



FUNDACION BBV

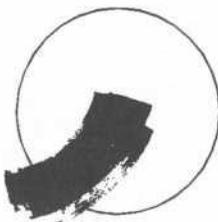
**CUANTIFICACION DE LOS EFECTOS DE  
LAS REFORMAS DEL SISTEMA PUBLICO  
DE PENSIONES CONTEMPLADAS  
EN EL PACTO DE TOLEDO**

Maximino Carpio  
Eugenio Domingo  
Marta Fernández  
Diego Cano

Abril 1997

**ECONOMIA PUBLICA**





**FUNDACION BBV**

**CUANTIFICACION DE LOS EFECTOS DE  
LAS REFORMAS DEL SISTEMA PUBLICO  
DE PENSIONES CONTEMPLADAS  
EN EL PACTO DE TOLEDO**

Maximino Carpio

Eugenio Domingo

Marta Fernández

Diego Cano

Abril 1997

## **Centro de Estudios de Economía sobre el Sector Público**

Director: **D. José Manuel González-Paramo**, catedrático de Hacienda Pública y Sistema Fiscal de la Universidad Complutense de Madrid

## MAXIMINO CARPIO GARCIA

Catedrático de Economía Aplicada y Director del Departamento de Economía y Hacienda Pública de la Universidad Autónoma de Madrid. Doctor en Ciencias Económicas por dicha Universidad, de la que ha sido Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Ha sido también Jefe del Servicio de Estudios de la CEOE. Director de varias tesis doctorales sobre diversos aspectos del Sector Público y de diversas investigaciones sobre política fiscal, habiendo obtenido el II Premio Círculo de Empresarios. Autor de diversos artículos y libros sobre temas fiscales, de Seguridad Social y mercado de trabajo. Actualmente es Consejero del Consejo Económico y Social, en calidad de experto.

## EUGENIO DOMINGO SOLANS

Licenciado en Ciencias Económicas y Comerciales por la Universidad de Barcelona y en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Autónoma de Madrid. En la actualidad es Catedrático de Economía Aplicada de esta Universidad y Consejero del Banco de España. Dentro del campo de la economía aplicada ha desarrollado trabajos y publicaciones sobre Haciendas Territoriales, política impositiva, política fiscal, armonización bancaria europea y pensiones. Ha sido Director del Servicio de Estudios del Instituto de Estudios Económicos y de su Revista, Vicepresidente del ECOFIN, de la Union des Confédérations de l'Industrie et des Employeurs d'Europe (UNICE). Coautor del libro *Presente y futuro de las pensiones en España*. Ediciones Encuentro, 1996 y de diversos artículos publicados en la *Revista del Instituto de Estudios Económicos*. Coautor del trabajo sobre pensiones que obtuvo el Premio Círculo de Empresarios, 1994.

## MARTA FERNANDEZ MORENO

Profesora Ayudante del Departamento de Economía y Hacienda Pública de la Universidad Autónoma de Madrid. Doctora en Ciencias Económicas y Empresariales por dicha Universidad. Sus investigaciones se centran en el campo de la protección social de las que se han derivado la obtención del Premio Nacional «Trías Fargas» de Tesis Doctorales y el II Premio Círculo de Empresarios (compartido). Autora de diversos artículos sobre los temas objeto de investigación publicados en revistas especializadas como *Revista del Instituto de Estudios Económicos* y *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*.

## DIEGO CANO SOLER

Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad Autónoma de Madrid. En la actualidad es Profesor Ayudante del Departamento de Economía y Hacienda Pública de dicha Universidad. Ha sido Profesor Asociado en la Universidad Carlos III de Madrid y Profesor Visitante en las Universidades de Budapest (Hungría) y Ulster (Reino Unido). Miembro del equipo de investigación en seis Proyectos. Coautor de *El sistema de pensiones en España: análisis y propuestas para su viabilidad*, premio Círculo de Empresarios, 1995. Ha realizado investigaciones en el área de la Economía Pública financiadas por organismos públicos (Comisión Europea, Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente, INE) y privados (FBBV, SEOPAN, CEOE).

Los Centros Permanentes de Reflexión de la Fundación Banco Bilbao Vizcaya abordan, desde una perspectiva multidisciplinar, áreas específicas de actualidad. En cada una de estas áreas se incluyen proyectos de investigación propios, a partir de los cuales se desarrolla una actividad de encuentros periódicos, generalmente en la modalidad de seminarios y conferencias anuales.

