográficas. Pero en materia de pensiones, especialmente bajo el método de reparto que caracteriza al sistema español, el factor tiempo es muy importante y no deberían pasar muchos años seguidos sin que fuésemos testigos de reformas de cierto calado para adaptar el sistema a los cambios que se avecinan.

En la parte VIII del PT se sintetizan, después de una amplia revisión de la evolución reciente del sistema de pensiones y de sus principales retos, las líneas de actuación y de reforma que se plasmarán en las famosas quince recomendaciones finales. Tales líneas de actuación se reducen a mantener el sistema en su diseño básico, mejorar en lo posible su acción protectora, simplificar y racionalizar sus estructuras y asegurar que sus recursos financieros evolucionen a tenor del crecimiento económico. Se afirman expresamente el mantenimiento del reparto y el rechazo de la capitalización sustitutoria.

Es fácil advertir la escasa compatibilidad de todos estos objetivos, especialmente en las circunstancias futuras a las que el propio texto pasa revista. La mejora de las prestaciones cuando la relación entre cotizantes y pensionistas

disminuye requiere una doble escalada de las cotizaciones con relación al PIB. Ésta es la principal debilidad del PT a considerar conjuntamente con su valía como instrumento de consenso político. Por sí mismo, es decir, en virtud de las reglas de operación que pone en marcha, el PT no garantiza las pensiones. Se alude a la revalorización de las pensiones con el IPC, al aumento de las prestaciones más reducidas y a otras modalidades para extender la acción del sistema, pero, de ser necesario para conseguirlo, en ningún momento se alude al eventual ajuste al alza de las cotizaciones sociales, única fuente de financiación de las prestaciones contributivas. El sistema contributivo no está obligado a mantener equilibrio entre ingresos y gastos. Pero es que, además, se excluye tajantemente la vía de la capitalización por razones tanto técnicas como ideológicas.

Tampoco hay mecanismos efectivos para asegurar el consenso político en torno a la necesidad de mantener las pensiones fuera de la puja electoral. Sobre este último aspecto, a pesar de que fue el que motivó la necesidad del PT, no se contiene en él ni una sola recomendación. El programa de acción que traza el PT es por lo tanto ambiguo y limitado, lo que se refleja en las medidas concretas a las que ha dado lugar en su primer quinquenio de vida. El PT prevé su renovación, en la recomendación décimo quinta precisamente, pero no a través de una estructura permanente, sino mediante el mismo método que le dio la luz: una comisión parlamentaria creada al efecto. Todavía pues se echa en falta una instancia permanente en cuyo seno desarrollar un proceso que no debe detenerse ni quedar al albur de los vaivenes políticos.

¿En qué han consistido las principales reformas introducidas por el Pacto de Toledo en nuestro sistema de pensiones contributivas? En el cuadro 3.2 se describen las principales. Entre las medidas que afectan directamente a las pensiones, la más importante es la que hace aumentar progresivamente el número de años que se consideran en el cálculo de la base reguladora, que pasan de los ocho en que los fijó la reforma de 1985, a quince. En el curso de 2000 se tomarán doce años, trece en 2001 y 15 a partir del 1º de enero de 2002.

Cuadro 3.2

## LAS MEDIDAS DEL PACTO DE TOLEDO

Grupo de medidas	Descripción
Separación y clarificación de fuentes de financiación	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Las prestaciones universales se financiarán con recursos presupuestarios y las contributivas con cotizaciones.</li> <li>- La financiación excepcional de las primeras con cotizaciones cesará en el año 2000.</li> <li>- Los complementos de mínimos son prestaciones no contributivas (a revisar en 2000).</li> </ul>
Dotación de un fondo de reserva	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se nutrirá con los recursos liberados por la medida anterior. La situación del fondo se evaluará en el año 2000.</li> </ul>
Cotizaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Eliminación gradual de los topes de cotización por debajo del máximo.</li> <li>- Actualización de este último con el IPC.</li> <li>- Revisión discrecional del tope de cobertura de la pensión máxima.</li> <li>- Normalización de los derechos y obligaciones de los trabajadores con contratos no ordinarios.</li> </ul>
Contributividad y solidaridad	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gradualmente, y hasta el 1º de enero de 2002, aumentará hasta 15 el número de años aplicados en el cálculo de la base reguladora de la pensión.</li> <li>- Carencia cualificada de al menos 2 años dentro de los últimos 15 a partir de 1998.</li> <li>- La base reguladora se modifica con la carrera de cotización en tramos lineales: el 50% con 15 años (mínimo), el 80% con 25 y el 100% con 35.</li> <li>- Ampliación del límite de edad para huérfanos en paro en 1999 (21 ó 23 años según casos).</li> <li>- Equiparación de pensiones para viudas y viudos menores de 60 años con cargas familiares con los de edad 60-64.</li> <li>- Posibilidad de pluses por jubilación posterior a los 65 años.</li> </ul>
Revalorización de pensiones	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Todas las pensiones se revalorizarán con el IPC previsto, revisándose correspondientemente en caso de divergencia entre éste y el realizado.</li> </ul>
Regímenes especiales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se recomienda la equiparación contributiva gradual con el régimen general. Se iniciarán los estudios pertinentes.</li> </ul>
Jubilaciones anticipadas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se desincentivarán las jubilaciones anticipadas voluntarias pero descenderá el coeficiente reductor al 7% por año para las jubilaciones forzosas con 40 o más años de cotización.</li> </ul>
Incapacidad permanente	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mejor definición de los supuestos y controles más severos. Pensión de jubilación con 65 años.</li> <li>- Estas pensiones pasan a denominarse de jubilación a los 65 años. No varía su importe.</li> </ul>

Fuentes: Ley de Consolidación y elaboración propia.

La Ley de Consolidación, en la que se plasman las medidas que se comentan, también hace mención expresa de la actualización de pensiones con el IPC, y de su revisión, al alza o a la baja si las previsiones resultaran equivocadas. Ya hemos visto en el pasado reciente cómo ha funcionado esta provisión, que hubo de ser modificada formalmente para permitir que sólo se revisaran los excesos resultantes de una inflación mayor de la prevista. De nuevo, como en lo relativo a la utilización partidista de las pensiones, y estrechamente relacionado con ello, un aspecto clave del PT resulta incumplido.

Las pensiones de incapacidad permanente, desde 1997, pasan a definirse de jubilación cuando su titular cumpla sesenta y cinco años, si la hubiese causado antes, o se otorgan directamente como de jubilación si se causan a esta edad. En ningún caso tiene ello consecuencias económicas, aunque se definirán más precisamente los supuestos y los controles para su concesión. Mejoran las pensiones de viudedad en algunos tramos de edad y bajo ciertas condiciones y se extiende el disfrute de pensiones de orfandad, también bajo determinados supuestos.

Fuera del ámbito directo del cálculo y cuantía de las pensiones, a través de la Ley de Consolidación se han llevado a cabo otras reformas menores. Se reitera la financiación con impuestos de las prestaciones no contributivas, a las que se asimilan los complementos de mínimos que, sin embargo, se financian con cotizaciones. Su estatuto se revisará este año 2000 en el que cesará la financiación de prestaciones no contributivas mediante cotizaciones. Igualmente se ha equiparado la protección social de los trabajadores con contratos no ordinarios, aunque no se han equiparado las cotizaciones, que siguen siendo menores, respecto a los ordinarios. Pero no se ha avanzado en la equiparación de los regímenes especiales al régimen general. Por último, en cuanto han comenzado a materializarse algunos excedentes, se abordará la dotación del fondo de reserva en el presente año.

### 3.3. Balance del período

El PT pretendió abrir en nuestro país una nueva etapa en la que el análisis, debate y desarrollo de las propuestas sobre la reforma de las pensiones se produjesen como si se tratase de una «cuestión de Estado». En nuestra opinión,

no lo ha conseguido, ya que las pensiones han seguido siendo objeto de querrelas partidistas y de manipulación política. Tampoco las reformas emprendidas han sido ambiciosas, sin duda obligadas a la moderación por la ambigüedad del propio PT y la naturaleza de los acuerdos subsiguientes. Pero, en vez de interpretar estos resultados como un fracaso del PT, haríamos bien en aceptar la extraordinaria dificultad de la tarea consistente en la reforma del sistema de pensiones y en aprender las lecciones pertinentes. Ello es especialmente necesario en puertas de una nueva convocatoria del PT.

## IV. Nuevas proyecciones a largo plazo

La renovación del Pacto de Toledo debe hacerse, sin embargo, con un análisis pormenorizado y permanentemente renovado de las perspectivas a largo plazo del sistema de pensiones. Éste es nuestro propósito en este capítulo: el de ofrecer tales datos a la opinión pública y a los decisores políticos, con la esperanza de que sean útiles para el debate, aún a sabiendas de las limitaciones desveladas en el capítulo II.

Así, procedemos a la realización de una proyección de gastos e ingresos del sistema español de pensiones contributivas en la que tenemos en cuenta los últimos datos económicos y de seguridad social y las últimas previsiones oficiales.<sup>(6)</sup> Igualmente hemos dispuesto de una proyección de la población española al horizonte 2050 expresamente realizada para este ejercicio.<sup>(7)</sup> La proyección de gastos e ingresos se ha realizado con el modelo MODPENS de FEDEA cuya base de datos se actualizó al año 1999. Dicho modelo reproduce, para el año base, los datos económicos y demográficos del sistema español de pensiones contributivas con un considerable detalle por regímenes, edad, sexo y situación activa o pasiva (hasta veintidós categorías) de la población española. Para años posteriores al año base, 1999 en este ejercicio, calcula los ingresos por

(6) Datos publicados en el Boletín de Estadísticas Laborales Febrero 2000 del MTAS, la Memoria Estadística 1998 de febrero de 2000 del INSS, la Contabilidad Nacional de España SEC-95 del INE y La actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 1999-2003 del MEH. Toda esta información se encuentra disponible en las respectivas páginas web de estas instituciones.

(7) Realizada por Juan Antonio Fernández Cerdón del IGE del CSIC expresamente para este ejercicio en marzo del presente año. Véase el apéndice para una explicación detallada de dichas proyecciones.

cotizaciones y los gastos por prestaciones contributivas y de gestión sobre la base de las fórmulas precisas del sistema, en el supuesto de que éstas no cambien a lo largo del período de proyección. Se exponen a continuación, con detalle, los escenarios demográfico y económico y los resultados de la proyección.

## 4.1. Escenario demográfico y macroeconómico

Desde los cuarenta millones actuales, la población española estaría llamada a disminuir hasta poco más de los treinta y cuatro millones en 2050, bajo hipótesis estándar de mortalidad decreciente y creciente fertilidad.<sup>(8)</sup> Dentro de este desarrollo total, como puede apreciarse en el cuadro 4.1, la población de hasta 15 años disminuiría en 1,7 millones de personas; la de entre 16 y 64 años, la base activa de la población, pasaría de los 26,8 millones actuales a 18,2, una disminución de 8,5 millones o del 32%; la población de 65 y más años, por fin, aumentaría en 4,8 millones o un 72%.

En el mismo cuadro y en el gráfico 4.1 se muestran las tasas de dependencia que representan las relaciones demográficas clave para el análisis de los sistemas de pensiones de reparto. La tasa de dependencia de los jóvenes oscila en todo el período alrededor del 23%, aunque muestra una tendencia levemente creciente. La tasa de dependencia de los mayores pasa del 25% en la actualidad al 63% en 2050. Como resultado de ambos desarrollos, la tasa de dependencia demográfica casi se duplica en el período.

Las perspectivas demográficas no han mejorado respecto a las que se consideraban hace cinco años, ya que el curso de la fertilidad no ha dejado de ser decreciente en todo este tiempo, llevando incluso a un mayor pesimismo respecto a su recuperación futura. Estas perspectivas presentan pues un desequilibrio de edades de la población española cuyo deterioro podría ser muy agudo en las próximas décadas, sin parangón con el pasado. Ha de mencionarse que estas proyecciones contemplan saldos migratorios anuales, de entrada en nuestro país, constantes y cifrados en 30 mil personas. Algo, sin duda, irreal pero que permitirá discernir más nítidamente los efectos de la inmigración cuando abordemos esta cuestión en la sección 5.1.

(8) En particular, la esperanza de vida al nacer pasaría de los 75,3 y 82,40 para hombres y mujeres, respectivamente, en la actualidad, a los 78,5 y 84,9 en 2050. La tasa de fertilidad aumentaría progresivamente desde 1,14 hasta 1,52 en 2015, para mantenerse a este nivel en adelante.

Cuadro 4.1

## PROYECCIONES DE POBLACIÓN Y TASAS DE DEPENDENCIA EN ESPAÑA <sup>(a)</sup> MILES DE PERSONAS Y PORCENTAJES

	2000	2005	2010	2015
Población total	39.983	40.210	40.414	40.316
Población de 0 a 15 años	6.283	6.147	6.256	6.384
Población de 16 a 64 años	26.861	26.976	26.763	26.160
Población de 65 y más años	6.839	7.035	7.372	7.822
Tasa de dependencia de los jóvenes <sup>(b)</sup>	23,39	22,79	23,37	24,40
Tasa de dependencia de los mayores <sup>(c)</sup>	25,46	26,08	27,54	29,90
Tasa de dependencia demográfica <sup>(d)</sup>	48,85	48,86	50,92	54,30

(a) Proyección suministrada por Juan A. Fernández Córdón en marzo de 2000, Instituto de Economía y Geografía (IEG) del CSIC. Población al 31/12 (al 1/1 del año siguiente en la explotación suministrada).

(b) Población de 0 a 15 años por cada 100 personas de 16 a 64 años.

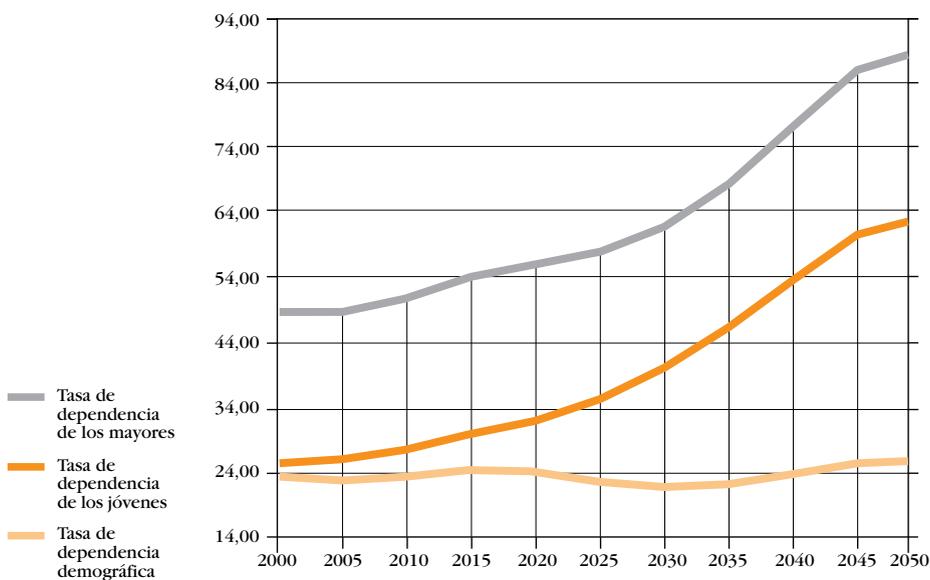
(c) Población de 65 y más años por cada 100 personas de 16 a 64 años.

(d) Población de 0 a 15 y 65 y más años por cada 100 personas de 16 a 64 años.

Fuente: FEDEA

Gráfico 4.1

### TASAS DE DEPENDENCIA 2000-2050



Fuente: Cuadro 4.1.

2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
39.885	39.268	38.564	37.785	36.832	35.633	34.192
6.197	5.685	5.204	4.997	4.962	4.906	4.716
25.596	24.906	23.892	22.498	20.856	19.268	18.288
8.198	8.809	9.613	10.456	11.223	11.718	11.492
24,21	22,83	21,78	22,21	23,79	25,46	25,79
32,03	35,37	40,24	46,47	53,81	60,82	62,84
56,24	58,19	62,02	68,69	77,60	86,28	88,63

En este ejercicio nos interesan especialmente las consecuencias que el envejecimiento de la población española puede tener sobre el sistema de pensiones, pero a nadie pueden escapársele las numerosas implicaciones de todo tipo que tal envejecimiento comporta. Desde los gastos sanitarios, hasta los problemas de dependencia de las personas mayores, desembocando en el dinamismo general de la sociedad. Especialmente relevante es el análisis del envejecimiento de la población potencialmente activa, muy acusado por lo que las cifras anteriores sugieren, y que pondría en peligro los avances de la productividad que, como veremos a continuación, son muy necesarios para mantener el crecimiento económico en un contexto de disminución demográfica.

Si la realización de proyecciones demográficas presenta numerosas incógnitas y está sometida a reservas de todo tipo, el establecimiento de un escenario macroeconómico al horizonte 2050 es un empeño aún más problemático. A tenor de cómo ha cambiado la economía española en los últimos cincuenta años, la prospectiva de la misma para los próximos cincuenta, cualquiera que ésta sea, ha de resultar muy discutible. Sin ningún afán de tener la mejor visión posible sobre esta materia, sí nos gustaría defender las hipótesis que a continuación presentamos como una visión coherente de la evolución a largo plazo de los principales indicadores macroeconómicos necesarios para un ejercicio de proyección del sistema de pensiones.

En el cuadro 4.2 se ofrece dicho escenario macroeconómico. La variable en torno a la que giran todos los demás indicadores es la tasa de paro que

estimamos en el 14,21% en media anual para 2000, y suponemos desciende paulatinamente hasta alcanzar el 3% en 2020. Esto es pleno empleo y se mantiene en adelante en el supuesto de que se trata de una tasa de equilibrio no aceleradora de la inflación. El PIB crece sostenidamente al 3% al año hasta 2020, por lo que dado el crecimiento de la población activa y la evolución de la tasa de desempleo, el crecimiento del empleo ha de reducirse progresivamente hasta cero pasado 2020. La tasa de actividad de la población en edad de trabajar (de 16 a 64 años), mientras tanto, debería crecer hasta el 70% en 2025. El crecimiento de la productividad del trabajo ha de aumentar fuertemente hasta el 3% al año en 2020 para que los anteriores desarrollos del PIB y el empleo sean posibles. Entre 2020 y 2025, por tanto, se produciría un drástico cambio del régimen de crecimiento de la economía española motivado, como se habrá adivinado, por la formidable «restricción de brazos» que sufriría la economía española en esos años.

Cuadro 4.2

### ESCENARIO MACROECONÓMICO 2000-2050

	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
PIB real*	3,7	3,0	3,0	3,0	3,0	2,8	1,9	1,6	1,3	1,7	2,3
Empleo*	2,7	1,3	0,8	0,4	0,1	-0,2	-1,1	-1,4	-1,7	-1,3	-0,7
Productividad del trabajo*	1,0	1,7	2,2	2,6	2,9	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Salarios reales*	0,8	1,4	1,8	2,1	2,3	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4
Tasa de inflación**	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Tasa de paro	14,1	8,3	5,9	3,6	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Tasa de actividad***	61,5	63,1	64,8	66,5	68,2	70,0	70,0	70,0	70,0	70,0	70,0

\* Tasa de crecimiento porcentual interanual en ese año.

\*\* Deflactor del PIB, utilizado para actualizar o deflactar, en cada caso, prestaciones, cotizaciones y otras magnitudes.

\*\*\* De la población de 16 a 64 años, en porcentaje.

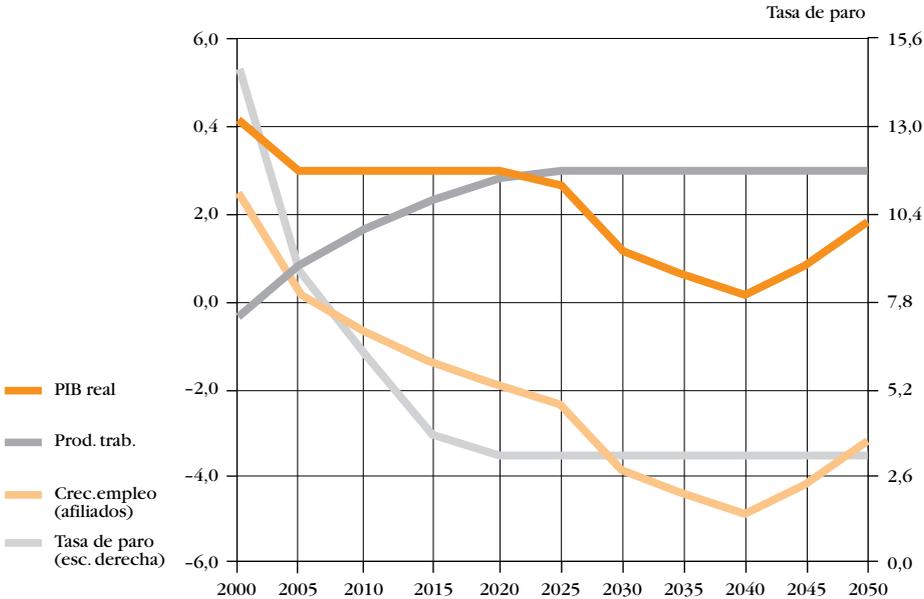
Fuente: FEDEA

En efecto, después de 2025 es el crecimiento de la productividad el que se constituye como indicador clave del progreso de la economía. El descenso de la población activa se estaría manifestando cada vez más intensamente desde 2020, dada la estabilización de la tasa de actividad y, por lo tanto, iría cobrando fuerza la restricción de brazos anteriormente aludida. Se observará que el crecimiento del empleo es negativo. No es que la economía esté destruyendo empleo, lo que sucede es que muchos puestos de trabajo se amortizarían cuan-

do sus titulares llegasen a la jubilación o desaparecerían numerosas empresas individuales por el mismo motivo. No habría quienes reemplazasen a estos trabajadores. Así, el PIB crecería por debajo de la productividad y ésta, que en definitiva es el PIB por empleado, tomaría el relevo como indicador por excelencia del progreso de la economía. El salario real, clave en la determinación de la masa de cotizaciones, junto al empleo, estaría creciendo por debajo de la productividad, aunque con un patrón similar. El deflactor del PIB, que en nuestro ejercicio, representa a la tasa de inflación se mantiene en todo el período creciendo al 2% anual. El gráfico 4.2 muestra elocuentemente las hipótesis recién descritas de este escenario macroeconómico.

Gráfico 4.2

**ESCENARIO MACROECONÓMICO 2000-2050**



Fuente: FEDEA.

Al margen de las reservas con las que puedan tomarse este tipo de escenarios, su simple trazado revela, a nuestro modo de ver, exigencias reales para los responsables de la política económica, aunque sólo sea para evitar que se materialicen algunas de las tendencias apuntadas. La de la restricción de brazos, queda nítidamente apuntada y, por sí sola, debería llevar a un giro radical

Cuadro 4.3

**EFFECTIVOS DEL SISTEMA DE PENSIONES CONTRIBUTIVAS 2000-2050**

	2000	2005	2010	2015
Afiliados	14.732	16.170	16.860	17.337
Parados con prestaciones	701	424	306	187
Número de pensiones	7.640	8.181	8.215	8.641
Relación Afiliados/Pensionistas*	2,02	2,03	2,09	2,03

\* Entre los afiliados se incluyen los perceptores de prestaciones en cuyo nombre el INEM paga cotizaciones a la Seguridad Social.  
Fuente: FEDEA.

en la manera con la que en los países occidentales se aborda el tema de la inmigración. La de la productividad es también muy provocadora. Nadie duda de la potencia de las nuevas tecnologías o de las que vengan en los próximos lustros, pero son hombres y mujeres quienes las aplican y han de comprenderlas. Estarán mejor formados, pero también serán más viejos.

## 4.2. Efectivos del sistema

Sobre la base de los escenarios anteriores, es posible pues la realización de una proyección de gastos e ingresos del sistema de pensiones español al horizonte 2050. En primer lugar mostraremos la proyección de efectivos, afiliados y pensionistas, necesaria para la proyección económica del sistema. Dichos efectivos evolucionan con arreglo a la hipótesis de creación de empleo, en lo que se refiere a los afiliados, y la entrada y salida de pensionistas al sistema. Las nuevas altas de pensión se producen en el futuro según la incidencia observada en el año base para los diferentes tipos de pensión, régimen y sexo y las bajas, por fallecimiento, según la incidencia de las probabilidades de supervivencia de cada año, implícitas en las proyecciones de población para cada edad y sexo. En nuestro ejercicio estimaremos, en realidad, número de pensiones más que el de pensionistas, aunque nos refiramos a estos últimos, ya que los datos de base del modelo consideran número de pensiones. En la actualidad hay una tasa de concurrencia de pensiones en un mismo pensionista del 9%, es decir, un teórico 9% de pensionistas tiene dos pensiones o cada pensionista tiene 1,09 pensiones. Igualmente, entre los afiliados, estimamos el número de parados e inactivos con prestaciones, pertenecientes al régimen general, en cuyo nombre el

2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
17.511	17.441	16.671	15.662	14.493	13.438	12.844
157	156	149	140	130	120	115
9.239	10.043	10.826	11.598	12.148	12.388	12.099
1,91	1,75	1,55	1,36	1,20	1,09	1,07

INEM paga cotizaciones, que quedan debidamente recogidas en los ingresos totales del sistema.

A diferencia de los efectivos demográficos totales, en el cálculo de tasas de dependencia, por ejemplo, los del sistema de pensiones no se distinguen por la edad, sino por su naturaleza de afiliados o pensionistas. Los resultados de nuestra proyección indican que la relación afiliados/pensionistas, que estimamos en 2 afiliados por cada pensionista en la actualidad, pasaría a ser de 1,07 en 2050. Este desarrollo, sin embargo, es paralelo al de la inversa de la tasa de dependencia de las personas de edad descrita en la sección 4.1. En el cuadro 4.3 puede apreciarse la evolución de este indicador y la de las demás magnitudes demográficas relevantes del sistema.

El número de afiliados no deja de crecer hasta 2020, para descender después de manera vertiginosa. El número de pensionistas mantiene un crecimiento especialmente intenso entre 2015 y 2040, para disminuir a partir de 2045. Nuestra proyección del número de pensionistas recoge adecuadamente dos características que tendrán un efecto importante y favorable hasta 2010. En primer lugar, las menores altas de pensión entre 2001 y 2003 por causa de los sensiblemente menores nacimientos de los años 1936 a 1939 y, en segundo lugar, la desaparición progresiva, hasta 2010, aproximadamente, de la posibilidad de jubilarse antes de los 65 años debido a que las sucesivas generaciones de cotizantes dejan de cumplir el requisito que lo permite en la actualidad, a saber, el de haber sido mutualista en enero de 1967. Ambos factores permiten un importante descenso en el número de nuevos pensionistas en el período. La retención de las nuevas altas de jubilación debido al segundo factor supondrá

Cuadro 4.4

### GASTOS E INGRESOS DEL SISTEMA DE PENSIONES (MILLARDOS DE PESETAS DE 2000)

	2000	2005	2010	2015
Ingresos	9.503	10.831	12.252	13.796
Gastos	9.350	10.791	11.642	13.772
Balance	153	40	609	24
Balance en porcentaje del PIB	0,16	0,03	0,46	0,02
Fondo de reserva en % del PIB*	0,22	0,79	2,42	3,7

\* Este fondo, con signo negativo, ha de interpretarse como deuda del sistema de pensiones.

