

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 ^(a)	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) y MTAS (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.⁽²⁾ 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.