Aspiran estos Centros a que la sociedad vea en ellos puntos de referencia de calidad, en los estudios y debates de los temas encuadrados dentro de cada área.

La Fundación Banco Bilbao Vizcaya pretende ofrecer, con el Centro de Estudios sobre Economía Pública, un punto de referencia en el estudio, la reflexión y el debate sobre la actividad del sector público español y las alternativas disponibles para mejorar el diseño de la política pública en sus aspectos fundamentales: fiscalidad, gasto y endeudamiento públicos, regulación económica, gestión pública y descentralización, etc.

## RESUMEN

En el estudio se parte de una posición contraria a una ruptura drástica del actual modelo de reparto y se proponen y evalúan medidas de reforma de las pensiones en el sentido de profundizar más en la aplicación de los principios propios de un sistema contributivo de reparto (proporcionalidad, afectación, corresponsabilidad financiera, etc.).

Los pasos concretos que seguimos en nuestro trabajo son, en primer lugar, el cálculo de la evolución de ingresos y gastos del sistema de pensiones a partir de los datos resultantes de la separación de las fuentes de financiación.

El segundo paso en la secuencia de la investigación consiste en cuantificar los efectos de las medidas del Pacto de Toledo en términos del PIB, analizando para ello cada medida o grupo de medidas y relacionándolas con los otros datos del modelo. El proceso seguido en cada caso se corresponde a la necesidad concreta y consiste fundamentalmente en la elaboración de submodelos coherentes con el modelo general.

El último paso de la investigación es la agregación de los efectos de cada medida o grupo de medidas y su comparación con las previsiones de déficit. La agregación de efectos de las medidas es viable, dado que en el cálculo aislado de los efectos de las mismas se ha tenido en cuenta el modelo general y la necesaria coherencia interna y entre partes.

La conclusión a la que se llega es básicamente que las medidas de reforma que se puedan instrumentar a partir de las recomendaciones del Pacto de Toledo son suficientes para reducir el déficit que el sistema va a generar en el medio y largo plazo, ya que tienen un amplio período de maduración, por lo que todo retraso en su aplicación puede resultar perjudicial para la efectividad de la reforma.

# SUMARIO

Páginas

|      |   |    |
|------|---|----|
| I.   | INTRODUCCION .....  | 7  |
| II.  | LOS PRINCIPIOS DEL PACTO DE TOLEDO Y SU APLICACION .....  | 10 |
| III. | ESTUDIOS RELEVANTES REFERIDOS A LAS REFORMAS CONTENIDAS EN EL PACTO DE TOLEDO .....   | 15 |
|      | 1. Resultados de las proyecciones realizadas sobre el modelo actual de pensiones español .....  | 15 |
|      | 2. Resultados de la cuantificación de algunas de las propuestas acordadas en el Pacto de Toledo .....   | 17 |
|      | 2.1. Recomendaciones del Pacto de Toledo .....  | 17 |
|      | 2.2. Evaluación de algunas de las propuestas .....  | 18 |
|      | A) Herce y Pérez-Díaz (1995) .....  | 19 |
|      | B) Secretaría General de la Seguridad Social (1995 b) .....   | 20 |
|      | C) Towers Perrin (1996) .....   | 22 |
|      | 3. Conclusiones .....   | 23 |
| IV.  | EFFECTOS DE LA MODIFICACION DE LA ACTUAL REGULACION DEL REGIMEN DE PENSIONES CONTRIBUTIVAS EN APLICACION DEL PACTO DE TOLEDO ..   | 26 |
|      | 1. Separación y clarificación de las fuentes de financiación .....  | 26 |
|      | 1.1. Determinación de los ingresos y gastos del año base .....  | 26 |
|      | 1.2. Escenarios alternativos de la proyección. Hipótesis de evolución del PIB, empleo, productividad aparente y salarios .....  | 27 |
|      | 1.3. Resultado de las proyecciones y valoración de las mismas .....   | 29 |
|      | 2. Ampliación del número de años para el cálculo de la base reguladora de la pensión .....  | 31 |
|      | 2.1. Concreción de la propuesta .....   | 31 |
|      | 2.2. Estimación del efecto de la inflación .....  | 32 |
|      | 2.3. Cuantificación de los efectos de la ampliación del número de años para el cálculo de la base reguladora de la pensión hasta llegar a los cuarenta. ....  | 34 |
|      | 3. Aplicación del principio de proporcionalidad entre número de años cotizados y cuantía de las pensiones con ampliación del período de cotización de 35 a 40 años para alcanzar el 100 % de la base reguladora ..... | 36 |
|      | 3.1. Concreción de la propuesta .....   | 36 |
|      | 3.2. Cuantificación de los efectos de la medida .....   | 38 |
|      | 4. Retraso en la edad de jubilación .....   | 41 |
|      | 4.1. Concreción de la propuesta .....   | 41 |
|      | 4.2. Cuantificación de los efectos de la medida .....   | 42 |