Fuente: FEDEA

menos pensionistas de los habituales durante un largo período de tiempo, pero no tendrá efectos apreciables a largo plazo.

Es bien evidente pues, el efecto que la restricción de brazos ilustrada en el escenario macroeconómico supone para la relación afiliados/pensionistas. Su contrapartida económica no puede ser sino igualmente dramática. Nótese que en la proyección de afiliados se han agotado tanto el margen de desempleo, pues se supone pleno empleo a una tasa del 3% en 2020, como el margen de actividad, ya que hemos supuesto que la tasa de actividad aumenta en casi ocho puntos hasta 2025 y la población activa sigue creciendo hasta 2021. Esta advertencia es muy necesaria, pues muy a menudo se piensa que la recuperación de estas dos variables resolverá en buena medida los problemas financieros del sistema de pensiones. Ello no es, desgraciadamente, así.

### 4.3. Gastos e ingresos

Los ingresos por cotizaciones proceden de las bases de cotización que los diferentes tipos de cotizantes tienen asignadas y del tipo de cotización aplicado. Para el régimen general hemos tomado el tipo legal (el 28,3%) y estimado bases efectivas de cotización que permitan recuperar el total de cuotas obtenidas por este régimen en el año base. Estas bases de cotización se reparten por edades y sexo con arreglo al patrón detectado por la encuesta de estructura salarial del INE. Para el conjunto de regímenes especiales, hemos adoptado

2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
15.546	17.433	18.761	19.845	20.675	21.584	23.227
16.680	20.467	24.836	29.942	34.991	39.784	43.013
-1.134	-3.034	-6.076	-10.097	-14.316	-18.201	-19.786
-0,63	-1,47	-2,65	-4,03	-5,32	-6,28	-6,15
1,9	-3,87	-15,04	-33,79	-61,15	-96,46	-132,69

hipótesis *ad hoc* para las bases de cotización con relación a las del régimen general y calculado un tipo de cotización efectivo que permita recuperar las cuotas obtenidas por estos regímenes en el año base.

Los gastos del sistema incluyen las prestaciones contributivas por pensiones de jubilación, incapacidad permanente, viudedad, orfandad y de favor a familiares, incluidos los complementos de mínimos, incapacidad transitoria y maternidad. También hemos imputado gastos de administración del sistema, personal y consumos generales, en una proporción del 3,74% de los anteriores. Todos los importes se expresan a continuación en pesetas constantes de 2000.

Los resultados se resumen en el balance entre ingresos y gastos del sistema que estimamos para 2000 como un superávit equivalente al 0,16% del PIB, unos 153 mil millones de pesetas. Este superávit, se podría trocar en un déficit equivalente al 6,15% del PIB en 2050, de mantenerse las hipótesis utilizadas en nuestro ejercicio. El superávit se mantendría hasta 2015, en que se daría un equilibrio entre gastos e ingresos, pasando a ser un déficit del 0,63% en 2020 y del 1,47% del PIB en 2025. Junto a las estimaciones de gastos e ingresos, que se ofrecen en el cuadro 4.4, reviste una especial significación la de la evolución del fondo de reserva de las pensiones dotado por el Gobierno en 2000 con 60 mil millones de pesetas.

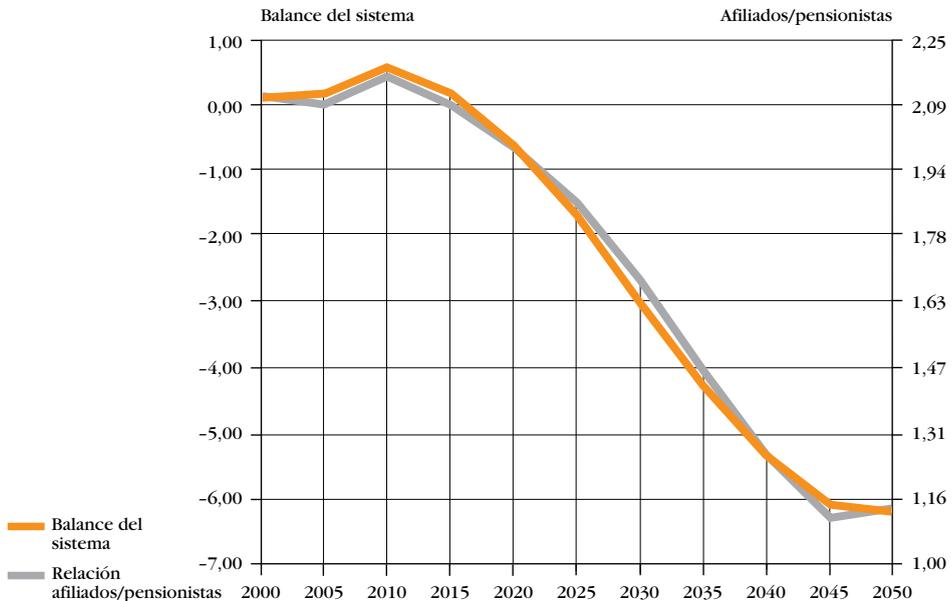
Dicho fondo, estimamos, podría llegar a acumular hasta los 5,7 billones de pesetas del año 2000 en 2015, gracias a la acumulación del superávit de los años anteriores. Pero desaparecería poco después de 2020, de no recibir apor-

taciones desde fuera del sistema de pensiones. Aun así, en 2025, por ejemplo, ya harían falta ocho billones de pesetas del año 2000 para financiar los déficit acumulados hasta entonces. A partir de ahí, la obtención de recursos desde fuera del sistema provocaría, en nuestra opinión, distorsiones crecientes en el conjunto de la economía.

Con el fin de apreciar la estrecha correlación que guardan los indicadores demográficos y económicos del sistema, se ofrece, en el gráfico 4.3, la evolución conjunta de la relación afiliados/pensionistas y del déficit del sistema. Nada es más elocuente que dicha comparación a los efectos de insistir sobre la importancia de tomar, ahora, cuando hay margen, un curso de acción radicalmente distinto en el futuro para la solución de los problemas de nuestro sistema de pensiones.

Gráfico 4.3

### BALANCE DEL SISTEMA DE PENSIONES Y RELACIÓN DE AFILIADOS/PENSIONISTAS 2000-2050



Fuentes: Cuadros 4.3 y 4.4.

En efecto, la evolución que siguen ambos indicadores es muy similar. Aunque pueda pensarse que la demografía no es el único elemento determinante de la evolución del déficit, hay que insistir aquí en que la demografía que refleja la relación afiliados/pensionistas es muy diferente de la que reflejan las tasas de dependencia. Aquí, ya se han tenido en cuenta todos los márgenes derivados del desempleo y la actividad de la población en edad de trabajar. Por ello, dadas las reglas del sistema para calcular cotizaciones y pensiones y para reconocer los derechos de pensión, el déficit del sistema queda básicamente determinado por la inversa de su propia tasa de dependencia, es decir, la relación afiliados/pensionistas.

## V. Nuevos argumentos a favor de un sistema mixto de pensiones

Las perspectivas a largo plazo que se anticipaban en los estudios realizados a mediados de los años noventa no han variado. Por lo tanto siguen siendo válidos los argumentos que defendíamos entonces para acometer reformas radicales del sistema de pensiones.<sup>(9)</sup> Pero el tiempo transcurrido desde entonces ha revelado nuevas facetas de la economía y la sociedad españolas que tienen mucho que ver con el sistema de pensiones y su futuro.

El tema de la inmigración ha escalado puestos en la agenda estratégica de nuestro país, pero nos parece que ha de tratarse en sí mismo y no como una receta para resolver los problemas de las pensiones pues, como veremos más adelante, sólo representa una solución parcial. Al mismo tiempo es urgente despolitizar las pensiones y afrontar el debate sobre su territorialización con algunos elementos de base. Nótese cómo la posible solución que a menudo hemos invocado, la de un sistema mixto, sirve a los propósitos anteriores, al menos, suavizando las agudas aristas con las que se presentan en el contexto actual.

### 5.1. Empleo, inmigración y pensiones

En esta sección rehacemos las proyecciones de gastos e ingresos del sistema para analizar las consecuencias de uno de los desarrollos posibles más invocados en el pasado reciente: la incorporación de flujos de inmigrantes de

(9) Véase, especialmente, Herce, J. A., S. Sosvilla, S. Castillo y R. Duce (1996): *El futuro de las pensiones en España: hacia un sistema mixto*. Monografía n.º 8. Servicio de Estudios de "la Caixa".

entidad muy superior a los actuales. Esta prospectiva es extraordinariamente compleja, especialmente si se aborda desde la esfera económica. Pero nos interesa saber en qué medida la incorporación de censos millonarios de inmigrantes puede aliviar la fuerte restricción de brazos detectada en el capítulo anterior y, sobre todo, los problemas financieros del sistema de pensiones.

Ya hemos advertido que nos resistimos a abordar exclusivamente en este plano el problema de la inmigración, y reiteramos que las coordenadas de este debate deben trazarse desde una mejor gestión de los flujos en la que intervengan los países donde aquéllos se originan y, principalmente, por una comprensión profunda y solidaria, por parte de la sociedad española, de los motivos que llevan a millones de personas a la traumática trayectoria del emigrante. Pero la inmigración es parte de la demografía y decíamos antes que ésta, siendo la causa de los problemas del sistema de pensiones, no nos parece la solución. ¿Cómo podemos fundamentar tal afirmación?<sup>(10)</sup>

Comencemos por describir cómo cambian las perspectivas demográficas de la población española cuando, en vez de los moderados flujos migratorios actuales, adoptamos la hipótesis de que estos flujos van aumentando progresivamente, en función de las necesidades de mano de obra hasta un cierto nivel. Pasaremos de los 30.000 inmigrantes por año en nuestro escenario de base, a lo largo del período 2000-2050, hasta un máximo de 200.000 en 2042. El censo total de inmigrantes contemplado en esta variante asciende a 4,8 millones al cabo del período de proyección.

La hipótesis que motiva estos flujos en particular es la siguiente: supondremos que cuando la población en edad de trabajar aumenta no se producen flujos migratorios adicionales a las 30.000 personas por año del escenario de base, pero si la población en edad de trabajar disminuye en un año cualquiera, los flujos migratorios del año siguiente aumentan hasta recuperar dicha pérdida. Aun así, debido al *decalage* temporal, la población en edad de trabajar, al final del período disminuye. De esta forma, no obstante, se mantiene la pobla-

(10) Aunque en este capítulo presentamos una variante del escenario analizado en el capítulo anterior centrada en la inmigración, se ha realizado otra variante que considera los mismos flujos migratorios que la base, pero en la que la tasa de fertilidad aumenta hasta 1,72 hijos por mujer en vez de hasta 1,52 en el escenario base. Según esta otra variante demográfica, el déficit a largo plazo del sistema tan sólo disminuye en 0,42 p.p. de PIB. Por lo tanto, el aumento requerido en la tasa de fertilidad para reducir de manera apreciable el déficit del sistema sería desproporcionado para un país desarrollado. Este aspecto de la «solución demográfica» al problema queda pues, en nuestra opinión, claramente descartado. Ver apéndice.

Cuadro 5.1

### PROYECCIONES DE POBLACIÓN Y TASAS DE DEPENDENCIA EN LOS ESCENARIOS DE BASE Y CON INMIGRACIÓN ACRECENTADA <sup>(a)</sup> (MILES DE PERSONAS Y PORCENT

	2000	2005	2010	2015
Población (base)	39.983	40.210	40.414	40.316
Población (Inmigración)	39.983	40.224	40.536	40.754
Población 0-15 (Base)	6.283	6.147	6.256	6.384
Población 0-15 (Inmigración)	6.283	6.160	6.314	6.443
Población 16-64 (Base)	26.861	26.976	26.763	26.160
Población 16-64 (Inmigración)	26.861	26.920	26.741	26.403
Población 65 y más (Base)	6.839	7.035	7.372	7.822
Población 65 y más (Inmigración)	6.839	7.144	7.481	7.908
Tasa de dependencia de jóvenes (Base)	23,39	22,79	23,37	24,40
Tasa de dependencia de jóvenes (Inmigración)	23,39	22,78	23,37	24,36
Tasa de dependencia de mayores (Base)	25,46	26,08	27,54	29,90
Tasa de dependencia de mayores (Inmigración)	25,46	26,07	27,50	29,66
Tasa de dependencia demográfica (Base)	48,85	48,86	50,92	54,30
Tasa de dependencia demográfica (Inmigración)	48,85	48,85	50,87	54,02

(a) Proyección suministrada por Juan A. Fernández Córdón en marzo de 2000. Instituto de Geografía y Economía (IGE) del CSIC. Población al 31/12 (al 1/1 del año siguiente en la explotación suministrada).

(b) Población de 0 a 15 años por cada 100 personas de 16 a 64 años.

(c) Población de 65 y más años por cada 100 personas de 16 a 64 años.

(d) Población de 0 a 15 y 65 y más por cada 100 personas de 16 a 64 años.

Fuente: FEDEA

ción total en nuestro país alrededor de los 40 millones en todo el período de análisis. Ni siquiera así, evitamos que la población en edad de trabajar (de entre 16 y 64 años) disminuya, no, desde luego, hasta los 18,3 millones del escenario base, sino hasta 21,5 millones. Estos datos pueden apreciarse en el cuadro 5.1, en el que el escenario demográfico del capítulo anterior (cuadro 4.1) se compara línea a línea con el nuevo escenario de inmigración acrecentada.

Como es natural, el grupo de edad que se ve más influido por la mayor inmigración es el de 16 a 64 años. En este grupo, las diferencias entre los dos escenarios se acrecientan a partir de 2020, fecha que podemos cifrar como de despegue del fenómeno inmigratorio en este escenario. Tales diferencias llegarían hasta los 3,3 millones de personas en 2050. En el grupo de edades entre 0 y 15 años, en el que se encuentran también los hijos de los inmigrantes del grupo anterior, las diferencias de población son mucho menos acusadas, pero llegan, en

## AJES) 2000-2050

2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
39.885	39.268	38.564	37.785	36.832	35.633	34.192
40.631	40.354	40.158	40.126	40.046	39.740	38.908
6.197	5.685	5.204	4.997	4.962	4.906	4.716
6.236	5.752	5.401	5.357	5.463	5.520	5.391
25.596	24.906	23.892	22.498	20.856	19.268	18.288
26.062	25.565	24.848	23.953	22.906	22.033	21.530
8.198	8.809	9.613	10.456	11.223	11.718	11.492
8.333	9.037	9.909	10.816	11.677	12.187	11.986
24,21	22,83	21,78	22,21	23,79	25,46	25,79
24,14	22,78	21,77	22,14	23,52	24,90	25,14
32,03	35,37	40,24	46,47	53,81	60,82	62,84
31,53	34,55	38,87	44,06	49,77	54,77	55,89
56,24	58,19	62,02	68,69	77,60	86,28	88,63
55,67	57,33	60,64	66,20	73,30	79,67	81,03

2050, a ser de 675 mil personas. Por fin, en el grupo de edades de 65 y más años, el escenario de inmigración acrecentada llega a contemplar, en 2050, hasta casi 500.000 personas más. En estos nuevos efectivos inmigrantes se encontrarían fundamentalmente trabajadores, pero también personas dependientes de sus familias y antiguos trabajadores inmigrantes titulares de pensiones.

Respecto a las consecuencias que para el equilibrio de edades tendrían estos flujos migratorios, las tasas de dependencia que se ofrecen en el mismo cuadro 5.1 nos dan la respuesta. La tasa de dependencia de los mayores registra una evolución de hasta siete puntos menor en este escenario. El impacto de los flujos migratorios es pues apreciable. En resumen, al cabo del período, la población total ha descendido, en este escenario casi dos millones respecto a su máximo en 2015, pero es casi cinco millones mayor que en el escenario del capítulo anterior.

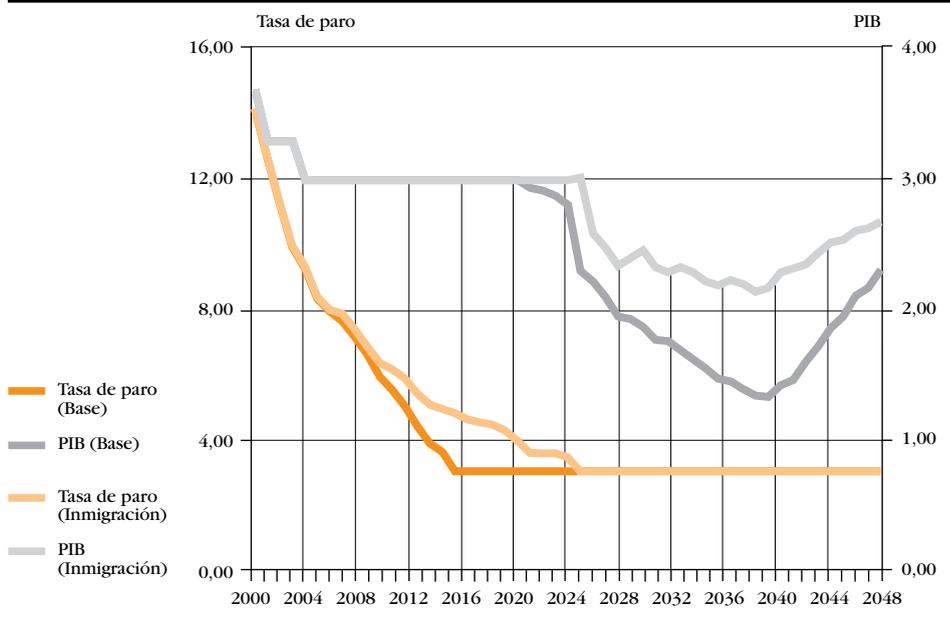
Los flujos migratorios que contemplamos ahora tienen también importantes efectos sobre el escenario macroeconómico a considerar, especialmente en lo que se refiere al mercado de trabajo.

En efecto, si antes habíamos supuesto que el pleno empleo, a una tasa del 3% de la población activa, se alcanzaba en el año 2016, en este nuevo contexto demográfico, esa misma tasa se alcanzaría en el año 2026, diez años más tarde. Esto es así porque la población en edad de trabajar está aumentando apreciablemente y, también, la tasa de actividad de esta población mayoritariamente compuesta de trabajadores.<sup>(11)</sup> La restricción de brazos a la que tanto aludíamos en el capítulo anterior se ve pues aliviada. Pero no desaparece.

En el gráfico 5.1 puede apreciarse la evolución supuesta para la tasa de paro en ambos escenarios y, también, para el PIB, cuya tasa de crecimiento real desciende más tarde y menos que en el escenario anterior. Con todo, los escenarios macroeconómicos de ambos casos no son muy diferentes ya que hemos mantenido la hipótesis de que cuando el PIB deja de crecer al 3% real, como

Gráfico 5.1

### ESCENARIO MACROECONÓMICO EN LAS SIMULACIONES DE BASE Y CON INMIGRACIÓN ACRECENTADA 2000-2050



Fuente: FEDEA.

(11) Antes suponíamos que se alcanzaba una tasa de actividad del 70% en 2025 y que se estabilizaba en ese nivel. Ahora, como consecuencia de una tasa de actividad de la población inmigrante mucho mayor, la tasa de actividad global aumenta hasta el 71,6% en 2050.

consecuencia de la restricción de brazos, la productividad del trabajo toma el relevo creciendo a partir de entonces a esa misma tasa. Este cambio de régimen se producía en el escenario de base en 2021 y en 2026 en el escenario de inmigración acrecentada.

Alternativamente al escenario recién descrito, podríamos haber presentado uno en el que los flujos de inmigrantes llegan a tal magnitud como para mantener constante, en su máximo, la población en edad de trabajar, la población activa o, incluso, la relación afiliados/pensionistas del sistema de pensiones. En estos casos, el censo de inmigrantes se habría multiplicado por dos o tres veces. Sencillamente, nos ha parecido que bastaba, a los efectos de este ejercicio, proceder como lo hemos hecho hasta ahora.

Las consecuencias para el sistema de pensiones de los flujos migratorios contemplados se traducen en un aumento apreciable del número de cotizantes y un aumento, bastante menor, del número de pensionistas. Buenas noticias por tanto, al menos hasta 2050, para un sistema de pensiones de reparto. Veamos pues cómo se modifican las perspectivas del sistema de pensiones español en este contexto. La información relevante se encuentra en el cuadro 5.2.

En la primera parte de este cuadro puede apreciarse cómo, al final del período de proyección, los afiliados han aumentado en casi 2,7 millones y los pensionistas en casi 600 mil, respecto al escenario de base. Ello tiene consecuencias sobre la relación afiliados/pensionistas del sistema, que, a diferencia de la resultante en el escenario de base, es ahora algo mayor. Pero no excesivamente. Correspondientemente, el resultado sobre el balance del sistema, el déficit proyectado para el escenario de base, se traduce en un descenso apreciable, pero incapaz de despejar el horizonte financiero estimado en el capítulo anterior. El déficit del sistema desciende a largo plazo en 1,6 puntos porcentuales de PIB, hasta el 4,56%. Con todo, los desarrollos económicos y demográficos atribuibles a los mayores flujos de inmigrantes son apreciables a partir de 2030.

No nos parece pues que se pueda invocar alegremente el recurso a la inmigración para encontrar soluciones duraderas a los problemas de nuestro sistema de pensiones. Esto puede parecer una mala noticia, pero nos obliga a la doble virtud de pensar la inmigración de manera más genuina y a buscar otras alternativas más imaginativas y productivas para las pensiones futuras.

Cuadro 5.2

### EFFECTIVOS DEL SISTEMA DE PENSIONES CONTRIBUTIVAS EN LAS SIMULACIONES DE BASE Y CON INMIGRACIÓN ACRECENTADA 2000-2050 (miles)

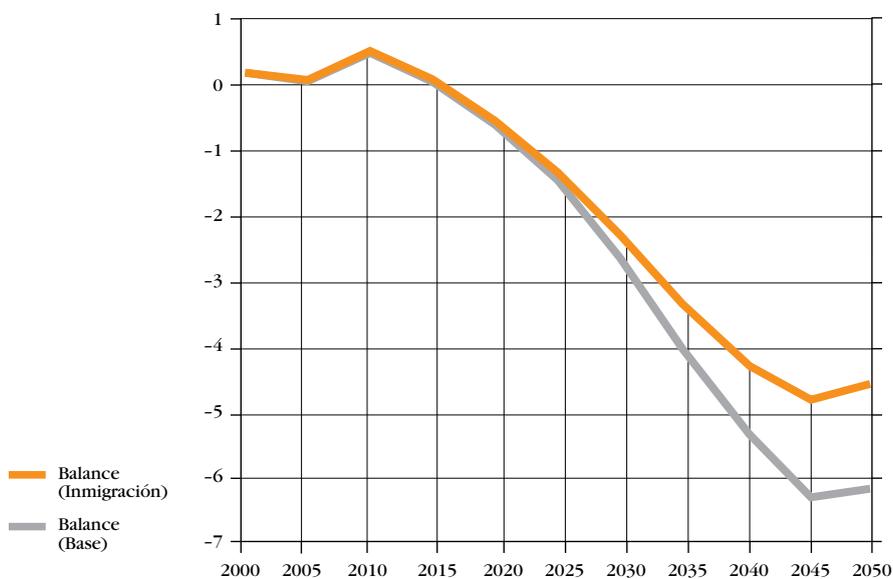
	2000	2005	2010	2015
Afiliados (base)	15.433	16.594	17.166	17.524
Afiliados (Inmigración)	15.433	16.597	17.189	17.632
N. pensiones (base)	7.640	8.181	8.215	8.641
N. pensiones (Inmigración)	7.635	8.166	8.194	8.623
Afiliados/pensionistas (base)*	2,02	2,03	2,09	2,03
Afiliados/pensionistas (Inmigración)*	2,02	2,03	2,10	2,04

### GASTOS E INGRESOS DEL SISTEMA DE PENSIONES EN LAS SIMULACIONES DE BASE Y CON INMIGRACIÓN ACRECENTADA 2000-2050 (en porcentaje del PIB)

	2000	2005	2010	2015
Balance en porcentaje del PIB (Base)	0,16	0,03	0,46	0,02
Balance en porcentaje del PIB (Inmigración)	0,16	0,05	0,49	0,06

Gráfico 5.2

### BALANCE DEL SISTEMA DE PENSIONES CONTRIBUTIVAS EN PORCENTAJE DEL PIB EN LAS SIMULACIONES DE BASE Y CON INMIGRACIÓN ACRECENTADA



Fuente: Cuadro 5.2.

2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
17.668	17.597	16.820	15.802	14.623	13.558	12.959
17.968	18.210	17.790	17.211	16.517	15.963	15.630
9.239	10.043	10.826	11.598	12.148	12.388	12.099
9.233	10.065	10.893	11.736	12.393	12.781	12.674
1,91	1,75	1,55	1,36	1,20	1,09	1,07
1,95	1,81	1,63	1,47	1,33	1,25	1,23

2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
-0,63	-1,47	-2,65	-4,03	-5,32	-6,28	-6,15
-0,57	-1,35	-2,30	-3,35	-4,22	-4,75	-4,56

\* Entre los afiliados se incluyen los perceptores de prestaciones en cuyo nombre el INEM paga cotizaciones a la Seguridad Social.  
Fuente: FEDEA.

## 5.2 La politización de las pensiones

En este campo, la experiencia desde 1993 aconseja extraer las lecciones más elocuentes posibles. La sobrepuja en momentos electorales ha sido excesivamente desmovilizadora. Los españoles, a través de nuestros representantes políticos hemos aprobado una cosa y su contraria sin darnos cuenta. El Pacto de Toledo no ha servido para nada. En sucesivas ocasiones, desde 1997, se han consolidado subidas de las pensiones por encima del IPC cuyo valor presente descontado representa medio billón de pesetas. Para hacer frente a los compromisos de campaña, el Gobierno tendrá que aumentar el gasto en pensiones en magnitudes incluso superiores, que no hemos considerado en nuestras proyecciones y que ya las invalidan en alguna medida. Salvo mejores perspectivas económicas y de empleo que las que consideramos, estos compromisos afectarán sensiblemente al nivel que pueda alcanzar el fondo de reserva de las pensiones.<sup>(12)</sup>

(12) Por ejemplo, el aumento de las pensiones por encima del IPC, durante los próximos diez años, podría absorber la totalidad del fondo de reserva que hemos estimado en el capítulo anterior, acelerando la aparición de déficit.

La excesiva politización de las pensiones lleva inevitablemente a cebar la máquina de gasto del sistema contributivo. Lo paradójico es que un sistema contributivo no puede aumentar arbitrariamente las pensiones que otorga, pues deja de serlo. No se cumple así la recomendación IX del Pacto de Toledo, si bien es verdad que esta recomendación es contradictoria en sus propios términos. La mejor garantía de las pensiones es sacarlas por completo de la arena política devolviéndoles su pleno carácter contributivo. Por eso, nos parece que hay que insistir en que la conversión de una parte sustantiva del sistema público en un sistema obligatorio de capitalización privada, la privatización parcial de las pensiones, es también una vía para contrarrestar la manipulación política del sistema.

Tampoco ha de creerse que la capitalización de las pensiones resuelve el problema de su manipulación enteramente. Pero un sistema adecuado de *checks and balances*, una buena regulación, desmenuza el problema haciendo que el poder de cada una de las partes implicadas sea convenientemente contrarrestado. Bajo el esquema actual, el Gobierno tiene sencillamente demasiado poder en sus manos para orientar las decisiones de los millones de pensionistas o cotizantes existentes, desplazando mínimamente algunas de las palancas del sistema. Una nueva visita a los indicadores del sistema que se ofrecen en el cuadro 3.1 puede ser oportuna a fin de visualizar el considerable poder que confiere a sus gestores el sistema de pensiones.

Curiosamente, nos impresiona el que se pueda manipular el voto de casi ocho millones de pensionistas prometiéndoles mejoras en sus pensiones o garantizándoselas una y otra vez. Creemos que nadie debería dudar que las pensiones actualmente en curso nunca dejarán de percibirse. Más interesante, desde el punto de vista de la economía política de las pensiones, que no desde el punto de vista de la política económica, es el caso de los actuales cotizantes, que son doblemente numerosos que los pensionistas. Es a ellos a quienes habrían de convencer las ofertas electorales, mostrándoles las alternativas disponibles para la mejora de sus pensiones futuras. Es aquí donde invitamos a la reflexión acerca de las virtudes de un sistema que combina los métodos de reparto y de capitalización para reforzar las ventajas y limitar los inconvenientes que cada uno tiene.

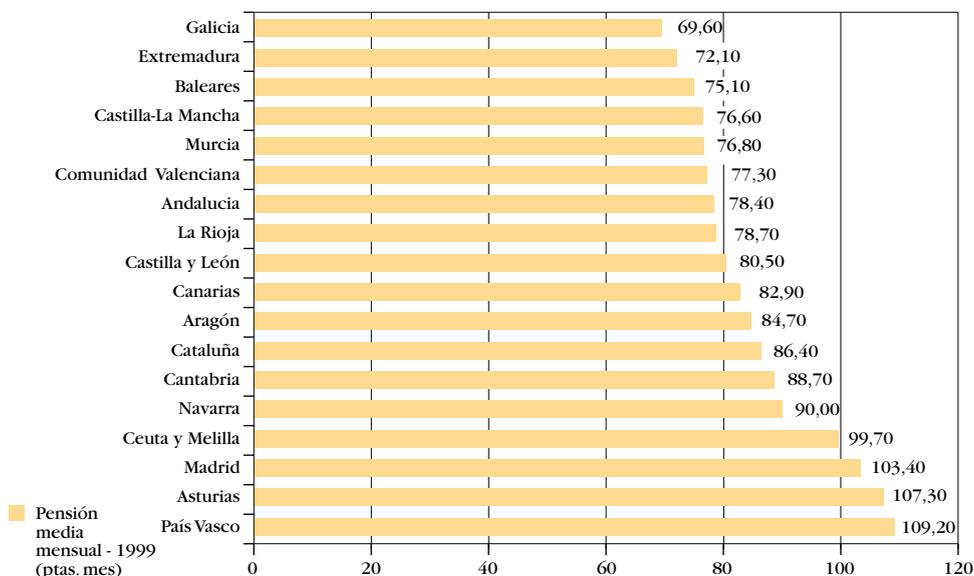
### 5.3. Diferencias territoriales

Estrechamente ligado a los problemas de la sobrepaja de las pensiones, hemos podido ver, en los últimos años, emerger la dimensión territorial. Ciertamente ligada a las pensiones no contributivas, que, sin embargo, son de ámbito estatal. Pero el grueso de esta cuestión se juega en el contexto de la transferencia de competencias y recursos a las comunidades autónomas a medida que se desarrolla el Estado de las autonomías. Este debate irá tomando cuerpo inevitablemente y nos parece que más vale aportar elementos para el mismo antes que eludirlo.

Cada territorio, es sede de actividades económicas diferentes y trabajadores dotados de cualificaciones diferentes. La tasa de actividad es también diferente en cada uno, y, especialmente, la tasa de fertilidad. No es esta la ocasión de repasar estas diferencias, pero sí de constatar que las mismas se traducen en diferentes indicadores del sistema de pensiones según puede apreciarse en los gráficos 5.3 y 5.4.

Gráfico 5.3

#### PENSIÓN MEDIA DE JUBILACIÓN POR COMUNIDAD AUTÓNOMA 1999



Fuente: [www.mtas.es](http://www.mtas.es)

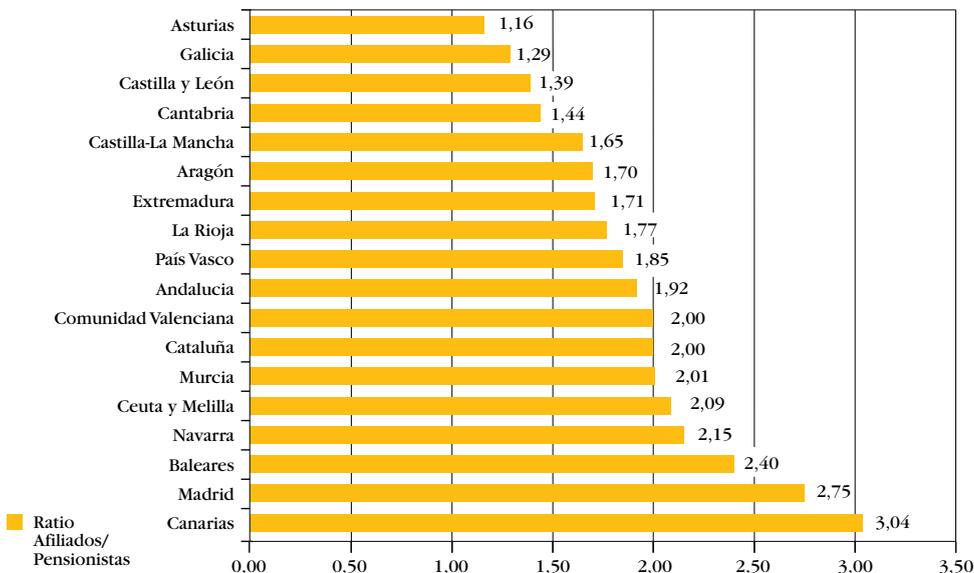
La pensión media de jubilación en Galicia, como se aprecia en el gráfico 5.3, fue por término medio, en 1999, de 69.600 pesetas al mes, casi un millón de pesetas al año, mientras que en el País Vasco ascendió a 109.200 pesetas al mes, más de un millón y medio al año. Esta diferencia se debe, especialmente, a las mayores bases de cotización de los trabajadores en el País Vasco debidas a un mayor empleo industrial, mayores salarios, etc. La media nacional es de 84.800 pesetas al mes, pero lo que está tirando de este valor son las cifras de Madrid, Asturias y el País Vasco.

Por chocantes que puedan parecernos estas diferencias, sería inconcebible, desde la perspectiva de un sistema contributivo, la armonización de los anteriores importes. En otras palabras, las diferencias observadas tienen una justificación en las diferentes bases de cotización o carreras contributivas. Ante los argumentos relativos a la necesidad de aumentar las pensiones más bajas, la respuesta debe venir, en nuestra opinión, por la creación de sistemas de renta social, selectivos más que universales, ajenos al sistema de pensiones, descentralizados incluso. Pero no ha de contaminarse la naturaleza contributiva y profesional del sistema de pensiones con complementos de renta para las pensiones más bajas en su seno. Creemos que esta es una vía para abordar con racionalidad el debate de la territorialización. Estas diferencias, pues, no nos moverían a la acción armonizadora.

Pero, para la sostenibilidad de un sistema de pensiones de reparto, como hemos visto en repetidas ocasiones, el indicador por excelencia es la relación afiliados/pensionistas. Pues bien, en el gráfico 5.4 se aprecian las considerables diferencias existentes en las diferentes comunidades autónomas. Mientras que en la esquina noroeste peninsular, incluyendo Castilla y León, la relación se sitúa alrededor de 1,25, con el récord de 1,16 en Galicia, en Canarias, con 3,04 o Madrid con 2,75 afiliados por cada pensionista encontramos las tasas más elevadas. La media nacional es de 1,91 afiliados por cada pensionista. Este rango de variación en el espacio es bastante más amplio que el que nuestras proyecciones han establecido para el conjunto del país en un plazo de cincuenta años. Como en el caso anterior, unas pocas comunidades autónomas sobresalen marcadamente de la media.

Gráfico 5.4

## RELACIÓN AFILIADOS/PENSIONISTAS POR COMUNIDAD AUTÓNOMA 1999



Fuente: [www.mtas.es](http://www.mtas.es)

Es evidente que el sistema de pensiones de un territorio con una tasa afiliados/pensiones cercana a la unidad tendría considerables problemas financieros que contrastarían con los fabulosos superávits de los sistemas de pensiones de territorios con una relación de tres afiliados por cada pensionista. En este caso, pocas explicaciones «naturales» pueden darse. Simplemente, la población es demasiado vieja, la tasa de actividad demasiado baja, la tasa de paro demasiado alta o una mezcla de todas ellas. Pocas medidas de política económica resolverían la situación en las regiones donde la relación es más desfavorable. Es por lo tanto impensable que el debate de la territorialización se oriente hacia la compartimentación del sistema de reparto en los diferentes territorios.

Este aspecto de las abrumadoras diferencias entre territorios queda enmascarado en la mayor parte de los países por la característica de que sus sistemas de pensiones son obligatorios y de ámbito estatal. Da la impresión de

que no puede ser de otra manera. Por el contrario, un sistema de capitalización no se ve afectado por la escala territorial a la que se aplica, ya que su punto de partida es el trabajador individual. Vemos aquí una razón adicional, a las ya expuestas en las secciones anteriores de este capítulo, para recomendar la capitalización de parte del sistema de reparto caminando hacia un sistema mixto.

## 5.4. El horizonte 2015

Ya hemos dicho anteriormente que, a tenor de las proyecciones del escenario de base, todos los argumentos expuestos en los años pasados sobre la necesidad de reformar radicalmente nuestro sistema de pensiones contributivas siguen plenamente vigentes. A ellos se suman los desgranados en las secciones anteriores: la insuficiencia de la «solución demográfica», la necesidad de evitar la politización de las pensiones y la conveniencia de quitarle intensidad a la muy problemática territorialización de las pensiones, de plantearse este desarrollo en el curso del perfeccionamiento del Estado de las autonomías.

Las acciones que hayan de emprenderse para esta reforma radical habrían de surtir efectos sustantivos antes de 2025 para lo cual, sencillamente, habría que empezar cuanto antes. Esta es la misma recomendación que hacíamos hace unos años.<sup>(13)</sup> Hoy hay que repetirla reforzada. Por varias razones. En primer lugar, el futuro sigue siendo igual de preocupante, pero ahora sabemos que, muy probablemente, la demografía, que es el problema, no es la solución. En segundo lugar, la situación presente es mucho mejor de lo que pensábamos que sería hace unos años, lo que debería animarnos a iniciar las reformas en tan buenas condiciones. En tercer lugar, precisamente como consecuencia del efecto sedante de las buenas noticias del momento, es muy frecuente escuchar la consigna de que «no pasa nada hasta dentro de quince años». Pues bien, esta es la peor de las consignas contra la que queremos advertir. No hacer nada hasta dentro de esos quince años significa perderlos por completo y, muy probablemente, conseguir precisamente lo contrario.

(13) Ver Herce, J. A. y V. Pérez Díaz (directores) (1995) *La reforma del sistema público de pensiones en España*. Monografía n.º 4 del Servicio de Estudios de "la Caixa" y Herce, J. A., S. Sosvilla, S. Castillo y R. Duce (1996) *El futuro de las pensiones en España: hacia un sistema mixto*. Monografía n.º 8 del Servicio de Estudios de "la Caixa".

Consideramos que el año 2015 es un horizonte estratégico. A partir de ese año, según nuestras previsiones, el sistema de pensiones entrará en déficit crecientes y, por consiguiente, comenzará a agotarse el fondo de reserva de las pensiones acumulado hasta entonces. Éste se agotará poco después de 2020. Poco antes de 2015, mientras tanto, se habrá resuelto la retención de jubilaciones de los años 2005-2010 debido a la desaparición de la condición de mutualistas de 1967. Hasta 2015 hay, pues, tiempo, y recursos, para hacer muchas cosas que no podrían hacerse en peores condiciones o que se harían peor. Este margen de tiempo nos lo han brindado las buenas condiciones del empleo y la economía en la segunda mitad de los noventa y sería un error desperdiciarlo sin hacer nada.

## VI. Los grandes retos de cara a la revisión del Pacto de Toledo

Frente al futuro largo en el que hemos situado nuestro análisis, nada mejor que oponer las lecciones extraídas de la experiencia pasada. Pueden extraerse dos grandes lecciones del pasado lejano o reciente.

La primera lección a aprender nos la brinda la propia historia, ya centenaria, de la Seguridad Social española. Entre un constante cambio de esquemas, leyes, fórmulas financieras e incentivos, la protección de los españoles frente a la vejez, la enfermedad o el infortunio no ha dejado de ampliarse ni de profundizarse. No hay ninguna razón pues para que, adaptando lo necesario, no pueda mantenerse esta tendencia a medida que la sociedad es más próspera. Cuando pugnamos por orientar las soluciones a los problemas futuros de nuestro sistema de pensiones hacia un sistema mixto, no dejamos de tener esta lección en cuenta. Bajo la restricción de que ningún pensionista presente o futuro empeore respecto a lo que el sistema público promete hoy, creemos que es posible caminar hacia un sistema mixto que ofrezca mejores y más solventes pensiones en lo sucesivo.

La segunda lección hace referencia a la ambición necesaria para el cambio y la adaptación y se remonta a los años de vigencia del Pacto de Toledo. Éste ha de renovarse con mucha más ambición de la que ha tenido en su primera edición. Pero, sobre todo, sus compromisos han de ser más firmes y sus propósitos más explícitos.

Entre las orientaciones que, en cualquier caso, debería tener en cuenta el nuevo Pacto de Toledo se encuentran las siguientes.

Primera. La exclusión de la capitalización sustitutoria del reparto no se justifica. Hay que hacer comprender a todos los interlocutores sociales que la capitalización de pensiones no es un privilegio al alcance de unos pocos, sino una técnica viable para la provisión de pensiones, tan buena o mejor que el reparto, al alcance de toda la sociedad.

Segunda. La solidaridad y redistribución en el seno del sistema de pensiones, históricamente justificada, tampoco se justifica plenamente en la actualidad y es incompatible con su contributividad estricta. Es preferible diseñar esquemas de renta social complementaria para quienes lo necesiten, financiados con impuestos generales fuera del sistema de pensiones y gestionados descentralizadamente.

Tercera. Tampoco se justifica la excesiva rigidez del sistema actual de pensiones, que sólo permite acceder a una pensión tras quince años de cotización. Puede percibirse una pensión, proporcionada, desde el primer día o peseta cotizados, incluso bajo un sistema de reparto. Un cambio en este sentido estimularía la participación laboral de la que tanto estamos necesitados en España, especialmente a la vista de la que hemos denominado en este estudio «restricción de brazos» futura.

Cuarta. Las diferencias entre regímenes carecen cada vez más de sentido a medida que se diversifican las formas de trabajo y se generalizan las nuevas tecnologías. Más aún si se tiene en cuenta que la pensión recibida por peseta cotizada en los regímenes especiales es superior a la del régimen general. La equiparación total de regímenes sería necesaria en cualquier caso, para ofrecer el mismo nivel de protección a quienes hubiesen hecho idéntico esfuerzo contributivo.

Quinta. La edad efectiva de jubilación volverá progresivamente a situarse en los 65 años después del año 2010 y, debería seguir subiendo en lo sucesivo. Esto no es incompatible con la jubilación flexible que permita compatibilizar el trabajo a tiempo parcial con una pensión parcial de jubilación, como de hecho permiten las pensiones privadas de capitalización. Pero las cuentas del sistema no han de verse perjudicadas. De un tal esquema, los individuos pueden obtener un dividendo nada despreciable por el mero hecho de poder elegir. Naturalmente, esto acabaría con la desmovilizadora incompatibilidad actual entre pensiones y trabajo.

Sexta. Hay un gran margen de acción, que debería analizarse cuanto antes, en el tratamiento de la supervivencia y la incapacidad, especialmente en lo que se refiere a la posibilidad de segregar algunas de estas contingencias hacia el método de seguro obligatorio.

Séptima. Hay que acabar con la politización de las pensiones. Hasta el presente, esta forma de abordar el problema sólo ha producido desazón entre la población y aumento de los gastos del sistema sin aportar soluciones reales ni visos de las mismas.

Octava. El debate sobre la territorialización de las pensiones no puede orientarse por los derroteros de la armonización de las mismas ni de la partición del sistema. Ambas direcciones llevarían al sistema de reparto a una situación insostenible en un plazo mucho más breve que las peores perspectivas demográficas.

Novena. La recuperación de la fertilidad nunca será, casi con seguridad, suficiente como para resolver los problemas futuros de las pensiones. La economía política del tema sugiere que las medidas que se adopten lo sean a título de remover los obstáculos, muy numerosos, que impiden que las parejas puedan tener los hijos que en efecto desean. Todo lo demás supone gastar dinero inútilmente o dárselo al destinatario equivocado.

Décima. La inmigración, el formidable reto al que más expresamente nos hemos dirigido en este trabajo, está muy lejos de ser adecuadamente entendida, como fenómeno del siglo XXI, por la sociedad española. Nos parece cínica la visión limitada a su sola consideración como una forma de paliar la falta de cotizantes para el sistema de pensiones. Pero, además, esta visión es un error, tal y como hemos ilustrado con nuestras estimaciones.

# Apéndice: El futuro de la población española. Simulación en tres escenarios

**Juan Antonio Fernández Cordón**

Instituto de Economía y Geografía  
Consejo Superior de Investigaciones Científicas

## A1. Introducción

Las proyecciones de población constituyen un requisito previo en numerosos análisis económicos o sociales cuya finalidad es detectar y cuantificar los cambios futuros que las tendencias actuales anuncian. La población es en casi todos los casos una variable esencial tanto por su volumen, el número de habitantes, como por su estructura, el peso relativo de los diferentes grupos de edad.

Cuando se realizan a un plazo corto o medio, entre cinco y quince años,<sup>(14)</sup> lo importante se centra en su capacidad previsora. El comportamiento futuro de los parámetros de la dinámica poblacional debe anticiparse mediante el análisis de las tendencias más recientes, tanto en la dirección del cambio observado como en su ritmo. A muy corto plazo, uno o dos años, la previsión es generalmente fiable, salvo que se produzca una inversión de la tendencia o un brusco quiebro del ritmo de evolución, lo que ni se puede ni se pretende predecir. La proyección cuantifica, para este plazo, la evolución más probable, basada en la evolución más reciente. Las aplicaciones de este tipo de proyección de población son muy numerosas, especialmente como instrumento de planificación de los recursos en campos como el sistema educativo, el sistema sanitario, etc.

(14) El horizonte demográfico difiere del económico y estos plazos serían considerados como medios o largos en el análisis económico.

En el otro extremo del abanico temporal se sitúan las proyecciones a muy largo plazo, del orden de los cincuenta años. Su objetivo es, sobre todo, apoyar la cuantificación de los efectos más extremos de ciertos cambios que desarrollan la plenitud de sus efectos a muy largo plazo, como son los sistemas de pensiones cuya finalidad es precisamente instrumentar la gestión colectiva de los tiempos vitales de los individuos. Lo que importa en este supuesto es destacar la gran inercia de los cambios demográficos y la amplitud temporal de sus ritmos. Piénsese que la mitad de la población española que vivirá en España en una fecha que puede parecer tan lejana como 2050, ha nacido ya.

En las proyecciones a largo plazo, los escenarios futuros podrán ser elaborados con un mayor grado de libertad, aunque deben en todo caso ser coherentes con la evolución observada más inmediata. Así, la historia reciente interviene doblemente, por la huella que deja de forma duradera en la pirámide de población y por lo que condiciona la evolución en el futuro próximo, si se descarta, como es aconsejable, la proyección de cambios bruscos que nada hace presagiar.

En España, los cambios demográficos que se han producido en estos últimos años, muy parecidos a los que conocen otros países próximos a nosotros, van a marcar muy profundamente nuestro futuro. No se trata, en lo esencial, de cambios coyunturales, producto de modas pasajeras o de comportamientos anómalos de nuestra sociedad. La evolución demográfica es ante todo un reflejo, y a la vez un condicionante, de los tremendos cambios económicos, sociales y culturales que estamos viviendo.

Lo más característico de esta evolución es la importante disminución del número de nacimientos, cuyo número anual ha pasado de 669.378 en 1975 a 368.361 en 1998, a pesar de que ha aumentado en ese período la proporción de mujeres en edad de tener hijos.

Las defunciones, por el contrario, han ido aumentando, de 298.192 en 1975 a 354.305 en 1998, a pesar de que ha seguido aumentando la esperanza de vida, debido al mayor envejecimiento de nuestra población, en la que existe ahora una proporción más elevada de personas que, por su edad, sufren mayor riesgo de mortalidad.

Finalmente, el saldo migratorio ha crecido en términos absolutos y en términos relativos, llegando a representar una parte sustancial del crecimiento demográfico total.

La década de los ochenta y el inicio de los noventa han sido, en el ámbito de lo demográfico y posiblemente en muchos otros también, un período de transformaciones que culminan procesos anteriores y anuncian nuevos tiempos y nuevos problemas cuyas consecuencias se apreciarán durante numerosas décadas.

Se han calificado aquí estas proyecciones de simulación porque desarrollan tres escenarios a largo plazo, basados en hipótesis plausibles de evolución futura de los dos principales parámetros, la mortalidad y la fecundidad, coherentes con la observación reciente, pero a las que no se atribuye una probabilidad de ocurrencia concreta. Esto queda todavía más patente en el tratamiento de la inmigración, de imposible previsión a un plazo tan dilatado.

La proyección de la población española aquí presentada se ha realizado utilizando el método de los componentes, es decir, proyectando por separado cada componente de la variación de la población de un año a otro: las defunciones (salidas), los nacimientos (entradas) y los flujos migratorios (entradas o salidas netas, según su signo).

A continuación se presentan, con brevedad, las características más importantes de los escenarios desarrollados y las hipótesis sobre la evolución de los parámetros de la dinámica demográfica. También se presentan y analizan brevemente los resultados obtenidos.

## **A2. Una cuestión previa: la población de partida**

Para elaborar unas proyecciones de población es necesario disponer de una población tomada como base, la más reciente posible, desagregada por sexo y edad, si es una población a 1 de enero, o por sexo y año de nacimiento si se toma a cualquier otra fecha. La primera operación, en este último caso, es estimar la distribución de la población por edades al primero de enero anterior, una operación sencilla y fiable si se dispone, como es el caso en España, de datos del movimiento de la población, nacimientos y defunciones en particular, detallados por meses.

Para esta proyección disponíamos de los resultados detallados de la explotación estadística del Padrón de 1996, publicados por el INE y de los resultados de la explotación estadística derivada de la gestión del Padrón continuo a 1 de enero de 1998, nueva modalidad recientemente inaugurada por el INE. La cifra total de población, para España y comunidades autónomas, tiene hoy carácter oficial tras su difusión por el INE en cumplimiento de las obligaciones que le impone la nueva modalidad de gestión del Padrón.

Lo aconsejable era tomar la población del Padrón de 1998, por ser la más reciente con carácter oficial. Sin embargo, el análisis de la estructura por edades de la población derivada del Padrón de 1998 ha puesto de manifiesto importantes inconsistencias con los resultados del Padrón de 1996, que se añaden a las de este último con el Censo de 1991. Resultaba imposible reconstituir las poblaciones intercensales (para los años 1992 a 1995 y para 1997), sobre todo en el caso de los niños de corta edad, cuyos efectivos aparecían en total contradicción con las cifras correspondientes de nacimientos derivadas del Movimiento Natural de Población (MNP), también publicado por el INE.

Tras algunas dudas, la decisión ha sido adoptar como base la cifra de población oficial por sexo a 1 de enero de 1998, derivada del Padrón continuo, y de reconstituir la distribución por edades partiendo de los datos del Censo de 1991 y de las estadísticas de defunciones y de nacimientos. La reconstitución por este método de la población de 1998 arroja una cifra inferior a la difundida por el INE. La diferencia a cada edad se ha distribuido a lo largo del período, como si se tratara de inmigración, salvo en el caso de los menores nacidos entre 1991 y 1997, cuyo efectivo se ha ajustado previamente a los datos de nacimientos del MNP para esos años. Ello ha obligado a rectificar los datos de estructura difundidos por el INE.

La utilización de estos datos, que suponen un crecimiento importante de la población española por inmigración, para estimar las poblaciones entre 1992 y 1997, afectan a las estimaciones de los indicadores de fecundidad y de mortalidad y pueden provocar pequeñas discrepancias con los indicadores ya publicados.

### A3. Evolución y proyección de la fecundidad

En su conjunto, la evolución de la fecundidad ha sido similar en los países de la Unión Europea y tiende hacia una convergencia de las situaciones. Sin embargo, el estado de madurez demográfica que comparten todos los países desarrollados de Europa no impide la existencia de diferencias significativas entre ellos, particularmente en los niveles actuales de fecundidad. La evolución reciente ha producido en este ámbito una situación inversa de la que imperaba a mediados de los setenta: los niveles más altos de fecundidad se producen hoy en los países del norte de Europa, mientras que en los países del sur, los índices de fecundidad son más bajos y en algunos de estos países siguen disminuyendo. Las diferencias en los tiempos y los ritmos, así como ciertas especificidades nacionales (especialmente en lo relativo a políticas familiares), explican que se puedan identificar en la actualidad cuatro modelos de fecundidad.

- (a) los países nórdicos (Finlandia y Dinamarca) se caracterizan por la subida de la fecundidad que se inicia en la segunda mitad de los ochenta y tienen hoy los niveles más elevados (en torno a 1,75 hijos por mujer). En Suecia, se produjo una importante recuperación que se produjo a finales de los años ochenta, pero en los últimos años ha vuelto a descender la fecundidad (1,5 hijos por mujer en 1997);
- (b) algunos países del centro de Europa (Reino Unido, Francia y Luxemburgo) se han mantenido, desde 1975, en niveles de fecundidad relativamente constantes, a pesar de algunas fluctuaciones, con valores próximos a 1,7 hijos por mujer;
- (c) Alemania y Austria han mantenido también valores relativamente constantes, pero a un nivel más bajo, en torno a 1,4 hijos por mujer; y
- (d) los países del sur han experimentado un descenso más tardío pero muy rápido e intenso y todavía no estabilizado, que les ha llevado a los niveles más bajos jamás conocidos en la Unión Europea, hoy en torno a 1,2 hijos por mujer.