|   |    |
|---|----|
| 5. Constitución de reservas .....                     | 44 |
| 5.1. Concreción de la propuesta .....                 | 44 |
| 5.2. Cuantificación de los efectos de la medida ..... | 45 |
| V. RESUMEN Y CONCLUSIONES .....                       | 46 |
| VI. BIBLIOGRAFIA .....                                | 51 |

# CUANTIFICACION DE LOS EFECTOS DE LAS REFORMAS DEL SISTEMA PUBLICO DE PENSIONES CONTEMPLADAS EN EL PACTO DE TOLEDO

## I. INTRODUCCION

El presente trabajo entronca con la amplia investigación que la Fundación BBV encargó a un heterogéneo grupo de expertos sobre el aseguramiento financiero de las situaciones de inactividad laboral codirigida por los profesores Barea y González-Páramo. Fruto de dicha investigación fue la publicación «Pensiones y Prestaciones por Desempleo»<sup>1</sup>. Esta crucial cuestión se abordó bajo diversas perspectivas: jurídica, demográfica, sociológica, económica, lo que constituyó un indudable acierto, puesto que cualquier propuesta de solución rigurosa al problema del desequilibrio financiero del sistema de pensiones deberá tener en cuenta la información y los criterios doctrinales emanados del indicado planteamiento pluridisciplinar.

Los aspectos económicos de la cuestión merecieron, lógicamente, una atención especial y fueron diversas e importantes las aportaciones realizadas por economistas, como las de, entre otros, Almudena Durán, Juan Antonio Herce, M.<sup>a</sup> Teresa López, Carlos Monasterio, Antonio Redecillas, José Sánchez Maldonado e Ignacio Zubiri.

Una de dichas aportaciones a la investigación de la Fundación BBV fue la dirigida por el propio profesor Barea y en la que colaboraron un grupo de profesores de Economía

Aplicada de la Universidad Autónoma de Madrid: Maximino Carpio, Eugenio Domingo, Dolores Dizy, Olga Ruiz, Paloma Tobes, Marta Fernández, Teresa Sanz y Diego Cano<sup>2</sup>.

Los criterios generales que este equipo de profesores de Economía Aplicada de la Universidad Autónoma de Madrid sostiene en cuanto a la estrategia más adecuada para hacer frente al problema del desequilibrio financiero del sistema de pensiones contributivas han sido expuestos en diversas publicaciones, empezando por la que mereció el Premio Círculo de Empresarios 1994<sup>3</sup>. Se trata de unas propuestas realizadas con anterioridad a, y con independencia de, las recogidas en el «Informe de la Ponencia para el análisis de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deben acometerse» (1995), fruto del Pacto de Toledo, si bien ambos estudios coinciden en evitar una ruptura drástica del actual modelo de reparto y proponen medidas de reforma de las pensiones en el sentido de profundizar más en la aplicación de los principios propios de dicho sistema contributivo de reparto (proporcionalidad, afectación, corresponsabilidad financiera, etcétera). Las principales diferencias entre nuestras propuestas y las recogidas en el Pacto de Toledo obedecerían, en primer lugar, a que nuestro estudio introducía la posibilidad de ir abriéndose de forma muy gradual hacia un sis-

<sup>1</sup> Fundación BBV (1996 a).

<sup>2</sup> Fundación BBV (1996 b).