España forma parte de este último grupo y ha pasado de tener, hasta 1975, la fecundidad más elevada de la Comunidad Europea (junto con Irlanda) a ser actualmente uno de los dos países con el nivel más bajo, junto con Italia.

A partir de 1976, el promedio de hijos por mujer experimenta en España un descenso particularmente intenso -de 2,8 hijos por mujer entonces, pasa a aproximadamente 1,14 en 1997, una reducción del 60% en 20 años-, sin que esta tendencia se haya interrumpido todavía, aunque se observa en los últimos años un menor ritmo de caída.

La disminución de la fecundidad se acompaña en la mayoría de los países del incremento de la proporción de hijos nacidos fuera del matrimonio, lo que antes se denominaba fecundidad ilegítima. En algunos países, la proporción es ya muy elevada. En Suecia más de la mitad de los nacimientos se producen fuera del matrimonio y en Francia la proporción es del 40%. En España también ha aumentado el peso de estos nacimientos pero, con el 90% de nacidos en el seno del matrimonio, nos encontramos bastante alejados de los niveles de los países citados. La evolución de la nupcialidad es por ello un factor determinante de la fecundidad.

Siguiendo también una evolución muy generalizada en los países más desarrollados, la nupcialidad ha experimentado en España una importante reducción desde 1975. En los últimos años ya no disminuye, pero esa estabilidad encubre dos fenómenos contrapuestos que se compensan entre ellos: la nupcialidad de las jóvenes sigue cayendo<sup>(15)</sup> mientras aumentan los matrimonios de mujeres por encima de 30 años. La situación de los jóvenes que ponen de relieve estos datos constituye uno de los problemas sociales más preocupantes, y que más inciden sobre el nivel actual de la fecundidad.

Una de las interpretaciones posibles del muy bajo nivel de la natalidad en nuestro país es la del retraso de los nacimientos: los hijos se tienen más tarde, pero se acaban teniendo, lo que vendría avalado por el constante aumento de la edad media de las madres. Los motivos para este comportamiento pueden ser, por una parte, consolidar la economía familiar (compra de piso, equipamiento del hogar, etc.) y consolidar la carrera profesional o la estabilidad del empleo, especialmente entre las mujeres, antes de tener los hijos. Esta interpretación postula una cierta segmentación de la vida en épocas distintas orientadas unas al trabajo y otras a la maternidad, que afecta sobre todo, e incluso de momento exclusivamente, a las mujeres. También

(15) Sin que aumenten en la misma proporción las parejas de hecho, como ocurre en otros países del centro y del norte de Europa.

puede interpretarse el retraso de los nacimientos como reacción a situaciones coyunturales en el acceso al puesto de trabajo y a la vivienda que afectan más duramente a los jóvenes e inciden sobre su capacidad de formar nuevas familias.

A esta hipótesis, que se podría calificar de optimista porque implica una recuperación futura de los índices, se puede oponer en primer lugar la larga duración de la caída de la fecundidad que supera ya los veinte años, lo que significa que muchas mujeres no podrán recuperar la baja fecundidad de su juventud. Por otra parte, la maternidad ha dejado de ser la única legitimidad social de las mujeres y en consecuencia puede bastar con tener los hijos necesarios para satisfacer su propio deseo de maternidad y cumplir con una cierta presión social, cada vez más débil, objetivos que pueden alcanzarse con uno, y a lo sumo dos hijos. La evolución actual reflejaría en este caso, una adaptación más profunda y más duradera a la nueva situación de las mujeres y de las familias, concretada en un menor deseo de hijos y sustentada en un control más eficaz de las concepciones, que se traduce en una disminución del número medio de hijos y en un desplazamiento, de carácter permanente, de la fecundidad hacia edades más avanzadas.

En realidad, estas dos interpretaciones deben ser combinadas y los muy bajos niveles actuales de fecundidad deben ser atribuidos al doble efecto de los factores estructurales y de los factores coyunturales, sobresaliendo entre estos últimos la situación de los jóvenes y su escasa fecundidad.

En esta línea se han elaborado las dos variantes de fecundidad que intervienen en los escenarios de proyección. A corto plazo, se admite un aumento de los índices, basado en dos consideraciones. Por una parte, es previsible la recuperación de una parte de los nacimientos pospuestos cuando las mujeres que dejaron de tenerlos llegan a los 30-34 años, lo que ya se aprecia en los datos recientes. Por otra parte, es previsible que aumente la fecundidad de los jóvenes a corto plazo, ya que todo apunta a una mejora de la situación de los jóvenes en el mercado de trabajo, tanto por el aumento de la demanda, como consecuencia de la buena marcha de la economía, como por la reducción de la oferta, con la llegada de las generaciones menos numerosas a partir de 1995-2000.

La atenuación de los efectos coyunturales no significa que la fecundidad pueda recobrar los niveles anteriores a 1975. Los cambios estructurales apuntados, que plantean a la sociedad el reto de hacer compatibles el nuevo modelo de pareja, formada por dos trabajadores en creciente igualdad, con el cuidado de los hijos por la familia, se traducirán en todo caso en menos hijos por familia y más tardíos. La fecundidad futura va a depender de las políticas de acompañamiento que se vayan introduciendo, actualmente menos practicadas en España que en otros países, y de que se produzca una transformación de las mentalidades, especialmente entre los hombres, que hoy parece lejana. Por ello hemos introducido dos variantes a largo plazo. En la primera (variante A), más optimista, el nivel de fecundidad se acercaría al que se observa actualmente en países como Francia o el Reino Unido (en torno a 1,7 hijos por mujer), que muestran una gran estabilidad. En la segunda, la variante B, la situación de menor fecundidad se prolonga debido, no como en la actualidad al impacto de factores coyunturales, sino a la insuficiencia de las políticas públicas y de los cambios culturales que favorecen una mayor natalidad. Por ello, el nivel de estabilidad en esta variante es netamente superior al actual, alcanzando aproximadamente 1,5 hijos por mujer, para tener en cuenta la desaparición (o fuerte atenuación) de los factores coyunturales y una cierta mejora de las condiciones favorables, sin equipararse con los países europeos más avanzados.

La proyección se ha realizado combinando la evolución futura del indicador anual de fecundidad con la evolución de dos parámetros de la estructura por edades de la fecundidad: la edad media de las madres a la maternidad y la varianza de la distribución de las tasas por edad. Más concretamente, los nacimientos anuales se obtienen proyectando por una parte la estructura, o calendario,<sup>(16)</sup> de la fecundidad y por otra su nivel.

El nivel de la fecundidad, o número medio de hijos por mujer, sigue una senda de recuperación a corto plazo en las dos variantes, las cuales sólo se distinguen por la evolución a largo plazo (ver cuadro 1 y gráfico 1). La edad media ha venido aumentando en los últimos años como consecuencia del déficit de fecundidad de los jóvenes. La superación de este déficit en el futuro implicará

(16) La estructura o «calendario» (término que debería reservarse a los estudios longitudinales) está constituida por el conjunto de coeficientes que miden el peso de cada edad, o grupo de edad, en la fecundidad total, medida por el Indicador coyuntural de fecundidad (ICF). La suma de los coeficientes de calendario es igual a la unidad.

una disminución de la edad media al nacimiento de los hijos. El aumento previsto de la varianza traduce igualmente esta recuperación de la fecundidad joven mientras se mantiene la de más edad como efecto estructural, aunque no llega a alcanzar los niveles de dispersión asociados a familias más numerosas.

Cuadro 1

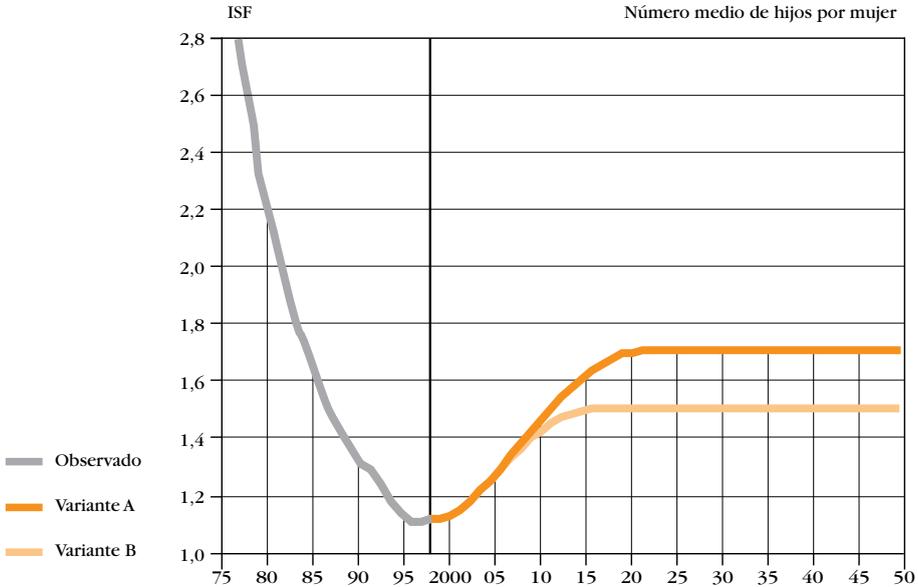
### PROYECCIÓN DE LA FECUNDIDAD EN DOS ESCENARIOS ESPAÑA 1998-2025

Promedio de hijos por mujer (ISF)			Promedio de hijos por mujer (ISF)		
Año (1 enero)	Escenario B	Escenario A	Año (1 enero)	Escenario B	Escenario A
1991	1,33	1,33	2007	1,35	1,36
1992	1,31	1,31	2008	1,38	1,40
1993	1,26	1,26	2009	1,42	1,44
1994	1,20	1,20	2010	1,44	1,48
1995	1,16	1,16	2011	1,47	1,52
1996	1,13	1,13	2012	1,49	1,56
1997	1,13	1,13	2013	1,50	1,59
1998	1,14	1,14	2014	1,51	1,62
1999	1,14	1,14	2015	1,52	1,65
2000	1,14	1,14	2016	1,52	1,67
2001	1,15	1,15	2017	1,52	1,69
2002	1,17	1,17	2018	1,52	1,71
2003	1,20	1,20	2019	1,52	1,71
2004	1,24	1,24	2020	1,52	1,72
2005	1,27	1,27	2021	1,52	1,72
2006	1,31	1,31	2022-2050	Constante	Constante

Fuente: Elaboración propia.

El calendario proyectado se basa en la evolución observada, analizada como suma de dos componentes: una estructura de referencia, caracterizada por una edad media al nacimiento de los hijos variable, y un componente de retraso que se ha manifestado hasta ahora como déficit de nacimientos en las edades jóvenes. Se traduce así en los cálculos proyectivos la idea de que existen dos factores que inciden sobre la evolución actual de la fecundidad: uno a largo plazo que supone un aumento de la edad media a la maternidad y otro coyuntural derivado del retraso en la emancipación de los jóvenes.

## PROYECCIÓN DE LA POBLACIÓN ESPAÑOLA ESCENARIOS DE EVOLUCIÓN FUTURA DE LA FECUNDIDAD ESPAÑA, 1998-2050

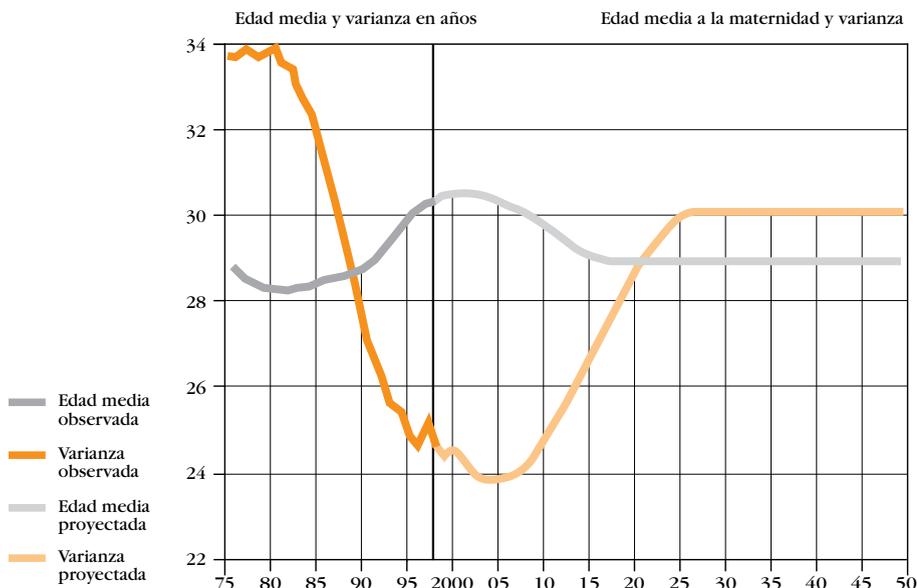


Fuente: Cuadro 1.

Aplicando a la población media de cada año de la proyección el calendario de ese año se obtiene la llamada «generación media» (Calot, 1981), media ponderada de los efectivos de mujeres en edad fértil por el peso de su contribución a la fecundidad de ese año. Los nacimientos de cada año se obtienen como producto del número medio de hijos por mujer proyectado por el efectivo de la generación media proyectada para cada año.

Gráfico 1b

## PROYECCIÓN DE LA POBLACIÓN ESPAÑOLA ESCENARIOS DE EVOLUCIÓN FUTURA DE LA FECUNDIDAD ESPAÑA, 1998-2050



Fuente: Cuadro 1.

### A4. Evolución y proyección de la mortalidad

Del mismo modo que en la totalidad de las poblaciones de los países desarrollados, la población española ha participado de la drástica reducción de mortalidad observada a lo largo del siglo xx: en el año 1900, la esperanza de vida al nacer era de 34,8 años, y, actualmente, España se cuenta entre los países con menor nivel de mortalidad del mundo.

A partir del inicio del presente siglo se advierte una creciente aproximación de la mortalidad española hacia la media europea. El ritmo de mejora de la esperanza de vida, tanto en los hombres como en las mujeres, es significativamente mayor que el de otros países, como Italia, Francia o Suecia, por ejemplo, a pesar del efecto de las dos grandes alteraciones que supusieron la epidemia de gripe de 1918 y la Guerra Civil. La lucha contra la mortalidad infantil fue

la principal responsable de este rápido descenso de los indicadores de mortalidad general durante la primera mitad de siglo.

Se puede considerar que hacia 1960 la mortalidad española había enjugado ya la mayor parte de la diferencia que la separaba de los países de su entorno. En particular se habían atenuado notablemente las pérdidas en las edades posteriores de la niñez, aunque la mortalidad infantil admitía todavía un importante margen de mejora. Desde entonces, la mortalidad infantil ha disminuido considerablemente y las causas de muerte que afectan sobre todo a la población adulta y anciana, han aumentado, sin alcanzar los niveles de otros países desarrollados. Los últimos datos conocidos indican que, a pesar de situarse ya en un nivel muy alto, la esperanza de vida ha seguido creciendo a buen ritmo. Durante la década de los ochenta y principio de los noventa, la de los hombres ha pasado de 72,5 en 1980 a 73,4 años en 1990 y a 74,7 años en 1996, y la de las mujeres de 78,6 a 80,5 años y a 81,9 años, en las mismas fechas (INE, 2000). Las ganancias más recientes reflejan sobre todo la disminución de las tasas de mortalidad en las edades más elevadas. Hay que resaltar que, con los niveles de mortalidad que existían cuando nacieron las personas que ahora se jubilan (en torno a 1930), menos de la mitad de las mujeres y sólo el 40% de los hombres podían llegar a los 65 años, quedando una media de 11 años de vida a las mujeres y 10 a los hombres; mientras que en las condiciones de mortalidad reflejadas en la última tabla de mortalidad de 1994-95,<sup>(17)</sup> más del 90% de las mujeres y casi el 80% de los hombres alcanzan esa edad, con 20 años de esperanza de vida por delante las mujeres y 16 años los hombres. La progresión ha sido todavía más acusada en el caso de los más ancianos: con la mortalidad de 1930, el 5% de las mujeres y el 3% de los hombres sobreviven a los 85 años, mientras que en 1994-95, las proporciones son respectivamente del 46% y del 25%. Los datos anteriores explican el impacto considerable que la disminución de la mortalidad tiene, y va a seguir teniendo, sobre el envejecimiento de la población.

La reducción de la mortalidad por enfermedades infecciosas al mismo nivel que los otros países desarrollados y una menor incidencia de la mortalidad por tumores y enfermedades del aparato circulatorio, constituyen una com-

(17) La tabla correspondiente a 1996-1997, recientemente publicada, no estaba disponible cuando se elaboraron las proyecciones.

binación ventajosa de causas que explica en buena medida la privilegiada posición de la mortalidad española en el actual contexto internacional. Según las estadísticas más recientes de la Oficina de Estadística de la Unión Europea (Eurostat, 1999), la esperanza de vida en España es superior a la media de los quince países que componen ahora la Unión Europea, sobre todo la de mujeres, sólo superada en torno a 0,5 años por Suecia y Francia. En cuanto a la esperanza de vida de los hombres, España se ve superada por Grecia, Holanda y Suecia.

Puede pensarse que la situación actual es meramente coyuntural, y que se tiende a una homogeneización de la estructura por causas de muerte en el conjunto de países desarrollados. Esto no quiere necesariamente decir que se vaya a entrar en un período de empeoramiento de la mortalidad general, puesto que España también puede beneficiarse de aquellos cambios que tienden a reducir los niveles de mortalidad por esas causas. Es probable, sin embargo, que las mejoras exigirán en el futuro un esfuerzo económico mucho más cuantioso y una implicación mayor de los individuos en la conservación de su propia salud, mediante cambios en los hábitos de vida.

Por otra parte, la población española se encuentra ya, a tenor de la estructura de su mortalidad por edades y según causas de muerte, en la denominada «fase de retraso (de la edad) de las enfermedades degenerativas y de las muertes provocadas por el hombre» (Olshansky y Ault, 1985), que otros países más desarrollados han alcanzado antes que nosotros. Ello significa que las defunciones tienden a concentrarse en edades cada vez más altas. Al depender el aumento futuro de la esperanza de vida sobre todo de la reducción de la incidencia de la mortalidad en edades más elevadas, el resultado esperable será un menor ritmo de mejora de la vida media.

La hipótesis adoptada para la evolución futura de la mortalidad es común a los tres escenarios que se han desarrollado y supone la continuación de la disminución de la mortalidad a ritmo moderado, hasta alcanzar un nivel estable.

Esta hipótesis implica una mejora notable, pero progresivamente frenada, de la mortalidad, compatible con lo observado hasta ahora. La esperanza de vida tiende, en el límite, a los 85 años en la población femenina y a los 78,5 años entre los hombres. En el período proyectado, la mejora de la mortalidad se

produce de manera desacelerada –más fuerte en los primeros años, más suave en los últimos–, y en todas las edades, aunque no en la misma proporción en todas ellas –en términos relativos, más entre los niños y los adultos; en términos absolutos, sobre todo entre los mayores–. La esperanza de vida de las mujeres crece al principio a un ritmo algo menor que en los dos quinquenios anteriores, y sigue creciendo a un ritmo cada vez menor hasta el final del período.

Cuadro 2

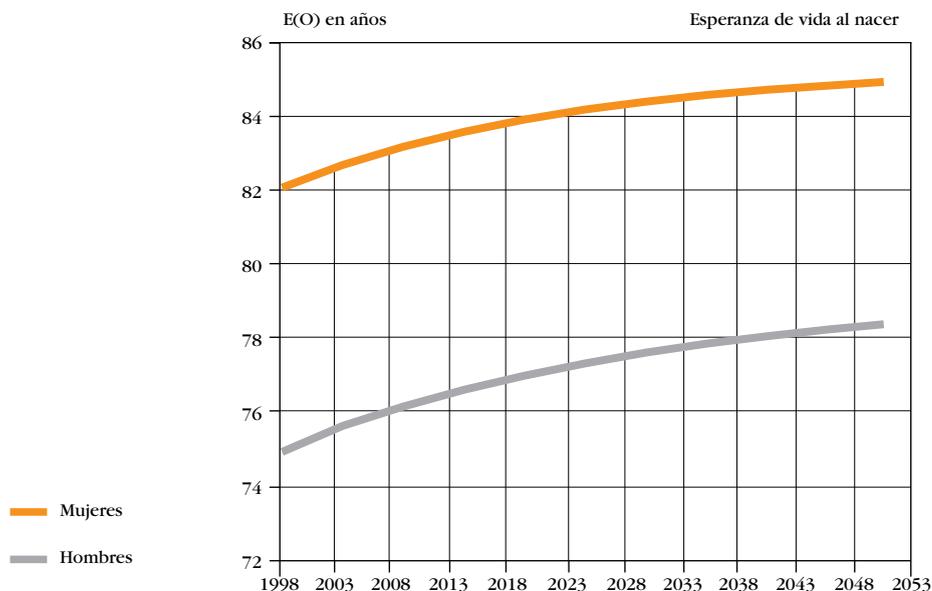
### PROYECCIÓN DE LA MORTALIDAD ESPAÑA 1998-2050

Año (valor medio)	Esperanza de vida al nacer		Año (valor medio)	Esperanza de vida al nacer	
	Hombres	Mujeres		Hombres	Mujeres
1998	75,00	82,10	2025	77,50	84,28
1999	75,16	82,23	2026	77,56	84,33
2000	75,32	82,36	2027	77,61	84,37
2001	75,47	82,47	2028	77,67	84,41
2002	75,59	82,59	2029	77,72	84,44
2003	75,70	82,71	2030	77,77	84,48
2004	75,81	82,80	2031	77,82	84,52
2005	75,92	82,91	2032	77,86	84,56
2006	76,02	83,01	2033	77,91	84,59
2007	76,12	83,11	2034	77,95	84,61
2008	76,22	83,20	2035	78,00	84,64
2009	76,31	83,28	2036	78,04	84,67
2010	76,40	83,37	2037	78,07	84,70
2011	76,49	83,45	2038	78,11	84,73
2012	76,58	83,53	2039	78,15	84,75
2013	76,67	83,60	2040	78,19	84,77
2014	76,74	83,67	2041	78,22	84,79
2015	76,83	83,74	2042	78,25	84,82
2016	76,90	83,80	2043	78,29	84,84
2017	76,98	83,87	2044	78,32	84,86
2018	77,05	83,93	2045	78,36	84,88
2019	77,12	83,99	2046	78,39	84,90
2020	77,19	84,04	2047	78,41	84,92
2021	77,25	84,09	2048	78,43	84,94
2022	77,31	84,14	2049	78,46	84,95
2023	77,38	84,20	2050	78,49	84,95
2024	77,44	84,25			

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 2

## PROYECCIÓN DE LA POBLACIÓN ESPAÑOLA ESCENARIO FUTURO DE EVOLUCIÓN DE LA MORTALIDAD ESPAÑA, 1998-2050



Fuente: Cuadro 2.

En el caso de los hombres, el ritmo de crecimiento inicial es algo superior al observado entre 1986 y 1990, pero compatible con la evolución global de la década de los ochenta. En el 2020, la vida media de los hombres alcanzará, según esta hipótesis, los 77,2 años y en el 2050 los 78,5 años. En el cuadro 2 y en el gráfico 2 se presentan los valores de la esperanza de vida al nacer de hombres y de mujeres proyectados entre 1998 y 2050.

El número de defunciones se calcula aplicando a la población media de cada año de la proyección la tasa de mortalidad por sexo y edad, correspondiente a la esperanza de vida al nacer de cada sexo para ese año. Para ello es necesario proyectar el nivel y la estructura de la mortalidad para cada año comprendido entre 1999 y 2050, lo que se ha realizado partiendo de la última tabla de mortalidad publicada por el Instituto Nacional de Estadística, relativa a 1994-95 (INE, 1999).

## A5. Evolución y proyección de los movimientos migratorios con el exterior

Otro de los rasgos importantes de la evolución demográfica reciente de España que se ha producido en los años ochenta es el cambio en la composición de nuestro saldo migratorio con el exterior. El saldo se había tornado ya positivo en la década anterior, reflejo sobre todo de la importancia de los retornos de emigrantes españoles, especialmente a partir de 1975, expulsados por la crisis del petróleo y atraídos por la instauración de la democracia en España. La emigración de españoles hacia otros países es hoy inexistente y, desde finales de los ochenta, el flujo de retornos está prácticamente agotado. La novedad es que España es ahora un país de inmigración, como lo son otros países de su entorno europeo. El saldo migratorio positivo con el exterior refleja la llegada de inmigrantes extranjeros, entre los cuales los trabajadores de países del Tercer Mundo, especialmente marroquíes e iberoamericanos, representan una proporción creciente. El flujo de inmigrantes ha venido aumentando desde el principio de los ochenta y, según una estimación fiable, alcanzó en el período 1992-94 un saldo neto anual de 50.000 personas (López de Lera, 1995). Mucho se ha especulado sobre la inmigración ilegal, con estimaciones muy variadas, de difícil comprobación. Los únicos datos ciertos provienen de las operaciones de regularización de extranjeros organizadas por el Ministerio del Interior, que han permitido conceder la residencia a algo menos de 200.000 personas hasta ahora.

La inmigración extranjera es hoy un componente importante del crecimiento de la población en toda la Unión Europea, debido a la drástica disminución del crecimiento natural, como consecuencia de la caída de los nacimientos y del aumento de las defunciones que provoca el envejecimiento de la población. En España ha supuesto el 23% de todo el crecimiento entre 1990 y 1994 (Eurostat, 1999, p.4). Según esta misma fuente, en 1997, prácticamente todo el crecimiento de la población española se debió a la entrada de inmigrantes (unas 47.000 personas).

El aumento reciente del número de inmigrantes no es, en principio, extrapolable al futuro porque existe una política de inmigración explícita, basada principalmente en el control de los flujos de entrada. Sin embargo, la evolución económica y política de algunos países mediterráneos vecinos, de fuerte crecimiento demográfico, y la sectorización de nuestro mercado de trabajo, que

permite la coexistencia de paro y de ofertas de empleo no cubiertas, pueden crear una presión creciente a la entrada de trabajadores inmigrantes.

La población extranjera afincada en España representa todavía un porcentaje muy pequeño, en torno al 2% según las estimaciones más fiables (López de Lera, 1995), comparado con Francia o con Alemania, por ejemplo, donde había respectivamente un 6,4% y un 9,6% de extranjeros en 1996 (Eurostat, 1999), lo que supone, objetivamente considerado, un amplio margen para el posible incremento de la inmigración en España.

La perspectiva es por tanto que España seguirá recibiendo inmigrantes, pero son muchas las incógnitas que impiden elaborar una previsión razonada. De todos los componentes del crecimiento demográfico, las migraciones son las más sujetas a cambios rápidos y las que más directamente dependen de la evolución económica y de las decisiones políticas. La propia evolución demográfica puede tener una influencia importante, en la medida en que se promueva la entrada de inmigrantes como paliativo de ciertos desequilibrios futuros. Ese es el punto de vista que se ha intentado desarrollar en el tratamiento dado a la inmigración en este trabajo.

La inmigración se incluye en estas proyecciones mediante dos supuestos muy contrastados. En el primero se mantiene indefinidamente un cupo anual fijo. En el segundo supuesto se considera la inmigración como una variable de ajuste de ciertos desequilibrios provocados por la evolución demográfica.

El cupo anual de entradas de inmigrantes viene siendo la política oficial desde hace varios años, aunque las entradas reales no guardan una relación estrecha con los objetivos fijados. En las tres variantes contempladas se incluye la entrada de 30.000 inmigrantes<sup>(18)</sup> cada año, a lo largo de todo el período de proyección. Con ello se quiere marcar la nueva realidad española que, en cualquier hipótesis, seguirá acogiendo inmigrantes.

Para desarrollar el segundo supuesto se han incluido, en la variante de proyección correspondiente al nivel de fecundidad más bajo y por tanto la de menor crecimiento, entradas adicionales de inmigrantes que dependen de un objetivo demográfico considerado cada año. Se ha optado, como ejemplo, por

(18) Entradas netas, descontadas las salidas en el mismo año de entrada.

plantear como objetivo de política migratoria que, cuando al final de un año se observe que ha disminuido la población potencialmente activa<sup>(19)</sup> se permita la entrada, durante el año siguiente, de un número adicional de inmigrantes suficiente para contrarrestar la disminución observada.

La regla anterior constituye una versión muy simplificada de lo que podría ser una política de inmigración tendente a corregir desequilibrios básicos del mercado de trabajo, y sólo pretende ofrecer una cuantificación aproximada de una de las consecuencias posibles de las tendencias recientes y de hipótesis de futuro plausibles: el aumento de la inmigración.

Concretamente, el modelo utilizado proyecta, a 1 de enero de cada año, la cifra de población de 16-64 años y la compara con la del año anterior a la misma fecha. Las diferencias negativas se compensan con entradas de inmigrantes, con un mínimo de 30.000, correspondiente al cupo anual. Para esta simulación se ha tenido en cuenta la composición por edades de los inmigrantes, diferente de la de la población española en el año inicial. Entre los inmigrantes, la proporción de jóvenes es algo menor y es significativamente inferior la de mayores de 65 años. Por el contrario, la proporción en edad de trabajar es netamente superior a la de la población española. El modelo implica que los inmigrantes en edad de trabajar vienen acompañados de jóvenes y mayores y por tanto que el número total de admitidos es superior al desequilibrio que se trata de solucionar. La formulación del objetivo introduce un retardo de un año entre la aparición del desequilibrio y la adopción de la medida correctiva, lo que explica que no evite que la población potencialmente activa disminuya con el tiempo. Puede, por lo tanto, considerarse que las cifras proyectadas de inmigrantes representan una estimación mínima, que admite igualmente una compensación por aumento de las tasas de actividad. El supuesto de mantenimiento de la población en edad de trabajar en el nivel de 1998 implicaría mayores entradas de inmigrantes, alcanzando un máximo superior a 450.000 por año en torno a 2040.

En el gráfico 3 y el cuadro 3 se presentan las entradas anuales derivadas del objetivo de no decrecimiento de la población potencialmente activa, en el supuesto de una mortalidad declinante, a un ritmo comparable al obser-

(19) Se ha tomado la población de edades comprendidas entre 16 y 65 años.

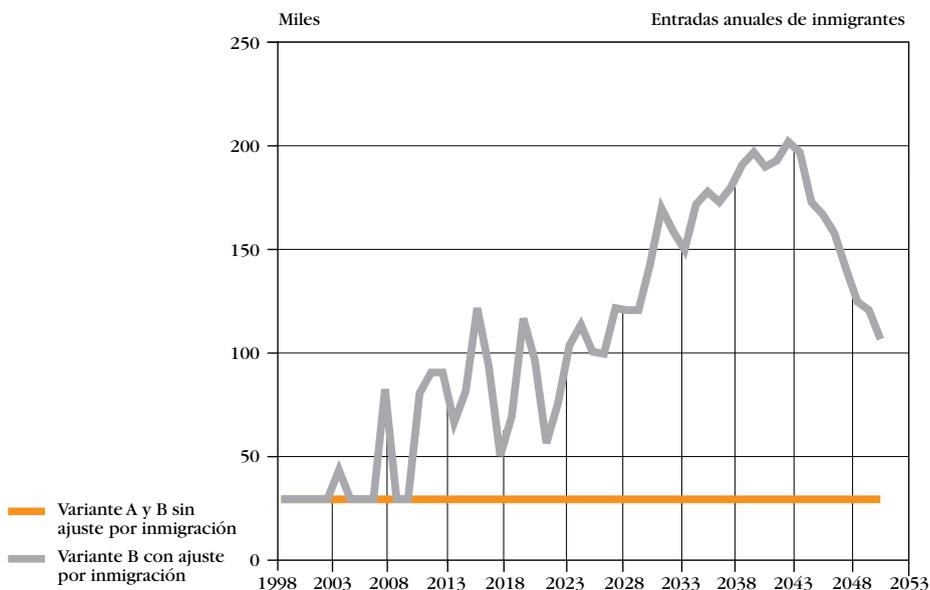
Cuadro 3

### ENTRADAS ANUALES DE INMIGRANTES SEGÚN TRES ESCENARIOS DE PROYECCIÓN (DATOS REDONDEADOS AL MILLAR)

Año (1 enero)	Variante A y B sin ajuste por inmigración	Variante B con ajuste por inmigración	Año (1 enero)	Variante A y B sin ajuste por inmigración	Variante B con ajuste por inmigración
1998	30.000	30.000	2025	30.000	101.000
1999	30.000	30.000	2026	30.000	100.000
2000	30.000	30.000	2027	30.000	122.000
2001	30.000	30.000	2028	30.000	121.000
2002	30.000	30.000	2029	30.000	121.000
2003	30.000	44.000	2030	30.000	143.000
2004	30.000	30.000	2031	30.000	170.000
2005	30.000	30.000	2032	30.000	159.000
2006	30.000	30.000	2033	30.000	150.000
2007	30.000	83.000	2034	30.000	172.000
2008	30.000	30.000	2035	30.000	178.000
2009	30.000	30.000	2036	30.000	173.000
2010	30.000	81.000	2037	30.000	180.000
2011	30.000	91.000	2038	30.000	191.000
2012	30.000	91.000	2039	30.000	197.000
2013	30.000	67.000	2040	30.000	190.000
2014	30.000	82.000	2041	30.000	193.000
2015	30.000	122.000	2042	30.000	202.000
2016	30.000	94.000	2043	30.000	197.000
2017	30.000	51.000	2044	30.000	173.000
2018	30.000	70.000	2045	30.000	167.000
2019	30.000	117.000	2046	30.000	158.000
2020	30.000	97.000	2047	30.000	141.000
2021	30.000	57.000	2048	30.000	125.000
2022	30.000	76.000	2049	30.000	121.000
2023	30.000	104.000	2050	30.000	107.000
2024	30.000	114.000			

Fuente: Elaboración propia.

## PROYECCIÓN DE LA POBLACIÓN ESPAÑOLA ESCENARIOS FUTUROS DE EVOLUCIÓN DE LA INMIGRACIÓN ESPAÑA, 1998-2050



Fuente: Cuadro 3.

vado en los años recientes y progresivamente frenado, y de una fecundidad en aumento pero que se estabiliza en un nivel reducido (1,52 hijos por mujer), lejos del conocido nivel de reemplazo de las generaciones (ligeramente por encima de 2 hijos por mujer). La evolución futura de la población está muy condicionada por la estructura por edades actual, a su vez reflejo de la accidentada historia demográfica que ha vivido España. Ello explica la irregularidad de las entradas necesarias que refleja el gráfico 3. Se ilustra de esta manera también uno de los aspectos menos valorados de los desequilibrios demográficos: las irregularidades entre efectivos de generaciones próximas que provocan desequilibrios inducidos en las diferentes etapas que recorren los individuos (escolarización, entradas o salidas del mercado de trabajo, etc.).

Por muy elemental que pueda parecer la simulación realizada, los resultados permiten apreciar la importancia de los flujos migratorios necesarios, en

el caso de ser considerados como solución de los desequilibrios demográficos de un país dado. Las entradas necesarias superan sólo esporádicamente el cupo mínimo hasta el año 2010, pero a partir de ese momento la evolución es creciente, con irregularidades importantes como ya se ha comentado, hasta un máximo de 202.000 en el año 2042.

En los tres escenarios contemplados, se ha considerado que la emigración de españoles hacia el extranjero es nula, de acuerdo con la realidad reciente.

## A6. Resultados de la proyección

Las hipótesis sobre los componentes de la dinámica demográfica se han combinado para formar tres escenarios. El primero combina la variante de baja fecundidad (1,5 hijos por mujer hacia 2021) y el mantenimiento de un saldo migratorio reducido, equivalente al cupo actual (30.000 anuales). Los otros dos escenarios se han formado con la variante de fecundidad más elevada (1,7 hijos por mujer hacia 2021), en un caso con un saldo migratorio reducido equivalente al cupo actual (30.000 anuales) y en el otro con flujos de entradas más importantes, determinados por una política migratoria destinada a compensar desequilibrios demográficos. No se ha considerado ningún supuesto de disminución de la fecundidad por debajo de los niveles actuales porque, por una parte, se considera menos probable y por otra, la persistencia a largo plazo de una fecundidad declinante plantearía a nuestra sociedad problemas de tal magnitud que harían poco realista proyectar en el futuro el mantenimiento de los sistemas actuales de protección social, por ejemplo.

El objetivo de estas proyecciones es contribuir al análisis a largo plazo. Por esa razón se ha optado por la simulación de escenarios posibles y por mantener, en el corto plazo, una única hipótesis de evolución de la variable más importante que es la fecundidad.

En el cuadro 4 y en el gráfico 4 se presenta la evolución de la población total en los tres escenarios considerados. En los tres, la población total aumenta en los primeros años pero acaba disminuyendo, alcanzando en 2050 cifras muy distintas en cada caso.

En el caso más desfavorable al crecimiento demográfico, baja fecundidad y saldo migratorio reducido (Variante B sin ajuste por inmigración), la

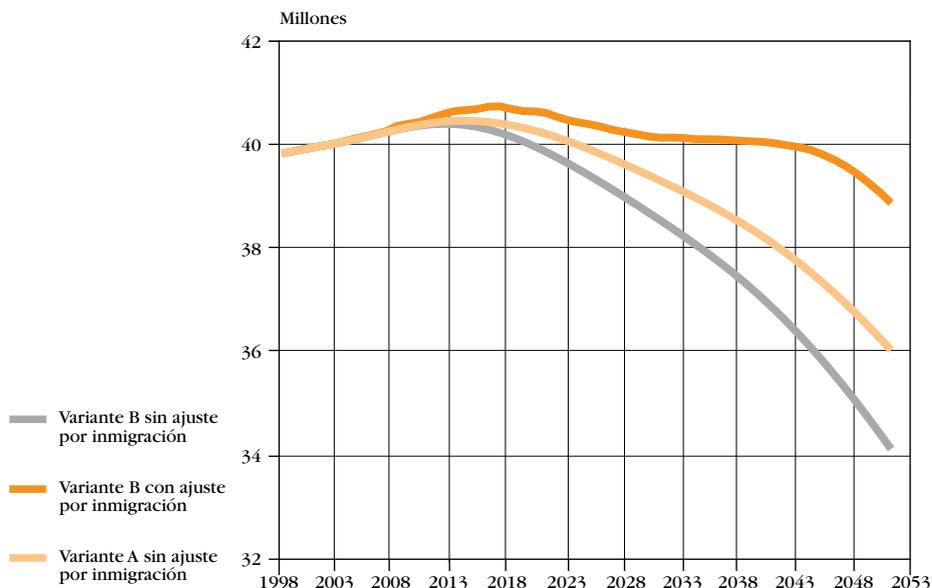
Cuadro 4

## EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN TOTAL DE ESPAÑA SEGÚN TRES ESCENARIOS DE PROYECCIÓN 1998-2051 (DATOS REDONDEADOS AL MILLAR)

Año (1 enero)	Variante B sin ajuste por inmigración	Variante B con ajuste por inmigración	Variante A sin ajuste por inmigración	Año (1 enero)	Variante B sin ajuste por inmigración	Variante B con ajuste por inmigración	Variante A sin ajuste por inmigración
1998	39.852.652	39.852.652	39.852.652	2025	39.400.534	40.407.256	39.912.759
1999	39.896.708	39.896.708	39.896.708	2026	39.267.773	40.353.928	39.821.216
2000	39.941.279	39.941.279	39.941.279	2027	39.132.007	40.297.281	39.726.647
2001	39.982.794	39.982.794	39.982.794	2028	38.993.365	40.260.393	39.629.330
2002	40.021.590	40.021.590	40.021.590	2029	38.852.567	40.220.656	39.530.152
2003	40.063.317	30.063.317	40.063.317	2030	38.709.461	40.178.742	39.429.107
2004	40.108.675	40.122.625	40.108.675	2031	38.563.926	40.157.604	39.326.223
2005	40.157.976	40.172.048	40.157.976	2032	38.415.592	40.161.612	39.221.290
2006	40.209.997	40.224.191	40.209.997	2033	38.264.616	40.152.326	39.114.633
2007	40.262.368	40.276.684	40.262.368	2034	38.110.049	40.131.234	39.005.472
2008	40.312.065	40.380.150	40.314.375	2035	37.950.943	40.128.786	38.893.021
2009	40.355.895	40.424.706	40.362.945	2036	37.784.572	40.126.338	38.774.705
2010	40.390.818	40.460.346	40.405.624	2037	37.611.646	40.112.973	38.651.367
2011	40.414.113	40.535.686	40.440.161	2038	37.430.700	40.099.343	38.521.655
2012	40.424.310	40.608.698	40.465.431	2039	37.240.638	40.088.290	38.384.551
2013	40.419.762	40.667.540	40.480.012	2040	37.041.354	40.075.395	38.239.998
2014	40.400.189	40.687.476	40.483.737	2041	36.832.220	40.046.015	38.087.382
2015	40.365.306	40.707.652	40.476.346	2042	36.613.091	40.011.053	37.926.525
2016	40.315.528	40.754.003	40.458.187	2043	36.383.719	39.975.383	37.757.107
2017	40.251.445	40.759.022	40.429.995	2044	36.143.552	39.924.674	37.578.461
2018	40.174.906	40.708.591	40.392.525	2045	35.893.180	39.840.147	37.391.027
2019	40.087.369	40.666.585	40.346.229	2046	35.633.043	39.740.243	37.195.066
2020	39.990.508	40.662.951	40.291.891	2047	35.363.007	39.620.774	36.990.253
2021	39.885.099	40.631.212	40.229.449	2048	35.082.963	39.473.857	36.776.287
2022	39.772.323	40.552.833	40.159.365	2049	34.793.893	39.301.732	36.553.978
2023	39.653.341	40.487.190	40.082.505	2050	34.496.547	39.115.980	36.323.930
2024	39.529.207	40.444.296	40.000.052	2051	34.191.606	38.907.577	36.086.709

Fuente: Elaboración propia.

## PROYECCIÓN DE LA POBLACIÓN ESPAÑOLA ESCENARIOS DE EVOLUCIÓN FUTURA DE LA POBLACIÓN TOTAL ESPAÑA, 1998-2051



Fuente: Cuadro 4.

población aumenta hasta 2012 y disminuye después. En 2050 apenas supera los 34 millones, casi 5 millones menos que en 1998. La población es inferior a la actual a partir de 2030.

En el escenario con inmigración mínima y una fecundidad algo mayor que en el anterior (Variante A sin ajuste por inmigración) el aumento inicial de la población dura hasta 2014 y se termina con una población de 36 millones, 2 millones por encima del anterior (atribuibles por tanto a la diferencia de fecundidad) y casi tres millones por debajo del nivel actual. La población es inferior a la actual a partir de 2036.

En el escenario con mayor fecundidad y flujos de inmigración importantes, la población aumenta hasta 2017 y disminuye ininterrumpidamente hasta el final, un millón menos que en 1998, siendo inferior a la actual a partir de 2045.

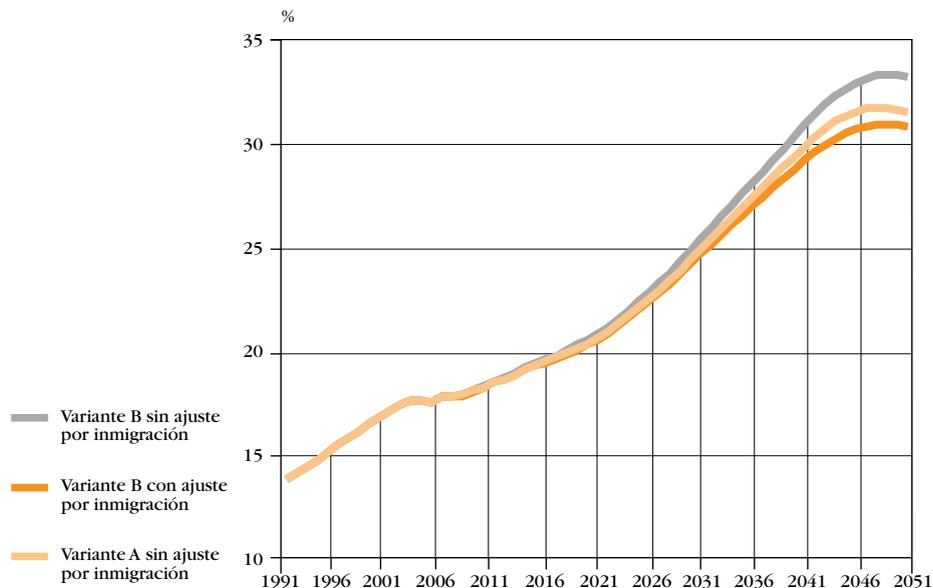
De acuerdo con las hipótesis planteadas, los escenarios difieren sobre todo en el largo plazo, cuando la evolución de la fecundidad domina. Con ello se quiere llamar la atención sobre los cambios en la estructura de la población, en buena parte condicionados por la estructura de la población, en el corto plazo, y por el nivel de la fecundidad, en el más largo plazo.

El envejecimiento de la población es creciente en todos los supuestos de proyección. En el corto y medio plazo 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 del ratio de dependencia (razón entre la población en edad de jubilación y la población en edad de trabajar).

De acuerdo con las hipótesis barajadas, la proporción de personas de 65 o más años, estimada en un 16% en 1998, superaría en todos los casos el

Gráfico 5a

### PORCENTAJE DE PERSONAS DE 65 O MÁS AÑOS EN TRES ESCENARIOS DE PROYECCIÓN. ESPAÑA 1998-2051

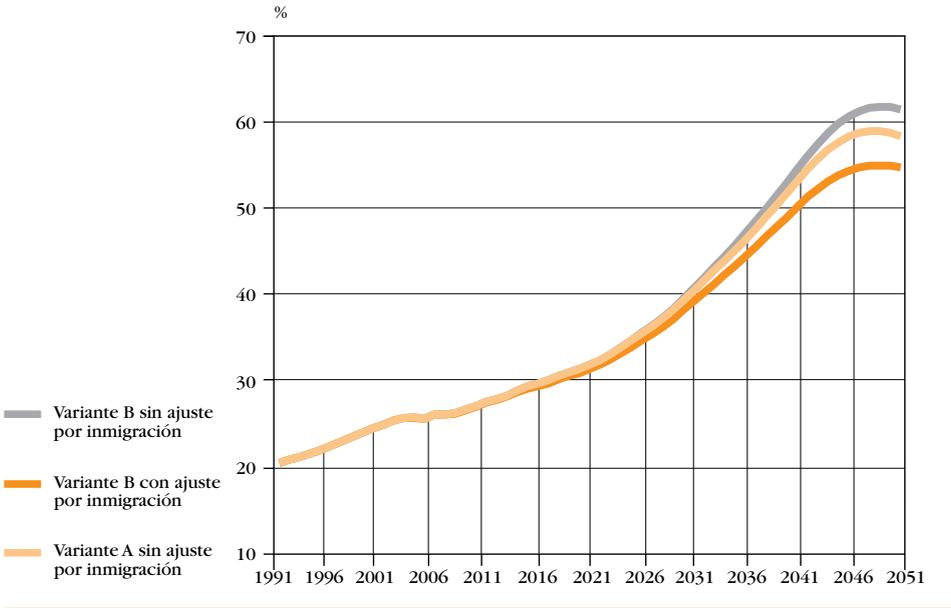


Fuente: Cuadro 5.

30% en 2050, siendo del 33% en el caso de baja fecundidad y escasa inmigración (ver cuadro 5 y gráfico 5a). La horquilla entre los escenarios no es muy abierta y la inmigración, que habrá alcanzado a lo largo del período de proyección niveles muy superiores a los actuales, no tiene un impacto muy grande sobre la proporción final de personas mayores. En el caso de una inmigración limitada al cupo entrarían en total entre 1998 y 2050, 1,6 millones de inmigrantes y la proporción de personas mayores sería del 33,2%. En el escenario con una inmigración muy superior, entradas totales de 5,8 millones en el período 1998-2050, la proporción sería del 30,8%. El ratio de dependencia sigue una evolución paralela a la anterior, pasando del 23,6% en 1998 a entre 54,8% y 61,5% en 2050.

Gráfico 5b

**RATIO DE DEPENDENCIA (65+/15-64) EN TRES ESCENARIOS DE PROYECCIÓN. ESPAÑA, 1998-2051**



Fuente: Cuadro 5.

Cuadro 5

## INDICADORES DE ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN A 1 DE ENERO DE CADA AÑO EN TRES ESCENARIOS DE PROYECCIÓN ESPAÑA 1998-2050

Año (1 enero)	Proporción de 65 o más años (en %)			Ratio de dependencia (65+/15-64) en %		
	Variante B sin ajuste por inmigración	Variante B con ajuste por inmigración	Variante A sin ajuste por inmigración	Variante B sin ajuste por inmigración	Variante B con ajuste por inmigración	Variante A sin ajuste por inmigración
1991	13,8	13,8	13,8	20,6	20,6	20,6
1992	14,1	14,1	14,1	21,0	21,0	21,0
1993	14,4	14,4	14,4	21,3	21,3	21,3
1994	14,7	14,7	21,7	21,7	21,7	21,7
1995	15,1	15,1	15,1	22,1	22,1	22,1
1996	15,5	15,5	15,5	22,6	22,6	22,6
1997	15,8	15,8	15,8	23,1	23,1	23,1
1998	16,1	16,1	16,1	23,6	23,6	23,6
1999	16,5	16,5	16,5	24,1	24,1	24,1
2000	16,8	16,8	16,8	24,6	24,6	24,6
2001	17,1	17,1	17,1	25,0	25,0	25,0
2002	17,4	17,4	17,4	25,5	25,5	25,5
2003	17,6	17,6	17,6	25,8	25,8	25,8
2004	17,6	17,6	17,6	25,9	25,8	25,9
2005	17,5	17,5	17,5	25,7	25,7	25,7
2006	17,8	17,8	17,8	26,2	26,2	26,2
2007	17,8	17,8	17,8	26,2	26,2	26,2
2008	17,9	17,8	17,9	26,4	26,3	26,4
2009	18,1	18,0	18,1	26,8	26,7	26,8
2010	18,3	18,2	18,2	27,2	27,1	27,2
2011	18,5	18,5	18,5	27,7	27,6	27,7
2012	18,7	18,6	18,6	28,0	27,9	28,0
2013	18,9	18,8	18,8	28,4	28,3	28,4
2014	19,2	19,1	19,1	29,0	28,8	29,0
2015	19,4	19,3	19,3	29,5	29,2	29,5
2016	19,6	19,4	19,5	29,8	29,5	29,8
2017	19,7	19,6	19,7	30,2	29,8	30,2
2018	20,0	19,8	19,9	30,7	30,3	30,7
2019	20,3	20,0	20,1	31,1	30,7	31,1
2020	20,5	20,3	20,3	31,5	31,0	31,5
2021	20,8	20,5	20,6	32,0	31,5	32,0
2022	21,1	20,8	20,9	32,5	32,0	32,5

Año (1 Enero)	Proporción de 65 o más años (en %)			Ratio de dependencia (65+/15-64) en %		
	Variante B sin ajuste por inmigración	Variante B con ajuste por inmigración	Variante A sin ajuste por inmigración	Variante B sin ajuste por inmigración	Variante B con ajuste por inmigración	Variante A sin ajuste por inmigración
2023	21,5	21,2	21,3	33,2	32,6	33,2
2024	21,9	21,6	21,7	34,0	33,3	34,0
2025	22,4	22,0	22,1	34,8	34,0	34,8
2026	22,8	22,4	22,5	35,7	34,8	35,6
2027	23,3	22,8	22,9	36,5	35,5	36,4
2028	23,7	23,2	23,4	37,4	36,3	37,3
2029	24,3	23,7	23,8	38,4	37,2	38,3
2030	24,8	24,2	24,4	39,6	38,3	39,4
2031	25,4	24,7	24,9	40,8	39,3	40,5
2032	25,9	25,1	25,4	42,0	40,3	41,7
2033	26,5	25,6	25,9	43,3	41,3	42,9
2034	27,0	26,1	26,4	44,5	42,4	44,0
2035	27,6	26,5	26,9	45,8	43,4	45,2
2036	28,1	27,0	27,4	47,2	44,5	46,4
2037	28,6	27,4	27,9	48,6	45,6	47,7
2038	29,2	27,9	28,4	50,0	46,8	49,1
2039	29,7	28,3	28,9	51,5	47,9	50,4
2040	30,3	28,7	29,3	53,0	49,0	51,8
2041	30,9	29,2	29,8	54,6	50,2	53,2
2042	31,4	29,6	30,3	56,1	51,4	54,6
2043	31,9	29,9	30,7	57,5	52,3	55,8
2044	32,3	30,2	31,1	58,8	53,2	56,9
2045	32,6	30,5	31,3	59,9	53,9	57,7
2046	32,9	30,7	31,5	60,7	54,4	58,4
2047	33,1	30,8	31,7	61,3	54,8	58,8
2048	33,3	30,9	31,7	61,7	55,0	59,0
2049	33,3	30,9	31,7	61,8	55,0	59,0
2050	33,3	30,9	31,6	61,8	55,0	58,8
2051	33,2	30,8	31,5	61,5	54,8	58,4

Fuente: Elaboración propia.