<sup>3</sup> Barea, J. y otros (1995).

tema mixto en el que, dentro del nivel público obligatorio del sistema, se irían introduciendo mecanismos de capitalización<sup>4</sup> y se ofrecía una metodología para acometer este objetivo. En segundo lugar, nuestro estudio, al carecer de condicionamientos políticos, podía profundizar en la aplicación de los principios de partida, evitando quiebras e incoherencias de las que sin duda adolece el resultado final del Pacto de Toledo<sup>5</sup>. Lo que no empece —apresurémonos a decirlo— que no juzguemos en conjunto positivas la iniciativa y las propuestas contenidas en el Pacto y pensemos que «existen en él muchos elementos aprovechables para acometer las reformas precisas»<sup>6</sup>.

De lo que se trata ahora es de dilucidar si la estricta aplicación de las medidas contenidas en el Pacto de Toledo son de por sí suficientes para asegurar el equilibrio del sistema contributivo de pensiones.

Para abordar esta tarea partimos del modelo que sirvió de base en nuestra primera investigación para la Fundación BBV (1996 b), modificando determinados supuestos económicos e incorporando nuevos desarrollos demográficos<sup>7</sup>. Sobre esta base revisada, hemos introducido las principales propuestas contenidas en el Pacto de Toledo: separación y clarificación de las fuentes de financiación, ampliación del número de años para el cálculo de la base reguladora de la pensión; aplicación del principio de proporcionalidad entre el número de años cotizados y cuantía de las pensiones, con ampliación del período de cotización de 35 a 40 años para alcanzar el 100 % de la base reguladora; retraso de la edad de jubilación y constitución de reservas.

Los pasos concretos que seguimos en nuestro trabajo son, en primer lugar, el cálculo de la evolución de ingresos y gastos del sistema de pensiones a partir de los datos resultantes de la separación de las fuentes de financiación y asumiendo, como hemos dicho, que ingresos y gastos varían según especificamos en el modelo recogido en la primera investigación de la Fundación BBV (1996 b). Las relaciones funcionales, ampliamente debatidas y aceptadas, se mantienen inalteradas, aunque no así los valores de partida, que se adecúan a las posibilidades de obtención de datos actuales y estimados que nos ofrece la realización de este trabajo en fechas posteriores al primer trabajo de la Fundación BBV. De esta primera parte del trabajo se obtiene una estimación razonable de la magnitud, en términos de porcentaje del PIB, del déficit del sistema de pensiones.

El segundo paso en la secuencia de la investigación consiste en calibrar los efectos de las medidas del Pacto de Toledo en términos del PIB, analizando para ello cada medida o grupo de medidas y relacionándolas con los otros datos insumos del modelo. El proceso seguido en cada caso se corresponde a la necesidad concreta y consiste fundamentalmente en la elaboración de submodelos coherentes con el modelo general.

El último paso de la investigación es la agregación de los efectos de cada medida o grupo de medidas y su comparación con las previsiones de déficit. La agregación de efectos de las medidas es viable dado que en el cálculo aislado de los efectos de las mismas se ha tenido

<sup>4</sup> Esta idea ha sido posteriormente recogida y desarrollada por Herce, J. A. y otros (1996).

<sup>5</sup> Véase al respecto Barea, J., Carpio, M. y Domingo, E. (1995).

<sup>6</sup> Carpio, M., y Domingo, E. (1996), pág. 111.

<sup>7</sup> Fernández Cordon, J.A. (1996).

en cuenta el modelo general y la necesaria coherencia interna y entre partes.

Como planteamientos previos a este núcleo central de la investigación, nos ha parecido adecuado efectuar unas consideraciones en cuanto a las propias propuestas contenidas en el Pacto de Toledo, con especial consideración de su aplicación concreta en el Proyecto de

Ley de Consolidación y de Racionalización del Sistema de la Seguridad Social.

También hemos efectuado una síntesis de distintos estudios relevantes referidos a las reformas contenidas en el Pacto de Toledo, por considerarlo una referencia obligada que sirviera de contraste a nuestras conclusiones.

## II. LOS PRINCIPIOS DEL PACTO DE TOLEDO Y SU APLICACION

La reforma del sistema público de pensiones establecido en el Pacto de Toledo implica la aplicación de forma más estricta que en la actualidad de tres principios básicos: afectación, equivalencia financiera o proporcionalidad y corresponsabilidad financiera.

Estos tres principios están muy interrelacionados hasta el punto que constituyen ramas o manifestaciones de un principio o tronco general común que es el principio del beneficio. Dicho principio del beneficio establece una correspondencia, equivalencia o ligazón, un «quid pro quo», entre financiación y utilidad derivada de la prestación, entre pago y gasto público. Aunque en menor medida que el principio de la capacidad de pago o capacidad económica, recogido en el artículo 31 de la Constitución, el principio del beneficio goza de predicamento doctrinal y se aplica profusamente en el sistema tributario español, en figuras tales como las Tasas, Contribuciones Especiales, etc. Además, y ello es especialmente relevante a efectos de la financiación de las prestaciones sociales contributivas, posibilita la aplicación de la técnica de la afectación impositiva, válida en supuestos concretos entre los que se encontraría el que es objeto de la presente investigación.

La aplicación de forma más profunda y efectiva del principio del beneficio en el sistema español de pensiones contributivas, a través de sus manifestaciones concretas o subprincipios de afectación, equivalencia financiera o proporcionalidad y corresponsabilidad financiera, constituye el procedimiento más adecuado para asegurar, dentro de los condicionantes del actual sistema de reparto, el equilibrio financiero del sistema y conseguir una mejor asignación de recursos. Se trata, en definitiva, de conectar más y mejor el beneficio de la prestación con el coste del factor trabajo corres-

pondiente al beneficiario de la misma sin modificar la actual lógica inherente al sistema de reparto.

El principio del beneficio establece un criterio de reparto de la carga tributaria que se aproxima a la del pago de bienes y servicios en un mercado, con las indudables ventajas en términos de eficaz asignación de recursos que de ello se deriva. Lo anterior significa que estos mismos principios de afectación, proporcionalidad y corresponsabilidad se cumplirían aún en mayor medida con la aplicación de fórmulas de financiación de las prestaciones contributivas de la Seguridad Social que fuesen acordes con la lógica del mercado, lo cual sucede en el modelo de capitalización.

Cabe cuestionarse, por tanto, por qué la reforma del sistema de pensiones contributivas que se preconiza en la investigación no se encamina directamente al restablecimiento del sistema de capitalización, que, con matices importantes, predominó en nuestro país hasta la década de 1960, y postula, en cambio, un refuerzo del actual sistema de reparto.

La respuesta a la anterior cuestión vendría condicionada, en primer lugar, por la existencia de valores asociados al sistema de reparto, referidos a la solución colectiva de los problemas económicos y a la solidaridad intergeneracional, con los que una parte significativa de la sociedad española está de acuerdo y que no están presentes en el modelo de capitalización<sup>8</sup>.

Parece obvio que la preferencia por un sistema de reparto o por un sistema de capitalización depende de planteamientos ideológicos y de la valoración de los efectos económicos de ambos modelos. Ni el pluralismo de la sociedad española en el plano ideológico, ni las conclusiones de la teoría económica en el

<sup>8</sup> Véase, al respecto, Pérez-Agote (1996), pág. 59.

plano técnico, permiten inclinar claramente la balanza en favor de uno u otro sistema<sup>9</sup>. En cualquier caso, la polarización extrema reparto-capitalización no parece una posición adecuada puesto que cabe perfectamente la coexistencia de ambos sistemas no sólo transitoriamente sino en la configuración definitiva del modelo general de pensiones.

Más concluyente parece el veredicto que se obtiene tras considerar las limitaciones que impone, en el caso español, la realidad demográfica y económica sobre la que tiene que operar el sistema. Las posibilidades de sustitución de forma general y simultánea de un sistema de reparto por uno de capitalización, dando por sentado el mantenimiento de los derechos adquiridos, son nulas, dado el coste inherente a la operación<sup>10</sup>. A lo sumo, cabe plantearse una sustitución parcial y gradual de un sistema de reparto por otro de capitalización, durante un lapso considerable y con unos costes que habría que cuantificar en diferentes supuestos, pero que en ningún caso serían despreciables.

Por otra parte, sin voluntad de sustitución a largo plazo de un sistema por otro, son defendibles, en este caso, fórmulas mixtas que, lejos de perjudicar el cumplimiento de los objetivos finales, pueden reforzarlo, dando lugar a soluciones preferibles. Como señala el profesor Julio Segura, «desde el punto de vista teórico, las soluciones Pareto dinámicas no son proporcionadas por los sistemas de capitalización, sino por sistemas mixtos con un fuerte componente de reparto»<sup>11</sup>.