## Referencias bibliográficas

- CALOT, G. (1981): «La observación de la fecundidad a corto y medio plazo», *Estadística Española*, nº 90, pp. 63-95.
- EUROSTAT (1999): *Statistiques démographiques- Données 1995-1998*, Luxemburgo.
- FERNÁNDEZ CORDÓN, J. A. (1998): «Proyección de la población española», Documento de Trabajo 98-11, FEDEA, Madrid.
- INE (2000): *Tablas de mortalidad de la población española, 1996-1997*. Madrid.
- INE (varios años): *Estadísticas del Movimiento Natural de Población*. Madrid.
- LÓPEZ DE LERA, D. (1995): «La inmigración a España a fines del siglo XX. Los que vienen a trabajar y los que vienen a descansar», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 71-72, julio-diciembre, 1995, pp. 225-245.
- OLSHANSKY, J. y AULT, A. B. (1985): «The fourth stage of epidemiological transition: the age of delayed degenerative diseases», *The Milbank Memorial Foundation Quarterly*, nº 64, 1985.

## **Parte II**

### **La declaración del Pacto de Toledo**



**BOLETÍN OFICIAL  
DE LAS CORTES GENERALES  
CONGRESO DE LOS DIPUTADOS**

**V LEGISLATURA**

**Serie E:  
OTROS TEXTOS**

**12 de abril de 1995**

**Núm. 134**

**ÍNDICE**

<u>Núm.</u>	<u>Página</u>
<b>APROBACIÓN POR EL PLENO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS DEL TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN DE PRESUPUESTOS EN RELACIÓN CON EL INFORME DE LA PONENCIA PARA EL ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS ESTRUCTURALES DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y DE LAS PRINCIPALES REFORMAS QUE DEBERÁN ACOMETERSE.</b>	
154/000004 Aprobación por el Pleno de la Cámara del texto aprobado por la Comisión de Presupuestos sobre la base del Informe de la Ponencia para el análisis de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse, así como votos particulares .....	1

**APROBACIÓN POR EL PLENO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS DEL TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN DE PRESUPUESTOS EN RELACIÓN CON EL INFORME DE LA PONENCIA PARA EL ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS ESTRUCTURALES DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y DE LAS PRINCIPALES REFORMAS QUE DEBERÁN ACOMETERSE**

154/000004

El Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión del día 6 de abril de 1995, ha aprobado sin modificaciones el texto aprobado por la Comisión de Presupuestos el día 30 de marzo de 1995 sobre la base del Informe emitido por la Ponencia, constituida en su seno, para el análisis de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse (número de expediente: 154/4), con el texto que se inserta a continuación. Igualmente se publican los votos particulares mantenidos al mismo.

Lo que se publica en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 97 del Reglamento de la Cámara.

Palacio del Congreso de los Diputados, 7 de abril de 1995. P. D., El Secretario General del Congreso de los Diputados, **Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa.**

## ÍNDICE

- I. ANTECEDENTES
- II. INTRODUCCIÓN
- III. EL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL ESPAÑOL:
  - III.1. EVOLUCIÓN
  - III.2. EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL ESPAÑOL Y LOS SISTEMAS EUROPEOS
- IV. LA FINANCIACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL ESPAÑOLA
  - IV.1. INTRODUCCIÓN
  - IV.2. LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE RECURSOS
  - IV.3. LAS COTIZACIONES SOCIALES
  - IV.4. LAS APORTACIONES DEL ESTADO
- V. LOS GASTOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL
- VI. ANÁLISIS COMPARATIVO DE GASTOS E INGRESOS
- VII. FACTORES FUTUROS QUE PUEDEN INCIDIR EN LA FINANCIACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL:
  - VII.1. VARIABLE DEMOGRÁFICA: EL ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACIÓN
  - VII.2. OCUPACIÓN Y COTIZACIÓN
  - VII.3. TASA DE ACTIVIDAD Y EMIGRACIÓN
  - VII.4. TRANSFORMACIONES SOCIALES
  - VII.5. LAS CIRCUNSTANCIAS PROPIAS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL
- VIII. LÍNEAS DE ACTUACIÓN Y REFORMAS NECESARIAS
- IX. RECOMENDACIONES
  - 1. SEPARACIÓN Y CLARIFICACIÓN DE LAS FUENTES DE FINANCIACIÓN
  - 2. CONSTITUCIÓN DE RESERVAS
  - 3. MEJORAS DE LAS BASES
  - 4. FINANCIACIÓN DE LOS REGÍMENES ESPECIALES
  - 5. MEJORA DE LOS MECANISMOS DE RECAUDACIÓN Y LUCHA CONTRA LA ECONOMÍA IRREGULAR
  - 6. SIMPLIFICACIÓN E INTEGRACIÓN DE REGÍMENES ESPECIALES
  - 7. INTEGRACIÓN DE LA GESTIÓN
  - 8. EVOLUCIÓN DE LAS COTIZACIONES
  - 9. SOBRE LA EQUIDAD Y EL CARÁCTER CONTRIBUTIVO DEL SISTEMA
  - 10. EDAD DE JUBILACIÓN
  - 11. MANTENIMIENTO DEL PODER ADQUISITIVO DE LAS PENSIONES
  - 12. REFORZAMIENTO DEL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD
  - 13. MEJORA DE LA GESTIÓN
  - 14. SISTEMA COMPLEMENTARIO
  - 15. ANÁLISIS Y SEGUIMIENTO DE LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA
- ANEXO I PONENCIA PARA EL ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS ESTRUCTURALES DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y DE LAS PRINCIPALES REFORMAS QUE DEBERÁN ACOMETERSE (NÚMERO DE EXPEDIENTE 154/4)

## I. Antecedentes

El Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión del día 15 de febrero de 1994, aprobó la Proposición no de Ley del Grupo Parlamentario Catalán (CiU), por la que se creaba una Ponencia, en el seno de la Comisión de Presupuestos, con la finalidad de elaborar un Informe, en el que se analizarían los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y se indicarían las principales reformas que deberán acometerse en los próximos años, para garantizar la viabilidad del sistema público de pensiones y evitar mayores déficits públicos en el Presupuesto del Estado; dicho Informe incluiría un conjunto de recomendaciones y debería ser presentado, previos los trámites reglamentarios pertinentes, al Gobierno para su aplicación.

La Proposición no de Ley incluía una exposición de motivos cuyo contenido literal es el siguiente:

«Desde hace dos años el presupuesto de la Seguridad Social registra crecientes déficits, a pesar de las elevaciones de los tipos de cotización y de las medidas aplicadas durante los últimos ejercicios con la finalidad de trasladar a las empresas los costes de las prestaciones que hasta la fecha venía cubriendo la Seguridad Social. Esta situación es particularmente grave en el caso de determinados regímenes de la Seguridad Social que se encuentran en situación de quiebra, evitada únicamente gracias a la absorción de sus déficits desde el régimen general.

La actual recesión económica ha agravado esta situación al generar una caída de la actividad económica y en consecuencia de cotizaciones a la Seguridad Social, por un lado, y de mayores necesidades de prestaciones sociales, por otro.

Estas problemáticas coyunturales y a corto plazo, de la evolución presupuestaria actual de la Seguridad Social, se agravarán con las problemáticas que pueden desencadenarse a medio y largo plazo a causa del envejecimiento de la población española, a causa del aumento del paro y a causa de la estructura financiera del sistema de la Seguridad Social español fundamentado en un régimen de reparto.

Por tanto, las decisiones que deberán adaptarse en este sentido no son coyunturales, sino de importante trascendencia, puesto que afectan a aspectos

fundamentales del sistema de pensiones y por consiguiente deberían adaptarse sobre la base de una reflexión realizada en el ámbito del Congreso de los Diputados.

La problemática que amenaza la financiación de la Seguridad Social española tenderá a agravarse año a año y es la misma que incide sobre los regímenes de la Seguridad Social de los demás países europeos. En algunos de estos países ya se han adoptado medidas a medio y largo plazo para paliar esta situación revisando los sistemas de pensiones y favoreciendo los instrumentos de complementariedad a la Seguridad Social. En España todavía no se han transformado los elementos financieros de forma que se asegure una solución del problema. Es del todo necesario que se analice la problemática actual de la financiación de la Seguridad Social y su proyección futura para prever las actuaciones que deberán adaptarse con la finalidad de evitar el incremento de los déficits públicos, como consecuencia de los mayores pagos de prestaciones y en especial de las pensiones por jubilación.

Por todo ello el Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió) presenta la siguiente Proposición no de Ley».

En el Anexo I, se adjuntan los datos relativos a la publicación en el «B. O. C. G.» y en el Diario de Sesiones de la tramitación parlamentaria de la Proposición no de Ley. El día 2 de marzo de 1994 se constituyó la Ponencia con los siguientes señores Diputados:

Don JOAQUÍN ALMUNIA AMANN (G. S)  
Don ALEJANDRO CERCAS ALONSO (G. S)  
Don VICENTE GONZÁLEZ LIZONDO (G. Mx)  
Don RAFAEL HINOJOSA i LUCENA (G. CiU)  
Don FRANCESC HOMS i FERRET (G. CiU)  
Don RODOLFO MARTÍN VILLA (G. P)  
Don JOSÉ CARLOS MAURICIO RODRÍGUEZ (G. CC)  
Don CONSTANTINO MÉNDEZ MARTÍNEZ (G. S)  
Don CRISTÓBAL MONTORO ROMERO (G. P)  
Don RICARDO PERALTA ORTEGA (G. IU-IC)  
Don PEDRO ANTONIO RÍOS MARTÍNEZ (G. IU-IC)  
Doña CELIA VILLALOBOS TALERO (G. P)  
Don JON ZABALÍA LEZAMIZ (G. V-PNV)

Durante los trabajos de la Ponencia se han producido determinadas alteraciones en su composición:

El señor Almunia Amann (G. S) permaneció como ponente hasta el día 17 de mayo de 1994, fecha en que fue sustituido por el señor Arnau Navarro (G. S).

El día 21 de julio de 1994, doña Celia Villalobos Talero (G. P) fue sustituida por don Juan Carlos Aparicio Pérez (G. P).

El día 7 de octubre de 1994, don Constantino Méndez Martínez (G. S) cesó en su actividad como miembro de la Ponencia y en su lugar fue nombrado ponente don Justo Zambrana Pineda (G. S).

Don José M.<sup>a</sup> Chiquillo Barber (G. Mx) sustituyó a don Vicente González Lizondo (G. Mx) el día 21 de octubre de 1994.

Finalmente, don Emilio Olabarría Muñoz (G. VPNV) se incorporó a los trabajos de la Ponencia el día 2 de noviembre de 1994 en sustitución de don Jon Zabalía Lezamiz (G. V-PNV).

La Ponencia consideró necesario celebrar determinadas comparecencias de Ministros, altos cargos y expertos, que pudieran aportar sus conocimientos y experiencias sobre la reforma de la Seguridad Social.

Las comparecencias celebradas fueron las siguientes:

Sr. Ministro de Trabajo. (Día 22 de marzo de 1994).

Sra. Ministra de Asuntos Sociales. (Día 23 de marzo de 1994).

Sr. Ministro de Economía y Hacienda. (Día 7 de abril de 1994).

Sr. Secretario General de la Seguridad Social. (Día 7 de abril de 1994).

Sr. Director General de Estadísticas Sociales y Demográficas del INE. (Día 4 de mayo de 1994).

Sr. Director del Instituto de Demografía del CSIC. (Día 4 de mayo de 1994).

Sr. Don Julio Segura, Catedrático de Teoría Económica y Director de la Fundación Empresa Pública. (Día 4 de mayo de 1994).

Sr. Don José Barea, Catedrático de la Universidad Autónoma de Madrid. (Día 4 de mayo de 1994).

Sr. Director General de la Tesorería de la Seguridad Social. (Día 17 de mayo de 1994).

Sr. Director General de Costes de Personal y Pensiones Públicas. (Día 17 de mayo de 1994).

Sr. Don Víctor Pérez Díaz, Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid. (Día 17 de mayo de 1994).

Sr. Don José Manuel Almansa Pastor, Catedrático de Derecho, Trabajo y Seguridad Social de la Universidad de Alcalá de Henares. (Día 17 de mayo de 1994).

Sra. Directora General de Planificación de la Seguridad Social. (Día 25 de mayo de 1994).

Sr. Director General del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS). (Día 25 de mayo de 1994).

Sr. Director General del INEM. (Día 25 de mayo de 1994).

Sra. Ministra de Sanidad. (Día 25 de mayo de 1994).

Sr. D. José María Cuevas (CEOE). (Día 15 de junio de 1994).

Sr. D. Ignacio Cruz Roche, Catedrático de Economía de la Universidad Autónoma de Madrid. (Día 22 de junio de 1994).

Sr. D. José Antonio Herce. (Día 22 de junio de 1994).

Sr. D. Nicolás Mallo. (Día 22 de junio de 1994).

Sr. D. Juan Díez Nicolás. (Día 22 de junio de 1994).

Sr. D. Juan Velarde, Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid. (Día 6 de julio de 1994, Sesión Extraordinaria).

Sr. D. Felipe Serrano Pérez. (Día 6 de julio de 1994, Sesión Extraordinaria).

Sr. D. Ramón Alarcón Caracuel, Profesor de Derecho de Trabajo y Seguridad Social. (Día 6 de julio de 1994, Sesión Extraordinaria).

Sr. D. Félix Mansilla. (Día 6 de julio de 1994, Sesión Extraordinaria).

Sr. Secretario de Estado de Hacienda. (Día 7 de septiembre de 1994).

Sr. D. Jesús Leal. (Día 7 de septiembre de 1994).

Sr. D. Antonio Gutiérrez. (Día 12 de septiembre de 1994).

Sr. D. Cándido Méndez. (Día 12 de septiembre de 1994).

Sr. Secretario General de la Seguridad Social. (Día 27 de septiembre de 1994).

## II. Introducción

Los sistemas de Seguridad Social constituyen en los países desarrollados, y muy especialmente en los países europeos, el eje central de las políticas de bienestar social dirigidas a mantener y mejorar el nivel de vida de los ciuda-

danos, y que contribuyen de forma esencial a evitar la aparición de situaciones de necesidad y marginación.

Los sistemas de Seguridad Social, en su origen, se configuran en torno a dos modelos teóricamente distintos. Los modelos de corte continental, basados en la profesionalidad y carácter contributivo, tienden fundamentalmente a procurar el mantenimiento del nivel de vida de los trabajadores ante las contingencias protegidas (enfermedad, incapacidad, vejez, muerte...). Los modelos de corte universal, por su parte, se dirigen, más específicamente, a la cobertura de necesidades básicas de todos los ciudadanos para mitigar las consecuencias más severas de tales contingencias.

Sin embargo, la evolución histórica de la mayoría de los sistemas de protección ha conducido, inexorablemente, a la confluencia de ambos criterios en sistemas de corte mixto que persiguen, en definitiva, la cobertura de ambos objetivos en aras de un mayor bienestar y vertebración sociales.

Así ha ocurrido en la práctica totalidad de los países de la Unión Europea en los que si bien las fórmulas protectoras adoptadas difieren en sus aspectos instrumentales como consecuencia de sus diferentes trayectorias políticas, sociales y económicas, en lo esencial, puede decirse que existe una coincidencia fundamental en cuanto a los parámetros básicos de la acción protectora a dispensar, la financiación a través de sistemas de reparto y la gestión pública de tales sistemas. Coincidencias que se ven potenciadas por la política de convergencia en los niveles de protección impulsada por la Unión Europea, una vez abandonada la idea inicial de avanzar en la armonización de los propios sistemas.

En este contexto, el debate sobre evolución futura de los sistemas de Seguridad Social y las fórmulas para garantizar en todo momento su permanencia, estabilidad y progreso ha supuesto una constante que, si acaso se ha visto reforzada en las décadas de los años ochenta y noventa como consecuencia de las transformaciones sociales operadas, pero que, en ningún supuesto -y así lo demuestra el análisis de las medidas adoptadas en los diferentes países- ha representado la adopción de soluciones que implicaran un desmantelamiento de los sistemas protectores o una variación sustancial en sus características básicas, sino que, por el contrario, se ha basado siempre en medidas dirigidas a

facilitar su consolidación y viabilidad y reforzar sus garantías de cara al futuro, respetando en todo caso el modelo preexistente.

Este debe ser también el contexto en el que se centre el debate abierto en España. Se trata de reforzar, consolidar y dar viabilidad futura al modelo de pensiones que ha ido configurándose en los últimos años, pues es el que mejor permite combinar adecuadamente los principios de seguridad y solidaridad, ya que:

- 1º Asegura de forma solidaria el acceso de los trabajadores a rentas de sustitución de sus ingresos de activo hasta un determinado límite (prestaciones contributivas).
- 2º Corrige las consecuencias más severas de la pobreza mediante la transferencia de rentas básicas de compensación (prestaciones no contributivas).
- 3º Universaliza determinadas prestaciones (asistencia sanitaria, servicios sociales y prestaciones familiares).
- 4º Permite el acceso libre y voluntario a niveles de cobertura superiores a través de modalidades complementarias libres.
- 5º Coincide en sus rasgos principales con los vigentes en la mayor parte de los países de la Unión Europea.

## **III. El sistema de la Seguridad Social español**

### **III.1. Evolución**

La norma básica en materia de Seguridad Social en el ordenamiento español, es el artículo 41 de la Constitución de 1978. En este precepto se establece que los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en casos de desempleo. La asistencia y las prestaciones complementarias -añade- serán libres.

El artículo 41 de la Constitución de 1978 es, al mismo tiempo, un punto de partida y un punto de llegada. Es un punto de partida porque debe regir

cualquier actuación en materia de Seguridad Social, en particular cualquier modificación que se introduzca en el sistema vigente. Es un punto de llegada porque supone la culminación de un proceso evolutivo que tiene su origen en los primeros seguros sociales que se establecen a principios del siglo xx.

La evolución del sistema de Seguridad puede estudiarse en tres grandes etapas:

### 1. Primera etapa (1900-1963)

El punto de partida de las políticas de protección social ha de situarse en la Comisión de Reformas Sociales. En el plano legislativo, deben destacarse la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900 y, posteriormente, el Retiro Obrero Obligatorio, instaurado en 1919 y en el que se opta claramente por un sistema contributivo, en virtud del cual la protección se reconocía exclusivamente a quienes ejercían una actividad asalariada y siempre que no superasen un determinado nivel de ingresos, guardando las prestaciones una cierta relación con las cotizaciones previamente efectuadas que eran de muy escasa cuantía.

Tras este primer paso, en donde sólo existía un único instrumento de protección, los mecanismos protectores desembocan en un conjunto de seguros sociales, entre los que destaca el Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI) cuyas prestaciones se mostraron claramente insuficientes. Surgen nuevos mecanismos de protección, articulados a través del Mutualismo Laboral, con la finalidad de complementar la protección preexistente, organizándose por sectores laborales y cuyas prestaciones guardaban ya cierta relación con los salarios. Estos nuevos mecanismos de protección adolecían de graves disfunciones en casi todas sus manifestaciones. Desde el punto de vista de la protección, junto a la muy escasa y en gran parte «congelada» que dispensaba el SOVI, la derivada del Mutualismo Laboral estaba condicionada por la situación económica del sector correspondiente, lo que conducía a discriminaciones entre la población laboral. Desde el punto de vista financiero, se producían desequilibrios como consecuencia de la fragmentación de la protección por sectores laborales, unos en declive y otros en auge. Y desde el punto de vista de la gestión, la multiplicidad de Mutualidades por sectores laborales, hacía imposible la racionalidad, la eficiencia y la coordinación.

En síntesis, se trataba de un modelo insolidario, puesto que no protegía por igual a la población trabajadora, y poco apto para dar respuesta a las demandas de protección de la sociedad española, que ya a principio de los sesenta comenzaba a experimentar importantes transformaciones económicas y sociales y, asimismo, necesitaba de fórmulas de protección social adecuadas a las nuevas realidades.

## 2. Segunda etapa (1963-1976)

El punto de partida de esta etapa lo constituye la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963, cuyo objetivo principal era la implantación de un modelo unitario e integrado de protección social, con una base financiera de reparto, gestión pública, haciendo desaparecer plenamente el ánimo de lucro, y participación del Estado en la financiación.

Sin embargo, ese conjunto de grandes definiciones, algunas de las cuales aún perviven, que tuvieron su plasmación legal en la Ley de Seguridad Social de 1966, pese a suponer teóricamente un importante paso hacia delante, resultó en la práctica menos eficaz fundamentalmente como consecuencia de diversos factores que distorsionaron los objetivos iniciales.

Así, el mantenimiento del antiguo sistema de cotización sobre bases tarifadas, y con el transcurso del tiempo alejadas de los salarios reales de los trabajadores, unido a la ausencia de garantía de revalorizaciones periódicas, dio como resultado el reconocimiento de prestaciones de cuantía insuficiente y cuyo poder adquisitivo fue rápidamente deteriorándose.

Igualmente, el principio de tendencia a la unidad no se plasmó en el entramado gestor, perviviendo el antiguo modelo con su multitud de entes y organismos superpuestos, lo que dificultaba una gestión plenamente racional y la eficacia de los mecanismos de atención a los ciudadanos y de control.

Tal estado de cosas hizo que muy rápidamente se plantearan modificaciones de importancia. La Ley 24/1972 y el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social de 1974 intentaron corregir los problemas financieros existentes, en particular a través de la aproximación de las bases de cotización a los salarios reales.

Pero esta reforma, lejos de lograr el objetivo deseado, no consiguió equilibrar financieramente el sistema, pues su plena entrada en vigor en este ámbito

fue demorada durante largos años. Tuvo, por el contrario, el efecto de introducir mayores tensiones del gasto en el ámbito de la protección.

### 3. Tercera etapa (1977-1994)

La etapa más reciente en la evolución del sistema de Seguridad Social en España coincide con la implantación de la democracia en nuestro país y las nuevas demandas sociales que ello conlleva. La Constitución de 1978, en la que también en el ámbito de la protección social se produce un consenso social y político, no cuestiona el sistema anterior, con independencia de cualquier consideración sobre la legitimidad del régimen en que se desarrolló, y apuesta por su mantenimiento y perfeccionamiento.

La Constitución diseña, a su vez, un Estado de estructura compleja que rompió con el esquema de organización centralista del poder que mantuvo el régimen anterior. Son destacables, por su incidencia en el ámbito de la protección social, las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas en la materia de asistencia social y Mutualidades no integradas en la Seguridad Social que configuran su acción protectora como subsidiaria y complementaria de la Seguridad Social que se presenta como un instrumento de protección principal.

La etapa democrática implica un importante paso adelante en la configuración del Estado de bienestar, a través de la introducción de una serie de reformas en los distintos campos que configuran el sistema de Seguridad Social, que han permitido acercar nuestro sistema protector a los vigentes en otros países del entorno europeo.

La primera de estas modificaciones fue la reforma institucional de la gestión, objetivo del Real Decreto Ley 36/1978, que procedió a concentrar las tareas de gestión en solamente cuatro entidades gestoras, que con carácter especializado abarcan los distintos aspectos de la acción protectora. El mencionado Real Decreto Ley, en función de lo acordado en los Pactos de la Moncloa, instauró un sistema de participación institucional de los agentes sociales a través de los Consejos Generales y Comisiones Ejecutivas de los citados Institutos. Se abrió así la gestión de la Seguridad Social al conocimiento y seguimiento de los agentes sociales, favoreciendo la transparencia y auspiciando la mejora y la racionalización de la Seguridad Social con las aportaciones y experiencias de los representantes de empresarios y trabajadores.

En el nuevo sistema de gestión las prestaciones económicas dependen del Instituto Nacional de la Seguridad Social; las prestaciones sanitarias del Instituto Nacional de la Salud; los servicios sociales del Instituto Nacional de Servicios Sociales; y las prestaciones relacionadas con las actividades del mar del Instituto Social de la Marina. Además, se introduce la solidaridad financiera mediante la constitución de una única Tesorería General de la Seguridad Social.

A pesar de esta reforma institucional y de algunos pasos dados también en los últimos años setenta en cuanto a la revalorización de las pensiones –rápidamente desvirtuados por los elevados índices de inflación–, a principios de la década de los ochenta, el sistema de Seguridad Social presentaba una serie de problemas que ponían en cuestión su viabilidad y que pueden sintetizarse en los siguientes:

Una fuerte incertidumbre sobre la evolución del sistema y su estabilidad futura, que quedó plasmada en varias iniciativas: la creación de una Comisión para el Análisis y la Racionalización de la Seguridad Social (Acuerdo Nacional sobre Empleo) y el documento presentado por el Gobierno a las Cortes en 1982, conocido como «Libro Verde», en el que se plasmaba una posición gubernamental abierta al debate con las fuerzas sociales, sobre la viabilidad del sistema de Seguridad Social.

Falta de cobertura social, al existir amplias capas de población sin protección, y escasa intensidad de la misma, reflejada en la existencia de pensiones muy reducidas para un gran colectivo de pensionistas, como consecuencia de los mecanismos de cotización con arreglo a los cuales se habían causado.

Un nivel importante de utilización indebida de la protección (de la que el ejemplo más palpable era el crecimiento inusitado de las pensiones de invalidez) y de incumplimientos de la obligación de cotizar (favorecido por la escasa eficacia recaudatoria) que suponían, entre otros extremos, un factor de deslegitimación del propio sistema.

El uso de los mecanismos de Seguridad Social para resolver problemas que le eran ajenos y que unido al otorgamiento de protección a determinados colectivos sin la correspondiente cobertura financiera, originó la asunción de importantes «cargas indebidas» con una notable incidencia en el gasto.

La persistencia de graves deficiencias en la gestión, consecuencia de la falta de resultados inmediatos de la reforma del año 1978 que, además, originó una fuerte confusión contable que sólo recientemente ha sido posible resolver.

Ante esta situación durante la década de los ochenta se adoptaron nuevas reformas. Se produjo una elevación de los topes máximos de cotización con la finalidad de potenciar el carácter contributivo del sistema y mejorar el nivel de las prestaciones. Se institucionalizó en cierto modo la revalorización anual de las pensiones en función del índice de precios al consumo. Se posibilitó la reconducción a sus justos términos del crecimiento de las pensiones de invalidez mediante el Real Decreto 1081/1984.

Un segundo paso lo constituyó la Ley 26 de 1985 que tuvo como principal finalidad establecer un mayor equilibrio y proporcionalidad entre el esfuerzo contributivo realizado a través de la cotización y las prestaciones generadas con dicho esfuerzo. Para ello, se ampliaron los períodos necesarios para acceder a las prestaciones de 10 a 15 años, aunque de forma paulatina y con un amplio período transitorio. Y se amplió también, de 2 a 8 años, el período de cotización que sirve como base para el cálculo de la cuantía de las pensiones, obteniéndose con ello un reflejo, más acorde con la realidad, del esfuerzo contributivo realizado por el trabajador.

Estas dos medidas, además de coadyuvar a la estabilidad económica del sistema al reconducir en parte la necesaria correlación entre cotizaciones y prestaciones, sirvieron también para homologar en gran medida la acción protectora que dispensan los distintos Regímenes de la Seguridad Social, cuyo número quedó reducido a menos de la mitad de los anteriormente existentes.