Consideramos de indudable interés los estudios que se están realizando encaminados a efectuar propuestas de reforma del sistema español de pensiones en la línea del modelo de

capitalización. Mención especial merece, a este respecto, el elaborado por José Piñera, bajo el patrocinio del Círculo de Empresarios<sup>12</sup>. Sin embargo, nosotros nos inclinamos por tomar como base del sistema español de pensiones el actual modelo público y obligatorio de reparto, con sustanciales reformas que aseguren su equilibrio a largo plazo.

El principio de afectación impositiva implica destinar con carácter finalista una determinada recaudación a un gasto público concreto. En el caso concreto que nos ocupa, la aplicación del principio de afectación demandaría que las cotizaciones sociales se destinen, de forma finalista, a la financiación de las pensiones y demás prestaciones contributivas y, por tanto, las prestaciones no conexas con el factor trabajo, como las pensiones asistenciales, deben financiarse a través del sistema fiscal general<sup>13</sup>.

Por otra parte, el cumplimiento del principio de afectación también demanda que exista una correspondencia entre la acción protectora y la aportación realizada dentro del propio sistema contributivo, evitándose que, percibiendo pensiones análogas, la presión fiscal por cotizaciones sociales varíe según el Régimen de Seguridad Social, como sucede actualmente en beneficio de los Regímenes Especiales Agrario y de Empleados del Hogar<sup>14</sup>.

El cumplimiento del principio de equivalencia financiera o proporcionalidad, que es una concreción actuarial de la idea de afectación, implica la existencia de una correlación o correspondencia entre el valor actualizado del flujo de cotizaciones efectuadas desde la fecha de alta en el sistema hasta la fecha de jubilación y el flujo actualizado de la pensión recibida desde la jubilación hasta la fecha de fallecimiento.

<sup>9</sup> Para un análisis general de la alternativa entre ambos sistemas, véase Carpio, M. y Domingo, E. (1996), págs. 73-87. En cuanto a las implicaciones concretas sobre el ahorro, véase Domingo, E. (1995).

<sup>10</sup> Véase Barea, J. y Dizy, D. (1995).

<sup>11</sup> Segura, J. (1988), pág. 188.

<sup>12</sup> Piñera, J. (1996).

<sup>13</sup> En esta línea, véase la propuesta de Barea, J. y otros (1995) págs. 57-64 y 117-125.

<sup>14</sup> Véase al respecto Fundación BBV (1996 b), pág. 240.

to, de modo que el sistema sea «actuarialmente justo».

Una primera reforma concreta que se deriva del indicado principio de equivalencia financiera o proporcionalidad es la de establecer una base reguladora de la pensión que tenga en cuenta todo el período contributivo del trabajador y no, como sucede actualmente, los ocho años previos a la jubilación.

Además, el porcentaje a aplicar a la base reguladora para calcular la pensión debería ser proporcional al número de años cotizados, si se quiere estableciendo un número máximo de años para facilitar la aplicación de la fórmula. Procediendo así se evitará que, como ocurre ahora, los diez primeros años de cotización den derecho al 50 % de la base promedio de cotización, lo que equivale a un 5 % por año, mientras que cada año adicional a los diez primeros sólo proporciona un 2 % de la base de cotización <sup>15</sup>.

Para asegurar el equilibrio financiero del sistema puede ser necesario revisar periódicamente el porcentaje de la base reguladora que sirva para calcular la cuantía de la pensión, modificando así la tasa de sustitución entre las remuneraciones percibidas cuando se está en activo y la pensión de jubilación.

Por otra parte, la posibilidad de retrasar la edad de jubilación sería otra medida coherente con el principio de equivalencia financiera, corrigiéndose con ello el desequilibrio creciente entre el período de vida activa o contributivo, más corto al aumentar el período de formación, y el período de jubilación o de recepción de la prestación, más largo por el aumento de la esperanza de vida.