La Ley 26/1985 implantó además otras medidas dirigidas al perfeccionamiento de la acción protectora del sistema, como fueron la supresión del requisito del alta para las pensiones de jubilación e invalidez y el establecimiento, por vez primera, de la revalorización automática de las pensiones en función del índice de precios al consumo, al inicio de cada ejercicio.

Esta Ley que tuvo como elemento negativo la falta de consensos sociales y políticos amplios se ha revelado positiva, para la consolidación del sistema, su estabilidad y el desarrollo posterior de su acción protectora.

Otro aspecto básico de la reforma de la acción protectora lo constituye el proceso progresivo de mejora de las pensiones mínimas hacia la equiparación de la pensión mínima familiar al salario mínimo, el incremento de las cuantías al resto de estas pensiones, y la equiparación de sus importes cuando las circunstancias personales del pensionista sean similares.

A su vez, las medidas adoptadas desde 1989 en orden a la revalorización de las pensiones han logrado el mantenimiento del poder adquisitivo de todas ellas en línea con los acuerdos alcanzados con los interlocutores sociales en cada momento.

En este ámbito de mejora de las prestaciones, así como en el de la potenciación de su financiación, incide también la aproximación de las bases de cotización a los salarios reales que, iniciada como ya se dijo en 1983 y 1984, tuvo su continuación en los años 1989, 1990 y 1993 en los que se dieron una serie de pasos en tal sentido que, además de tales objetivos, tenían como finalidad una mejor distribución del esfuerzo contributivo entre empresas y sectores productivos, en función de su utilización del factor trabajo.

Otro apartado en este proceso de reformas lo constituye la reforma de 1989 de la estructura financiera de la Seguridad Social con el fin de clarificar las fuentes de financiación, deslindándose éstas en función de la naturaleza de la protección dispensada, de manera que las de carácter contributivo se financien fundamentalmente con cargo a cotizaciones sociales, y las de carácter no contributivo lo hagan básicamente a través de impuestos, es decir, con el esfuerzo del conjunto de la sociedad.

Un paso más en este proceso de reformas es la efectiva extensión a todos los ciudadanos de la asistencia sanitaria que, recogida en la Ley General de Sanidad, se articula en el Real Decreto 1088/1989, y el establecimiento, mediante la Ley 26/1990, de pensiones no contributivas de vejez e invalidez en favor de las personas carentes de recursos que se encuentren en situación de necesidad, hayan o no cotizado previamente, así como la universalización de las prestaciones de protección a la familia y la extensión de los servicios sociales.

Por último, la mejora de la gestión ha sido otro de los ámbitos en el que también se han adoptado múltiples medidas de reforma cuyos objetivos podrían resumirse en: la configuración de una administración recaudatoria propia de la Seguridad Social que consiguiera elevados niveles de eficacia en este

ámbito; y la simplificación y agilización de los trámites para reconocimiento de las prestaciones, hasta conseguir que no exista interrupción de rentas por pasar de activo a pasivo. Todo ello, unido a una potenciación de la atención e información al público y una mayor transparencia económica, financiera y contable.

La conclusión de esta evolución histórica es la conversión de un sistema concebido originalmente con carácter exclusivamente profesional en un sistema con componentes universales. Lógicamente esta evolución ha ido acompañada de un cambio en la estructura de ingresos del sistema que, de financiarse sólo por cotizaciones, ha pasado a tener un componente de financiación estatal creciente, como corresponde al crecimiento de las prestaciones universales.

Por otra parte, esa tendencia ampliatoria se ha observado no sólo en el ámbito subjetivo o personal, sino también en el ámbito de la acción protectora, pasando de un sistema inicialmente destinado a cubrir sólo determinadas contingencias (fundamentalmente vejez e invalidez) a un sistema de práctica cobertura completa.

En paralelo a toda esta tendencia ampliatoria, el presupuesto de la Seguridad Social y su peso en la economía nacional ha crecido de forma espectacular.

La interrelación entre desarrollo del sistema de la Seguridad Social y democracia ha dado lugar a que, en función del reciente establecimiento de ésta, la Seguridad Social no haya adquirido todavía su pleno desarrollo y consolidación a pesar de los importantes cambios realizados en este período democrático.

### **III.2. El sistema de Seguridad Social español y los sistemas europeos**

La creación y el establecimiento de la Ponencia «para el análisis de los problemas del sistema de la Seguridad Social» ha de enmarcarse, asimismo, en el ámbito de reflexión y debate que se ha producido y se sigue produciendo en la Unión Europea y en los distintos Estados que la conforman sobre los sistemas de protección social.

En el ámbito de la Unión Europea, se reafirma que la protección social constituye un factor básico del modelo europeo de sociedad. El propio Tratado de la Unión establece como una de sus finalidades el lograr y mantener un alto nivel de empleo y de protección social en el marco de un crecimiento económico sostenido que permita, a su vez, un alto nivel y calidad de vida que tenga en cuenta la cohesión económica y la solidaridad entre los Estados miembros.

En este contexto nuestro país debe asumir aún un esfuerzo para reducir la distancia que separa de los niveles de bienestar de la media comunitaria, en la medida en que vayamos acercando a la media europea el porcentaje de PIB que dedicamos a gastos sociales y a pensiones.

De igual modo y abandonando cualquier idea de armonización de los sistemas de protección social, Europa ha establecido la conveniencia y la necesidad de unas políticas de convergencia que, partiendo de la definición de unos objetivos comunes, posibiliten a los Estados hacer evolucionar sus sistemas hacia la consecución y mantenimiento de tales objetivos.

No obstante, los sistemas de protección social se encuentran, en todos los países europeos, en fase de acomodación. Europa gasta, en promedio, más de una cuarta parte de su riqueza en la cobertura de los gastos sociales, pero sus sistemas de protección social se enfrentan a una serie de desafíos y a la aparición de nuevas demandas de protección originadas por factores como el envejecimiento de la población –con un efecto en las pensiones y en la demanda de servicios sociales de las personas de edad–, la modificación de las estructuras familiares que aconsejan la conveniencia de introducir cambios en los modelos de Seguridad Social establecidos, el incremento de los gastos sanitarios generado en parte por la aparición de nuevas tecnologías de alto coste –que favorecen además una mayor demanda de servicios–, la evolución de los gastos de desempleo –que, además, de su efecto inmediato respecto a los propios gastos de desempleo, propicia la necesidad de articular medidas que posibiliten a la población desempleada insertarse en el mercado de trabajo o que permitan, en especial a los colectivos de difícil entrada en el mercado de trabajo, la cobertura de sus necesidades más básicas–, etc. Ahora bien, la aparición de toda esta serie de desafíos no ha puesto en cuestión los propios sistemas de protección social, que sigue valorándose como un elemento esencial de vertebración social y de las señas de identidad europeas. Como se recuerda en el

«Libro Blanco sobre el crecimiento, la competitividad y el empleo», el logro y el mantenimiento de un alto nivel de protección social no puede valorarse únicamente como un coste, sino también como un elemento básico de la competitividad.

No se trata pues de modificar los sistemas de protección social, sino de ir adaptándolos de forma permanente, tanto desde la vertiente de los gastos, a fin de que vayan dando respuestas de protección a las necesidades sociales, y que su evolución vaya acomodándose a la generación de la riqueza, como desde la vertiente financiera, en la que se propone, sin perjuicio de la peculiaridad de cada sistema, ir adecuando la financiación a la naturaleza de la protección, así como buscar fórmulas alternativas de financiación que posibiliten que la financiación de esos sistemas no recaiga exclusivamente o de forma excesiva sobre el factor trabajo, con los consiguientes efectos en el empleo.

Por otra parte, en los distintos Estados de la Unión Europea se entabló en los años ochenta una discusión en torno a la Seguridad Social, su estructura, la protección dispensada o su viabilidad. Sin embargo, la discusión no era de naturaleza ideológica, sino que se trataba de buscar fórmulas y métodos que garantizaran la estabilidad del sistema como tal y el nivel de prestaciones alcanzado. Se trataba y se trata de consolidar el sistema, no de poner en cuestión éste. Ningún país europeo ha modificado ni el modelo de protección social ni el sistema de financiación (en todos de reparto).

En la totalidad de los países, el período de la crisis económica de los años setenta ha sido una de las experiencias más difíciles para las instituciones de la Seguridad Social. Durante los últimos años de la década de los setenta y primeros de la década de los ochenta, los sistemas de Seguridad Social centraron su preocupación en la estructura de las prestaciones, con objeto de efectuar un control más exhaustivo de los gastos.

Sin embargo y pese a los graves problemas económicos de los años setenta y principios de los ochenta, los sistemas de Seguridad Social se caracterizaron por su estabilidad. Incluso durante la crisis económica, los gobiernos reconocieron la importancia de la Seguridad Social, así como la adhesión de los colectivos a los sistemas vigentes.

A la Seguridad Social en sí y, en particular, al sistema de pensiones y precisamente durante la crisis económica, le ha sido reconocido el papel de ser uno de los pilares institucionales de la sociedad contemporánea, y su creciente importancia en el marco de la política económica y social.

En una breve síntesis de las reformas introducidas por la generalidad de los países europeos durante esta época, se pueden citar por su importancia:

- a) En relación con la revalorización de las pensiones, se considera que las pensiones de Seguridad Social no deben proporcionar un simple nivel de subsistencia, sino un nivel decoroso de vida y, en esta línea, aunque diferentes países aplazaron durante algún tiempo la revalorización de las pensiones (Alemania, Bélgica) trataron de adecuarlas a la evolución del salario disponible, a la evolución del índice de precios al consumo, a la situación económica o a una combinación de todas ellas.
- b) Se introdujeron mecanismos tendentes a flexibilizar la edad de jubilación, para facilitar a los trabajadores el paso a la inactividad total o parcial, fomentando, por otro lado, la prolongación de la vida activa.
- c) Se establecieron fórmulas no contributivas, puesto que si los sistemas contributivos son eficaces en la situación de pleno empleo, sin embargo requieren el establecimiento en paralelo de niveles no contributivos en los períodos de crisis económica. En buena parte de los países europeos se implantaron, precisamente en este período, fórmulas a través de las cuales se adquirirían prestaciones por aquellas personas que no adquirirían derecho en el nivel contributivo o lo era muy mermado. Esta posición tuvo reflejo en la casi totalidad de los países europeos, precisamente durante la crisis económica, implantando prestaciones para aquellas personas que no adquirirían derecho alguno, o muy mermado, de los sistemas contributivos.
- d) Las transformaciones de las fuentes de financiación se manifiestan bien por una mayor participación del Estado en la financiación de los sistemas contributivos a fin de no aumentar las cuotas, bien financiando directamente a través de esta vía determinadas parcelas de la acción protectora (protección a la familia, asistencia sanitaria, entre otras).
- e) Durante la etapa de la crisis económica, y también actualmente, se han intensificado los mecanismos de control que hagan difícil o imposible el disfrute

indebido de las prestaciones (mayores controles en la prestación de invalidez, entre otros).

Por último, la evolución más reciente, concretamente en los años noventa pone de manifiesto que ninguno de los países de la Unión Europea ha introducido modificaciones en sus respectivos sistemas de Seguridad Social que supongan un cambio de modelo de protección social. Igualmente, el sistema de reparto existente en todos los países no ha sido sustituido por otro.

Las modificaciones se han centrado, fundamentalmente, en lo que respecta a determinadas prestaciones y, especialmente, a las pensiones.

La pensión de jubilación es quizás la que más atención ha demandado en los países europeos. En algunos de ellos se han modificado los requisitos para acceder a la jubilación antes de los 65 años (Alemania); en otros se ha tendido hacia la igualación de la edad de jubilación para hombres y mujeres (Bélgica, Reino Unido, Grecia y Portugal). En otros casos, las modificaciones se han traducido en un retraso de 5 años de la edad de jubilación, como es el caso de Italia. Por último, en algunos países se han incrementado los períodos de cotización para alcanzar la pensión completa (en Francia se pasa de 37,5 a 40 años) o se ha aumentado el período de cotización a tener en cuenta para determinar la cuantía de la prestación (en Italia se pasa de 5 años a 10 años; en Francia de 10 años a 25 años).

Las pensiones de invalidez también han experimentado modificaciones que o bien tienen como contenido variar el concepto de inválido a fin de evitar abusos en el acceso a la pensión de invalidez (Alemania y Países Bajos), o bien han endurecido los controles médicos y relativizado las consideraciones socio-económicas para establecer claramente la incapacidad para el trabajo (Reino Unido).

## **IV. La financiación de la Seguridad Social española**

### **IV.1 Introducción**

El artículo 86 del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, establece un sistema de recursos constituido por aportaciones presupuestarias

del Estado, cuotas de las personas obligadas, cantidades recaudadas en conceptos de recargos, sanciones u otros de naturaleza análoga, frutos, rentas o intereses y cualesquiera otros ingresos. El actual marco normativo contempla, asimismo, las peculiaridades derivadas de la existencia de Comunidades Autónomas sujetas al régimen de concierto o convenio para la financiación en la actualidad de la asistencia sanitaria y los servicios sociales.

Este mecanismo diversificado de financiación no es original del sistema español. Por el contrario, los sistemas de Seguridad Social se financian a través de una variada serie de recursos que la oportunidad económica o las circunstancias sociológicas han permitido allegar en cada caso concreto.

Desde una perspectiva económica podríamos reconducir estos recursos a tres grandes grupos: cotizaciones sociales, transferencias y otros ingresos. Más aún, podríamos centrar estas consideraciones en las cotizaciones sociales y las transferencias del Estado que cubren sustancialmente su Presupuesto.

## **IV.2. La evolución del sistema de recursos**

En la década de los setenta el sistema financiero de la Seguridad Social era marcadamente contributivo. Es decir, la financiación se nutría básicamente de cotizaciones sociales, mientras que el peso de las transferencias estatales era muy bajo.

El análisis de las series aportadas permite constatar cómo las cotizaciones sociales, en términos porcentuales, han perdido, en cuanto a su participación en la financiación del sistema, casi 23 puntos porcentuales en el período comprendido entre 1977 y 1994. Correlativamente, las transferencias de la Administración del Estado han pasado de un 3,64% a un 25,70%. Si en nuestro análisis incluimos los datos contenidos en el Presupuesto de la Seguridad Social para 1995 comprobaremos cómo la tendencia incluso se acentúa, dado que si en 1994 las cotizaciones sociales constituyen un 69,30% de los recursos, en 1995 alcanzarán sólo el 65,99%. Por supuesto, en el mismo ejercicio las transferencias de la Administración del Estado incrementan su participación de un 25,70% o a un 28,35%.

Una vez comprobado que las cotizaciones sociales han perdido peso específico en el sistema conviene analizar las razones que explican este comportamiento.

### **IV.3. Las cotizaciones sociales**

El importe de las cotizaciones sociales depende lógicamente de tres factores: el número de cotizantes, la base media de cotización y el tipo de cotización.

Estas tres variables no han experimentado una evolución similar en los últimos ejercicios como comprobaremos a continuación.

El número de cotizantes, es decir, de los afiliados es una magnitud que mantiene estrecha relación con la situación económica.

La cifra de cotizantes descendió hasta 1984, se recuperó hasta 1991 y cayó de nuevo en 1992 y 1993.

Por lo que se refiere a las bases de cotización se han acercado paulatinamente y de modo importante a los salarios. La aproximación de las bases de cotización a los salarios reales se inició en 1983 y 1984, tuvo su continuación en los años 1989, 1990 y 1993 en los que se dieron una serie de pasos en tal sentido que, además de tales objetivos, tenían como finalidad una mejor distribución del esfuerzo contributivo entre empresas y sectores productivos, en función de su utilización del factor trabajo.

En el plano normativo el artículo 16 del Real Decreto Legislativo 1/1994 establece que las bases y tipos de cotización a la Seguridad Social serán los que establezca cada año la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado. Asimismo, las bases de cotización a la Seguridad Social, en cada uno de sus Regímenes, tendrán como tope mínimo las cuantías del salario mínimo interprofesional vigente en cada momento, incrementados en un sexto, salvo disposición expresa en contrario.

En el mismo sentido, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1995 ha establecido un tope máximo a la base de cotización cifrado en 362.190 pesetas mensuales y un tope mínimo equivalente a las cuantías del

salario mínimo interprofesional vigente en cada momento, incrementados en un sexto, salvo disposición expresa en contrario.

En tercer lugar, el tipo de cotización en 1982 era un 32,10%, en 1983 fue un 30,60%, en 1984 descendió al 29,10%, y se estabilizó en los años posteriores en un 28,80% hasta 1993 en que pasó a ser del 29,30%.

En este sentido, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1995 ha disminuido en un punto los tipos de cotización, de modo que en el Régimen General quedan establecidos, para las contingencias comunes, en el 28,3%, del que el 23,6% será a cargo de la empresa y el 4,7% a cargo del trabajador, compensando esta minoración con el sistema impositivo general, lo que favorece una mejora de la competitividad y del empleo.

Por todo ello, cabe decir que la financiación de la Seguridad Social se fundamenta principalmente en las cotizaciones sociales (para el ejercicio de 1995 están presupuestados 7,19 billones de pesetas, de los que 6,6 billones corresponden a cuotas de trabajadores ocupados, que cubrirán el 65,99% de todos los ingresos). En cambio, las transferencias del Estado se elevan a 3,1 billones de pesetas y cubren el 28,3% de los ingresos.

A pesar de la progresiva pérdida de peso de las cotizaciones en los ingresos totales en los últimos años (a principio de la década de los ochenta las cotizaciones sociales financiaban alrededor del 90% de los ingresos, casi 30 puntos más que en la actualidad), todavía representan un volumen de recursos superior a los gastos que se derivarían de las prestaciones contributivas que efectúa la Seguridad Social.

El menor peso relativo de la participación de las cotizaciones sociales no se debe tanto a la reducción de las cuotas individuales, sino antes bien a un rápido incremento de los gastos en prestaciones que efectúa la Seguridad Social y que el Estado ha debido cubrir con nuevas aportaciones presupuestarias.

Cabe destacar la importancia del coste de las cotizaciones sociales en la remuneración total de los asalariados. En 1964, representaban el 11,9% de la remuneración de los asalariados. En 1978 este porcentaje ya representaba el 20,6% y en 1993 el 25,1%. Es evidente que la importancia de este coste cuestionó toda posibilidad de incrementar las cotizaciones, especialmente si se compara este peso al que tiene en las demás economías europeas. Así, en 1991 las

cotizaciones a la Seguridad Social significaban como media el 20,5% de la remuneración de los asalariados en la Comunidad Europea.

En la distribución de las cotizaciones entre trabajadores y empresas, en el año 1995 las empresas financian el 74,0% de las cuotas, mientras que los trabajadores cubren el 26,0% restante, siendo esta proporción aún más acusada en el Régimen General.

#### **IV.4. Las aportaciones del Estado**

La consecuencia fundamental del menor peso ponderado de las cotizaciones sociales en la financiación del sistema es el correlativo aumento de las transferencias públicas que en 1995 superarán los tres billones de pesetas.

Desde un punto de vista técnico puede defenderse la financiación mediante aportaciones públicas desde el momento en el que el sistema de prestaciones se universaliza. No obstante, la financiación mediante transferencias públicas tiene dos límites, el margen de incremento de la presión fiscal y la contención del déficit público.

En 1977, los Pactos de la Moncloa señalaron como objetivo que las transferencias del Estado a la Seguridad Social llegaran a representar el 20% de sus ingresos para 1984. El siguiente hito lo constituye la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1989. Por primera vez, la transferencia del Estado a la Seguridad Social se convierte en una aportación finalista para financiar parte de los elementos universales y no contributivos del sistema.

Esta fórmula se ha reproducido en los sucesivos Presupuestos Generales del Estado. De este modo, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1995 establece en su articulado una aportación global del Estado de 3.088.086 millones de pesetas.

En suma, puede sostenerse que continúa el proceso iniciado en 1989 respecto de la ordenación de los flujos financieros del sistema, de modo que las prestaciones contributivas quedan básicamente financiadas mediante cotizaciones sociales, mientras que la aportación del Estado se proyecta con una delimitación a la cobertura de la asistencia sanitaria y a la de complementos a míni-

mos de pensiones, así como de las prestaciones no contributivas, en función del carácter de una y otras, quedando técnicamente aceptada a tales fines la subvención específica originada a cada uno de ellos.

## V. Los gastos de la Seguridad Social

No cabe duda de que los gastos de la Seguridad Social han evolucionado de modo muy rápido desde principios de la década de los ochenta. En efecto, si en 1981 el total consolidado de gastos ascendía a 2.097.299 millones de pesetas, en 1995 esta cifra será de 10.893.245 millones de pesetas.

Si el gasto consolidado del sistema de la Seguridad Social se pondera con el PIB el resultado es similar. En 1980, los gastos de la Seguridad Social constituían el 11,44% del PIB, mientras que en 1995 se situarán en el 15,95%.

El incremento continuado de los gastos del sistema no obedece a una causa única sino a una pluralidad de razones. En materia de pensiones responde en primer lugar, al envejecimiento de la población. Es notorio que la esperanza de vida de los españoles se ha incrementado y, por tanto, son más y por más tiempo los que perciben pensiones del sistema. También es cierto que se ha mejorado la cobertura del sistema y en determinadas circunstancias se ha facilitado el acceso a la causación de pensiones. Otro factor decisivo, derivado del bajo nivel inicial de las pensiones, ha sido el llamado efecto sustitución, según el cual el coste de las nuevas pensiones es superior al de las pensiones que dejan de ser satisfechas. Por término medio los nuevos pensionistas perciben pensiones superiores a los antiguos y sustancialmente superiores a las que percibía el colectivo de los pensionistas que causaron baja por muerte. En 1994, la pensión media de las altas registradas de nuevos pensionistas fue de casi 70.000 pesetas, un 33% superior a la pensión media de las bajas que fue de 53.000 pesetas.

En segundo lugar, a las mejores condiciones de cumplimiento de los requisitos que exige la Seguridad Social para el cobro de la pensión. Es decir, cuantías y períodos de cotización. Por este motivo la pensión media, en el mismo período de 1986-1993 ha aumentado en un 80%.

Finalmente debe destacarse la implantación de la revalorización automática de las pensiones a partir de la Ley 26/1985, de 31 de julio, y del sistema de pensiones mínimas.

Esta realidad se debe: en primer lugar, a la voluntad política de incrementar las pensiones mínimas por encima del IPC. Así, entre 1986 y 1994 las pensiones mínimas se han revalorizado en un 68,7%, mientras que el Índice de Precios al Consumo se ha incrementado en un 53,4%.

Con todo, es preciso significar también que la revalorización anual de todas las pensiones superiores a la media y muy singularmente las que estaban en el tope máximo tuvieron hasta el año 1989 revalorizaciones inferiores al resto de las pensiones.

El aumento de gasto en asistencia sanitaria responde, asimismo, a una variada gama de razones. El derecho a asistencia sanitaria se ha extendido a la práctica totalidad de la población, de modo que el sistema en este campo ha dejado de ser contributivo para pasar a ser universal. El mayor nivel cultural y los nuevos hábitos de vida implican una intensificación de la demanda sanitaria con empleo de tecnologías cada vez más costosas. La aparición de nuevas patologías y también aquí el envejecimiento de la población, han contribuido al aumento del gasto en asistencia sanitaria.

En cuanto a la incapacidad laboral transitoria, el aumento del número de procesos y la duración media de los iniciados parecen indicar que ha sido utilizada más allá de las finalidades previstas en la Ley. No parece temerario sostener que la situación de crisis económica haya favorecido que la incapacidad laboral transitoria sea un procedimiento para aliviar costes laborales y necesidades sociales, como se reconoce en el informe elaborado por la Unidad de Lucha contra el Fraude, creada por el Gobierno en 1993.

La Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social ha introducido reformas que deberán tener efectos en los resultados de esta parcela del sistema.

## VI. Análisis comparativo de gastos e ingresos

El análisis realizado hasta ahora sobre los recursos y gastos del sistema de Seguridad Social nos permite obtener algunas conclusiones.

En principio, debe tenerse en cuenta que aunque en un plano jurídico o contable no exista déficit en el sistema, o éste sea muy pequeño, desde un plano económico puede sostenerse que ello se debe al permanente y progresivo incremento de las transferencias estatales o del recurso a préstamos con el Estado. Las cotizaciones sociales pierden importancia frente a los recursos presupuestarios que recibe la Seguridad Social.

En el capítulo de gastos se produce un sostenido crecimiento en todas sus categorías. Ahora bien, el crecimiento no es sólo numérico, sino que conlleva un cambio de naturaleza. Las prestaciones no son ahora sólo contributivas, sino que en materias importantes el influjo no contributivo y universalista se ha hecho presente en el sistema. La asistencia sanitaria, las pensiones mínimas y las pensiones no contributivas son todas ellas ejemplos de los aspectos generalizadores y de cobertura universal que se entrecruzan en el sistema con los tradicionalmente contributivos.

Si todo lo anterior es predicable del conjunto del sistema, la insuficiencia de las cotizaciones sociales se agudiza más cuando se distingue entre los distintos Regímenes. En el agrario, por ejemplo, si las cuotas de los afiliados ocupados alcanzarán en 1995, 181.976 millones de pesetas, por el contrario las aportaciones del Estado son más del doble que la citada cifra, en concreto 406.950 millones.

Las mismas consideraciones pueden formularse si las magnitudes que se comparan son el número de cotizantes y el número de pensionistas. Sólo en el Régimen General y en el Régimen de Trabajadores Autónomos la relación cotizante pensionista es superior a dos; en todos los demás Regímenes: Agrario, Minería, Trabajadores del Mar y Empleadas del Hogar, hay más pensiones que cotizantes, lo que los hace financieramente inviables.

Con todo lo anterior hemos descrito la situación actual de recursos y gastos del sistema de Seguridad Social. En el siguiente apartado se analizará la incidencia de factores futuros en el equilibrio financiero de la Seguridad Social.

## VII. Factores futuros que pueden incidir en la financiación de la Seguridad Social

Son muchas las variables que pueden incidir en la variación futura del régimen de pensiones de la Seguridad Social. Pese a todo podemos enunciar aquí algunas de ellas.

### VII.1 Variable demográfica: el envejecimiento de la población

Los países desarrollados en general, y los europeos en particular, están experimentando una evolución demográfica caracterizada por un envejecimiento de la población, derivado tanto de la caída de las tasas de natalidad como del aumento de la esperanza de vida, que podría tener, especialmente de cara al futuro, efectos sobre el sistema de Seguridad Social.

El incremento de la esperanza de vida llevará consigo un crecimiento de los gastos relacionados con la vejez, tanto los referidos a prestaciones económicas, como los de la asistencia sanitaria y servicios sociales. La caída de la tasa de natalidad implica la disminución del número de personas en edad de trabajar, es decir, de los considerados potencialmente activos, lo que constituye otro factor a tomar en consideración.