<sup>15</sup> Esta situación se empezará a modificar si prospera el Proyecto de Ley de Consolidación y Racionalización del Sistema de la Seguridad Social actualmente en el Congreso de los Diputados, sin que las modificaciones pro-

Por último, el principio de corresponsabilidad financiera obliga a que quienes obtienen la utilidad de un gasto o de una prestación pública sean, a su vez, quienes soporten la carga financiera del mismo. Dicho principio choca con la actual distribución asimétrica entre las cotizaciones del empleador o empresario y del empleado, según la cual el colectivo que más se beneficia del gasto es quien en menor medida participa en la financiación del mismo, al menos de manera directa y formal. En 1996 y para el conjunto del sistema, el empresario aporta un 70 % de la financiación y el trabajador un 30 %, siendo aún mayor la desproporción en el Régimen General de la Seguridad Social. Corregir dicho desequilibrio evitaría la existencia de una «ilusión financiera», al tiempo que reduciría la distorsión o «exceso de gravamen» asociado al tributo, que, como es sabido, aumenta exponencialmente en relación con los tipos impositivos <sup>16</sup>.

Implícita o explícitamente, 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» (1995), fruto del consenso parlamentario del Pacto de Toledo, ha asumido los principios de afectación, equivalencia financiera o proporcionalidad y corresponsabilidad y, por consiguiente, su desarrollo implica proceder a unas reformas concretas en la línea que se deriva del indicado desarrollo de los citados principios y cuya cuantificación es el objeto de la presente investigación.

Importa resaltar que al proceder de esta manera los firmantes del Pacto de Toledo abogan por una profundización en la esencia del sistema contributivo de pensiones. Estamos ante una reforma que no sólo no desvirtúa la

puestas consigan el cumplimiento del principio de proporcionalidad.

<sup>16</sup> Véase, al respecto, Izquierdo, G. y Cuevas, A. (1994), págs. 499 a 501.

lógica del sistema sino que, por el contrario, avanza hacia una aplicación más pura y coherente del mismo, lo que constituye, sin duda, un importante valor añadido a tener en cuenta de la reforma.

La anterior valoración general positiva del Pacto de Toledo no impide que no debamos reconocer la existencia de quiebras e incoherencias en la aplicación de los principios de la reforma, lo que constituiría el peaje pagado por transitar de lo doctrinalmente correcto a lo políticamente posible.

Nos hemos ocupado de dichas quiebras e incoherencias en otro trabajo<sup>17</sup>. En síntesis, puede afirmarse que el principio de proporcionalidad quiebra al dar prioridad a la reducción de las cotizaciones procedentes del trabajo de baja cualificación y de sectores más intensivos en mano de obra, opción que, por otra parte, viene avalada por determinadas instancias comunitarias y un amplio sector de la doctrina. Tampoco se compadece con el principio de proporcionalidad el mantenimiento de un tope máximo de prestación o la introducción de la idea de redistribución en favor de los menos favorecidos con independencia de la aportación efectuada al sistema. Bien está el cumplimiento del objetivo de la redistribución en las pensiones públicas, pero ello deberá conseguirse a través del nivel no contributivo o asistencial del sistema, correspondiendo al nivel contributivo la realización de la idea de solidaridad intergeneracional.

La idea de proporcionalidad entre pensión percibida y período de contribución no se alcanza plenamente en las propuestas del Pacto de Toledo dentro del propio Régimen General. Y más tímido es aún el planteamiento cuando se aborda la introducción del principio

de proporcionalidad en el tratamiento de los Regímenes Especiales.

Pese a estas incoherencias y a otras que podrían señalarse, es evidente que el Pacto de Toledo ha significado un planteamiento positivo y útil para abordar la reforma de nuestro sistema de pensiones. Como hemos señalado en otro trabajo, *«consideramos que el Pacto de Toledo, si bien supuso un punto de partida para contribuir a crear en la sociedad la conciencia de la necesidad de adaptación del sistema de pensiones a las nuevas circunstancias, no debe considerarse un punto de llegada»*<sup>18</sup>.

Tampoco podemos considerar un punto de llegada el «Acuerdo sobre Consolidación y Racionalización del sistema de Seguridad Social»<sup>19</sup>, firmado el 9 de octubre de 1996 entre el Gobierno y las organizaciones sindicales CC.OO. y UGT, que se derivó del Pacto de Toledo y el Proyecto de Ley del mismo nombre en el que ha cristalizado, hasta el momento, la propuesta de aplicación concreta de medidas<sup>20</sup>. Es más, pensamos que el Proyecto de Ley sobre Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social contempla una aplicación de carácter parcial en cuanto a su contenido y demasiado gradual en cuanto al calendario en relación con las Propuestas del Pacto de Toledo, lo que compromete seriamente la consecución del objetivo perseguido que no es otro que el de asegurar el equilibrio financiero del sistema.