No obstante, las especiales características de la población española hacen que algunos de estos problemas, que ya se están planteando en otros países europeos, se experimenten en nuestro país con cierto retraso, por lo que la cuestión demográfica, en sí misma, no adquirirá características preocupantes hasta la tercera década del próximo siglo. Debe considerarse, además, la existencia aún en España de un importante sector de población potencialmente activa -esencialmente mujeres dado el retraso que en su incorporación al mundo laboral llevamos con respecto a otros países europeos- así como los factores migratorios.

En la estabilidad del sistema tendrá una gran influencia la evolución de la esperanza de vida, ya que las variaciones que se producen influyen de forma notable en el número de personas que acceden al derecho a pensión y en el tiempo durante el que percibirán esa renta económica, normalmente de carácter vitalicio.

En este sentido, la evolución de la esperanza de vida en España, como consecuencia de los avances de la medicina y de los mayores niveles de bienestar social, ha llevado a que en 1940 esta expectativa era de 50 años al nacer y de casi 11 años a la edad de 65, y en 1990 se sitúa en 77 años al nacer y en casi 18 a los 65 años.

Ello lleva a que los parámetros sobre los que se constituyó inicialmente la estructura de la protección social se hayan visto ampliamente superados: quienes alcanzan hoy la edad de jubilación disfrutan de casi 7 años más de esperanza de vida que quienes lo hacían hace 50 años, tendencia que previsiblemente continuará en el futuro y que tendrá como lógica consecuencia un aumento del número de pensionistas y del gasto en pensiones.

Todos los estudios disponibles señalan que en las próximas décadas el crecimiento del número de pensiones será constante, aunque más moderado que en décadas pasadas, ya que comenzará a tener efecto la llegada a la jubilación de las generaciones nacidas tras el período de Guerra Civil.

En esta evolución resulta fundamental la realidad del aumento de la esperanza de vida de la población (España es uno de los países europeos con una esperanza de vida más alta) y, en especial, su aumento para las personas que alcanzan los 65 años (prácticamente se ha duplicado). Esta situación, evidentemente positiva desde la perspectiva sanitaria, tiene unas repercusiones importantes en lo que se refiere a prestaciones, ya que se alarga el período de cobro de prestaciones económicas, sanitarias y sociales con el consiguiente incremento de la cuantía del gasto.

Ante las perspectivas sobre la evolución del número de pensiones, a corto, a medio y largo plazo es preciso resaltar:

- Entre los años 1995 y 2000, el número de pensiones aumentará en torno al 1,6% anual.
- Entre los años 2000 a 2020 aumentará en tasas cercanas al 1%. A partir del 2020 aumentará a un ritmo superior al 1%.

## VII.2. Ocupación y cotización

El seguro incremento de las pensiones exige que, simétricamente, se eleven alguna o algunas de las otras variables que determinan la fórmula del equilibrio de un sistema de reparto. La más significativa y practicable es el aumento de la tasa de ocupación, mucho más exigible por el incremento del trabajo a tiempo parcial y temporal observable en la situación laboral española, o, lo que es lo mismo, un incremento equivalente del número de empleados-cotizantes, algo superior al 1% de tasa media interanual, tal como ha sucedido en los últimos 10 años.

En las últimas décadas, el empleo ha seguido una evolución cíclica, por ejemplo, en 1994 había 12,1 millones de afiliados ocupados, un 17,5% más que en 1980, pero un 4% menos que los 12,6 millones de cotizantes existentes en 1991. Resulta evidente que la coyuntura laboral está estrechamente correlacionada con el crecimiento económico. Necesitamos que la economía crezca para que se cree empleo, pero no todo crecimiento económico crea empleo, por lo que en el futuro será preciso estimular especialmente un crecimiento económico sensible a la creación de empleo. En un sistema de la Seguridad Social de «reparto», es necesario garantizar un progresivo y continuado incremento del empleo y del número de empleados y cotizantes para poder, a su vez, garantizar también los recursos suficientes para mantener el actual sistema de prestaciones. En todo caso, el dato más relevante para consolidar la viabilidad del sistema de pensiones reside en la capacidad de la Nación de producir incrementos reales de su renta equivalentes a los incrementos de las obligaciones del sistema y a que se produzca una redistribución equitativa de la misma.

## VII.3. Tasa de actividad y emigración

Un factor significativo en la financiación de la Seguridad Social en el futuro será la tasa de actividad de la sociedad española. Es conocido que en la actualidad España tiene la tasa más baja de actividad de la Unión Europea. De acuerdo con los datos que proporciona la encuesta de población activa la tasa de actividad total se situaba en el 49,1%, en el primer trimestre de 1994.

No obstante, la distribución de la tasa de actividad no es semejante por sexos. Es mucho más baja la tasa de actividad de las mujeres que la de los varo-

nes en la sociedad española. Esta circunstancia podrá permitir que dado el margen existente pudiera incrementarse la tasa de actividad general a costa de un incremento de la tasa de actividad femenina.

En cualquier caso, como conclusión, puede sostenerse que la baja tasa de actividad de la población española puede hacer concebir esperanzas sobre un futuro si se mantiene un ritmo de crecimiento sostenido.

No obstante, si la tasa de actividad no respondiera en los términos previstos, el número de activos podría completarse sobre la base de cotizantes procedentes de otros países.

Resulta muy difícil elaborar predicciones sobre el número futuro de trabajadores extranjeros afiliados al sistema, porque, entre otras razones, ello depende de las condiciones del mercado de trabajo y del mantenimiento o reforma de la normativa vigente.

Hasta hoy, lo único que cabe decir es que el número de inmigrantes legales que entre 1981 y 1990 ha sido de 220.000 personas, no es excesivamente relevante para el futuro del sistema. Sin embargo, si la normativa cambiase, si las cifras se alterasen sustancialmente estos hechos tendrían una repercusión directa en la capacidad de financiación de la Seguridad Social.

#### **VII.4. Transformaciones sociales**

En las últimas décadas los cambios sociales se han verificado con enorme rapidez afectando a cuestiones muy distintas que pueden tener influencia sobre los sistemas de Seguridad Social.

Así, por ejemplo, los cambios en el mercado de trabajo, con una clara tendencia hacia una mayor movilidad en el mismo, así como los efectos que se derivan de la internacionalización de la economía en un contexto cada vez más competitivo, plantean nuevos retos a los que los sistemas protectores deberán dar respuesta.

La ruptura de los ámbitos familiares tradicionales, y la aparición de núcleos familiares de nuevo cuño, como familias monoparentales, uniones de hecho, familias recompuestas a partir de procesos de divorcio, etc., supone tam-

bién la aparición de necesidades sociales diferentes que requerirán soluciones también diferentes desde el ámbito de la protección social.

La incorporación de la mujer al trabajo y la consiguiente modificación del *status* que tradicionalmente ocupaba como sustento del hogar familiar, con dedicación al cuidado tanto de los hijos como de los ancianos, lleva consigo también la necesidad de cobertura de situaciones que pueden dar lugar a nuevas formas de marginación.

En suma, en la sociedad actual y aún más en el futuro, se dan una serie de cambios que requieren efectuar las adaptaciones precisas en los modelos protectores vigentes para dar respuesta a las nuevas situaciones de necesidad que puedan plantearse.

### **VII.5. Las circunstancias propias del sistema de Seguridad Social**

Si bien los temas hasta ahora apuntados constituyen factores externos al propio sistema, hay además una serie de aspectos internos que igualmente inciden en su evolución y que es preciso considerar.

La estructura de financiación de nuestro sistema, no está aún adecuada plenamente a la naturaleza de las prestaciones que éste dispensa. La reforma operada a partir de la Ley de Presupuestos para el año 1989 supuso un importantísimo paso en este sentido al otorgar carácter finalista a las aportaciones del Estado al Presupuesto de la Seguridad Social. Pero aun a pesar de ello, una parte del gasto en prestaciones de carácter universal o no contributivo continúa cubriéndose con cargo a cotizaciones sociales, como ocurre con un porcentaje en torno al 20% de la asistencia sanitaria, y parte de los servicios sociales y prestaciones familiares.

Por otra parte, y a pesar de los avances decisivos operados en los años 1983, 1984, 1989, 1990 y 1993, aún no existe una plena coincidencia de los salarios reales con las bases de cotización de la Seguridad Social, persistiendo límites a la cotización de algunas categorías profesionales -distintos de un único tope máximo de cotización que defina claramente el intervalo de aseguramiento del sistema público- que desvirtúan la aplicación de dicho principio.

Igualmente habría que señalar que la aportación en los Regímenes Especiales no es homogénea, cuando, por el contrario, se ha producido una equivalencia en cuanto a la acción protectora dispensada.

En el ámbito de las prestaciones económicas, un primer aspecto a considerar es el de la necesidad de reforzar la equidad y el carácter contributivo del sistema, a fin de evitar que pueda deteriorarse la proporcionalidad entre las cotizaciones y las prestaciones y lograr que, a igual esfuerzo contributivo realizado, la protección sea equivalente. Además, el fortalecimiento del aspecto contributivo del sistema incentivaría a realizar las cotizaciones sobre bases de mayor cuantía, con la siguiente mejora del nivel y volumen de los ingresos del sistema.

La exigencia de mantener el poder adquisitivo de las pensiones exige introducir medidas que den estabilidad a los mecanismos de revalorización que, hasta ahora, se han venido aplicando a través de los pactos alcanzados con los interlocutores sociales.

Y, por último, resultaría conveniente que todos los ciudadanos comprendieran la necesidad de evaluar y revisar periódicamente el sistema, pues la historia muestra la necesidad de corregir determinadas disfuncionalidades que, a pesar de las reformas introducidas, o persisten o afloran en el sistema de la Seguridad Social, con el paso de los años y los cambios que se producen en la sociedad y en el sistema productivo. Si la sociedad es dinámica, y lo será aún más en el futuro, resulta arriesgado e irresponsable mantenerse a la defensiva o afirmar la pervivencia para siempre de las mismas soluciones técnicas.

## **VIII. Líneas de actuación y reformas necesarias**

El sistema de pensiones debe prepararse para hacer frente, sobre todo en el largo plazo, a un incremento de sus obligaciones con las próximas generaciones de pensionistas. Garantizar el fiel cumplimiento de las expectativas debe constituir un compromiso firme de toda la Nación y deben asegurarse las condiciones que permitan su financiación.

El futuro debe escribirse y posibilitarse desde el respeto a los compromisos y los principios de solidaridad entre las generaciones y en el seno de cada generación.

Las demandas teóricas de sustituir el actual sistema de reparto y solidaridad intergeneracional por otro basado en la capitalización del sistema público de pensiones y en la previsión individual, es rechazable por razones sociales e inviable técnicamente. Por otra parte, limitar el actual sistema público de pensiones en España a la simple provisión de pensiones mínimas es también rechazable. Una hipotética transformación en profundidad del actual sistema, con reformas de tal envergadura que lo hicieran irreconocible es, asimismo, descartable por la injusticia que sufriría la actual generación de trabajadores en activo. El sistema público debe garantizar pensiones suficientes.

El camino que señala la lógica y la racionalidad es el de consolidar y hacer viable el modelo actual con las intervenciones legislativas que hagan posible, al tiempo, que el incremento del gasto se realice armónicamente con los crecimientos de la economía nacional y que los beneficios que proporciona el sistema se hagan en términos de equidad y atendiendo a las nuevas necesidades que afloran en el horizonte de una sociedad que sufriría cambios profundos en sus demandas.

Este proceso de reflexión debe conducir a la adopción de medidas concretas de mejora y adaptación de la Seguridad Social a la realidad actual. Para ello resulta necesario un acuerdo político lo más amplio posible. Asimismo, sería conveniente que este acuerdo político contara con el mayor respaldo de los agentes sociales.

En suma, la Ponencia aboga por hacer viable financieramente el actual modelo de Seguridad Social y continuar avanzando en su perfeccionamiento y su consolidación, a través de la articulación de un sistema público de prestaciones económicas que comprenda como modalidades de protección:

- Una modalidad contributiva de prestaciones económicas, de carácter público y obligatorio, que constituye el núcleo esencial del sistema.

A través de esta modalidad se proporcionan rentas de sustitución, por razones de edad, incapacidad o muerte, en proporción al esfuerzo de cotización efectuado. Esta modalidad contempla la existencia de unas cuantías mínimas de pensión con importes superiores a las pensiones no contributivas, para aquellos pensionistas que no alcancen el nivel de las mismas y carezcan de recursos.

La financiación de esta modalidad debe realizarse básicamente con cotizaciones sociales a través de un sistema de reparto.

- Una modalidad no contributiva, dirigida a compensar la ausencia de rentas de los ciudadanos que se encuentren en situación de necesidad por razones de edad, enfermedad o cargas familiares y cuya función debe ser la de mitigar las consecuencias de los estados de necesidad.

La financiación de esta modalidad debe seguir siendo íntegramente con cargo al Presupuesto del Estado, mediante transferencias al Presupuesto de la Seguridad Social.

Este esquema público de prestaciones económicas se completa con la existencia de prestaciones técnicas de asistencia sanitaria y servicios sociales, extendidas a toda la población y financiadas a través de impuestos, dado su carácter universal.

Y, por último, el modelo de previsión se debe cerrar con las prestaciones complementarias de naturaleza libre y gestión privada, a las que pueden acceder quienes voluntariamente deseen completar las prestaciones del sistema público. Hay múltiples razones que aconsejan fortalecer estas modalidades de previsión, tanto individual como colectiva, pero siempre como complementarias y no sustitutorias, ni debilitadoras de las pensiones públicas, que deberán prestarse en un marco de solvencia financiera, gestión eficaz y transparencia y atención a sus fines propios.

En suma, la Ponencia, al plantearse la reforma de la Seguridad Social, quiere reiterar su voluntad de garantizar en el futuro un sistema público de pensiones, justo, equilibrado y solidario, de acuerdo con los principios contenidos en el artículo 41 de la Constitución española.

## **IX. Recomendaciones**

### **1. Separación y clarificación de las fuentes de financiación**

La financiación de las prestaciones de naturaleza contributiva dependerá básicamente de las cotizaciones sociales y la financiación de las prestaciones no contributivas y universales (sanidad y servicios sociales, entre otras) exclusivamente de la imposición general.

La Ponencia recomienda al Gobierno que se adopten las medidas necesarias para profundizar progresivamente en la dirección de la separación de las fuentes de financiación según la naturaleza de la protección, iniciada a partir de 1989, hasta su culminación efectiva en el menor plazo posible, quedando claramente delimitados, dentro del modelo de protección, el sistema contributivo y no contributivo.

Las cotizaciones sociales deberán ser suficientes para la cobertura de las prestaciones contributivas, para lo cual, se efectuarán las previsiones necesarias para garantizar el equilibrio presente y futuro de esta parte del sistema de la Seguridad Social.

Las aportaciones del presupuesto del Estado deberán ser suficientes para garantizar las prestaciones no contributivas, la sanidad, los servicios sociales y las prestaciones familiares. Asimismo, la fiscalidad general debe hacer frente a la bonificación en las cotizaciones de contratos dirigidos a grupos de especial dificultad en la búsqueda de empleo, así como a aquellas actuaciones que en materia de anticipación de la edad ordinaria de jubilación o de ayuda a sectores productivos pudieran producir distorsiones en el normal equilibrio del sistema. En el caso de que el cumplimiento de estos objetivos requieran la adecuación del actual sistema fiscal, se incidirá en aquellas figuras impositivas de menor repercusión en la capacidad competitiva y generadora de empleo de la economía, sin excluir que se pueda contemplar la aplicación de una contribución universal sobre todas las rentas.

## **2. Constitución de reservas**

El sistema contributivo debe presentar presupuestos equilibrados. El sistema de pensiones precisa de la constitución de reservas que atenúen los efectos de los ciclos económicos. Por ello, en su caso, los excedentes que pudieran existir en los ejercicios presupuestarios de los momentos de bonanza deberían ser utilizados para constituir, con títulos públicos adquiridos en mercados oficiales, fondos de equilibrio que permitan actuar en los momentos bajos del ciclo, sin acudir a incrementos de las cotizaciones.

## **3. Mejoras de las bases**

Las bases de cotización deberán coincidir en todos los grupos plenamente con los salarios reales, con aplicación gradual de un único tope máximo

de cotización para todas las categorías laborales, que fija el techo de aseguramiento del sistema público de protección.

#### **4. Financiación de los Regímenes Especiales**

Modificar en lo posible la situación actual, bajo el criterio de que, a igualdad de acción protectora, debe ser también semejante la aportación contributiva.

#### **5. Mejora de los mecanismos de recaudación y lucha contra la economía irregular**

La Ponencia recomienda proseguir los esfuerzos de mejora de los mecanismos de recaudación de las cotizaciones que posibiliten la reducción de la morosidad.

La Ponencia entiende que se debe incentivar el trabajo regular y luchar de forma decidida contra la economía sumergida, permitiendo que aflore el empleo oculto existente en nuestra sociedad.

#### **6. Simplificación e integración de Regímenes Especiales**

La experiencia nos demuestra que existen ciertas disfunciones en cada uno de los Regímenes Especiales que se apartan de los fines para los que fueron creados.

Por ello, y desde la previsión legal existente de unificación de la estructura del sistema, la Ponencia recomienda que se continúe en este proceso reduciendo de manera gradual el número de los 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 de los trabajadores eventuales del campo.

#### **7. Integración de la gestión**

Reafirmar la eficacia gestora del sistema a través de una mayor integración orgánica de las funciones de afiliación, recaudación y de gestión de prestaciones, que facilite nuevos avances en este ámbito.

## **8. Evolución de las cotizaciones**

La Ponencia hace suyas las recomendaciones contenidas en el «Libro Blanco de Delors», relativas a la reducción de las cotizaciones sociales, como elemento dinamizador del empleo, con prioridad en los trabajos de baja cualificación y en los sectores más intensivos en mano de obra. En esta línea, la Ponencia estima que la aplicación de esas recomendaciones requiere que quede condicionada al mantenimiento del equilibrio financiero del sistema contributivo y que no suponga dificultades adicionales al equilibrio de las cuentas públicas.

## **9. Sobre la equidad y el carácter contributivo del sistema**

Se propone el reforzamiento de estos principios, de manera que, sin perjuicio del criterio de solidaridad y de forma gradual, a partir de 1996 las prestaciones guarden una mayor proporcionalidad con el esfuerzo de cotización realizado y se eviten situaciones de falta de equidad en el reconocimiento de las mismas. Es preciso, por tanto, que las técnicas de cálculo de las pensiones contributivas permitan en el futuro y de forma progresiva que quienes realizan similar esfuerzo de cotización, alcancen prestaciones equivalentes.

La Ponencia estima pertinente el mantenimiento de un tope máximo de prestación en el sistema público de Seguridad Social en la línea, expuesta anteriormente, de una mayor proporcionalidad con el esfuerzo contributivo.

## **10. Edad de jubilación**

La edad de jubilación debe ser flexible y dotada de los caracteres de gradualidad y progresividad. De igual modo, el acceso a la pensión de jubilación no debe impedir una presencia social activa del pensionista. En tal sentido y sin perjuicio de mantener la edad ordinaria de jubilación en los 65 años, resultaría muy aconsejable, en términos financieros y sociales, facilitar la prolongación voluntaria de la vida activa de quienes libremente lo deseen. A tal efecto, cabe regular la exoneración total o parcial, en función de la jornada, de la obligación de cotizar en aquellos supuestos en que el trabajador opte por permanecer en activo con suspensión proporcional del percibo de la pensión.

De igual modo, se mantendrán los sistemas de jubilación anticipada ligados a los contratos de relevo y de sustitución ya previstos en la legislación vigente.

## **11. Mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones**

Es criterio de la Ponencia que debe garantizarse el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones mediante la revalorización automática de las mismas, en función de la evolución del índice de precios al consumo y a través de fórmulas estables de contenido similar a la aplicada en el presente año.

## **12. Reforzamiento del principio de solidaridad**

Reforzar el principio de solidaridad y de garantía de suficiencia, en la medida en que la situación financiera lo permita, adoptando medidas como pueden ser: la elevación de la edad máxima de permanencia en el percibo de las pensiones de orfandad; o la mejora de las pensiones de viudedad en el caso de menores ingresos.

La Ponencia propone que se proceda a la regulación de la responsabilidad en orden a las prestaciones, adecuada a la realidad actual y a las características del modelo presente de Seguridad Social.

## **13. Mejora de la gestión**

La Ponencia manifiesta la necesidad de adoptar medidas destinadas a mejorar la gestión de las prestaciones por incapacidad temporal y por invalidez, al objeto de frenar las causas de fraude dentro del sistema público en el acceso y permanencia de las prestaciones. Entre dichas medidas tendrán prioridad el establecimiento de un calendario y de los medios humanos necesarios para el control de dicha incapacidad desde el mismo sistema y profundizar en la participación y corresponsabilidad social en la gestión, control y vigilancia de estas prestaciones.

## **14. Sistema complementario**

El sistema público de la Seguridad Social puede complementarse, voluntariamente, por sistemas de ahorro y protección social, tanto individuales como colectivos, externos a la Seguridad Social, que tengan por objetivo exclusivo mejorar el nivel de prestaciones que les otorga la Seguridad Social pública.

Por ello se recomienda abordar la ordenación de la previsión social complementaria, potenciándola como elemento de consolidación del modelo de protección social configurado en el artículo 41 de la Constitución. Asimismo,

se propone la actualización y mejora de los actuales incentivos fiscales dirigidos a la promoción de dicho sistema complementario, con especial atención a los sistemas colectivos. En su regulación debe tenerse en cuenta también que estos mecanismos constituyen una importante fuente de ahorro a largo plazo, tanto individual como colectiva.

### **15. Análisis y seguimiento de la evolución del sistema**

Las actuales previsiones pueden alterarse significativamente en las próximas décadas. Resulta por ello del máximo interés que se utilicen instrumentos, en el Gobierno y en el Parlamento, que realicen un seguimiento y una evaluación periódica de la evolución de las magnitudes que intervienen en el equilibrio financiero del sistema para operar con las intervenciones que fueran requeridas en cualquier eventualidad. Esta información se trasladará a los agentes sociales.

Se propone que el Congreso de los Diputados cada cinco años cree una Ponencia que estudie el presente y futuro del sistema de Seguridad Social como garantía de continuidad del mismo.

Se prestará una atención específica a las consecuencias que la reciente reforma de la normativa laboral pueda tener sobre la financiación de la Seguridad Social y el sistema de prestaciones de la misma.

## **Anexo 1**

- La Proposición no de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió), por la que se crea una Ponencia, en el seno de la Comisión de Presupuestos, para elaborar un Informe sobre la Reforma económica de la Seguridad Social que incluya un conjunto de recomendaciones para ser elevadas al Gobierno (nº de expediente: 162/000019), es publicada en el BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES, Serie D, nº 8 de fecha 17 de septiembre de 1993.
- Los distintos Grupos Parlamentarios presentan enmiendas a la Proposición no de Ley que son publicadas en el BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES, Serie D, nº 57 de fecha 21 de febrero de 1994.

- El día 15 de febrero de 1994, es aprobada en sesión plenaria dicha Proposición no de Ley, quedando reflejada su aprobación en el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, número 46.

A la Mesa del Congreso de los Diputados

El Grupo Parlamentario EAJ-PNV comunica que desea mantener vivas las observaciones números 73 y 75 al informe elaborado por la ponencia para el análisis de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse, para su debate en el Pleno de la Cámara.

Palacio del Congreso de los Diputados, 4 de abril de 1995. El Portavoz, Iñaki Mirena Anasagasti Olabeaga

### Enmienda

De modificación, del párrafo cuarto, del apartado 11. 1.3 (Tercera etapa, epígrafe 111 (el sistema de la Seguridad Social español)

Debe decir: en la página 19.

«En el nuevo sistema de gestión las prestaciones... de la Seguridad Social. Sin embargo, en ciertas Comunidades Autónomas y en atención a las competencias, las gestiones de determinadas prestaciones del Sistema, tanto técnicas como económicas, se encuentran en su ámbito de su actividad, no dependiendo por ello de los entes gestores generales del Estado que desde los correspondientes Reales Decretos de Transferencias de funciones y servicios han dejado de actuar en dichas Comunidades Autónomas, quedando aún pendientes de completar la efectiva asunción de funciones y servicios, principalmente en cuanto a las prestaciones dependientes del INSS, de la Tesorería General y del resto de regímenes especiales, así como del control y tutela de las entidades colaboradoras en la gestión y sustitutorias.»

### Justificación

En determinadas Comunidades Autónomas, como la del País Vasco, y en atención a las competencias que estatutariamente les corresponden han sido

transferidas funciones, servicios y prestaciones del Sistema de Seguridad Social, tanto técnicas como económicas, asociadas a los entes gestores INSERSO e INSALUD, quedando aún pendientes de traspaso aquellas prestaciones que gestiona el INSS, la Tesorería General y el resto de Regímenes Especiales, así como el control y tutela de las entidades colaboradoras en la gestión y sustitutorias en la prestación de las contingencias.

## Enmienda

De adición de una nueva recomendación nº 16

Texto que se propone:

La Ponencia recomienda, en cumplimiento de la distribución de competencias que en la materia de Seguridad Social ha operado la Constitución y los respectivos Estatutos de Autonomía, que se completen los distintos procesos de transferencias de funciones y servicios del Estado hacia las Comunidades Autónomas, a fin de que éstas últimas, en la medida que ostenten competencias en la materia, asuman en sus ámbitos territoriales y con carácter general la gestión de las distintas prestaciones tanto técnicas como económicas del Sistema de Seguridad Social, incluyendo las de los Regímenes Especiales, así como el control y tutela de las Entidades colaboradoras y sustitutorias en la gestión de las contingencias.

Debe asimismo posibilitarse el establecimiento de nuevas prestaciones o complementar las existentes a las Comunidades Autónomas con competencias legislativas en la materia, así como financiarlas a través de las correspondientes cuotas.

Por último, la ordenada gestión del régimen económico de la Seguridad Social hace recomendable, especialmente en aquellos territorios con competencias en la materia y cuyas relaciones financiero-fiscales con el Estado se rijan por el sistema en Concierto o Convenio Económico, suscripción de los oportunos convenios mediante los cuales se asuma la gestión de aquél régimen económico de la Seguridad Social, dentro de su carácter unitario y del respeto al principio de solidaridad, según los procedimientos, plazos y compromisos que se contengan en tales Convenios.

## Justificación

Coherencia con el resto de enmiendas y con el sistema de Concierto o Convenio que siguen las relaciones hacendísticas y fiscales de aquellos Territorios con Concierto o Convenio Económico.

Especial mención a la Disposición Transitoria Quinta del Estatuto de Autonomía del País Vasco que articula unos principios, un procedimiento y un instrumento a fin de que el País Vasco asuma la gestión del régimen económico de la Seguridad Social.

Impreso en:  
CEGE Creaciones Gráficas, S.A.  
Ciutat d'Asunción, 42  
08030 Barcelona  
D.L.: B. 22760-2000  
ISBN: 84-88099-55-X