Una pieza básica de la reforma acordada en el Pacto de Toledo es la propuesta de separación y clarificación de las fuentes de financiación. Entendemos que la corrección del desequilibrio financiero del sistema obliga a adoptar esta medida de forma inmediata sin demorarla, como contempla el Anteproyecto

<sup>17</sup> Barea, J., Carpio, M. y Domingo, E. (1995), págs. 7 y ss.

<sup>18</sup> Carpio, M. y Domingo, E. (1996), pág. 111.

<sup>19</sup> Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (1996 b).

<sup>20</sup> Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (1996 c).

de Ley, hasta el año 2000. Nuestra simulación se ha realizado bajo este supuesto de aplicación inmediata de la medida y aun así el desequilibrio del sistema durante los próximos ejercicios es significativo. Por ello, entendemos que es importante transmitir el mensaje de que

es necesario proceder sin demora y de forma completa a la aplicación de las medidas contempladas en el Pacto de Toledo y que cualquier retraso o aplicación parcial compromete seriamente el equilibrio futuro del sistema contributivo de pensiones.

### **III. ESTUDIOS RELEVANTES REFERIDOS A LAS REFORMAS CONTENIDAS EN EL PACTO DE TOLEDO**

#### **I. Resultados de las proyecciones realizadas sobre el modelo actual de pensiones español**

La totalidad de los análisis realizados recientemente coinciden en que, con mayor o menor rapidez e intensidad, el actual sistema de pensiones español, tal como está configurado, arrojará resultados negativos que se irán incrementando en el futuro, lo que exige una revisión de las condiciones del sistema. Así lo confirman los estudios publicados recientemente que realizan proyecciones del saldo del sistema de pensiones bajo el supuesto de que no se modifique la normativa vigente.

Ante el manifiesto desequilibrio al que está abocado el sistema, caben dos alternativas: modificar la corriente de ingresos, elevándolos, o moderar el ritmo de crecimiento de las prestaciones. La primera de las soluciones es desaconsejada por la mayoría de los expertos por el elevado nivel de cotizaciones existente y por el actual nivel de desempleo que duplica en España al de los países competidores más próximos (UE) y multiplica por cuatro el de EE.UU. y más aún el de Japón. De ahí que la solución más recomendable, a medio y largo plazo, sea la de moderar el crecimiento de las prestaciones. En este sentido cabe interpretar las recomendaciones del Pacto de Toledo.

Los estudios realizados, cuyos resultados vamos a comparar son los siguientes:

- A) **Herce y Pérez-Díaz (1995)**
- B) **Secretaría General de la Seguridad Social (1995 b).**
- C) **Fundación BBV (1996 b).**

#### **D) Towers Perrin (1996).**

En primer lugar se han elaborado, a partir de cada uno de los cuatro trabajos citados, las proyecciones que resultan para el saldo del sistema de pensiones, bajo el supuesto de que no se modificara la normativa vigente (cuadro III.1).

Con el fin de hacer posibles las comparaciones, se ha procedido a continuación a homogeneizar los resultados, expresándolos en términos porcentuales del PIB de cada año, en el caso de que no se haga así en el estudio correspondiente, y refiriéndolos todos al mismo año de partida (1996) (cuadro III.2).

Una vez obtenidos los crecimientos de los saldos, se proyectan sobre el saldo que arroja el actual sistema para el conjunto de las pensiones contributivas, calculado a partir de la información más reciente, como es la proporcionada en la documentación que acompañaba al Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social para 1996. Para dicho año el sistema de pensiones contributivas arrojará un déficit del 1,1 % del PIB (cuadro III.3).

Como se puede observar, los resultados son bastante coherentes entre sí, una vez que se aplican los crecimientos del saldo obtenidos en cada estudio a un mismo saldo de partida. Entre el año 1996 y el 2000 se habrá producido un empeoramiento de la situación actual, según todos los estudios, en una gama que iría desde los 0,40 puntos porcentuales estimados por el estudio del Ministerio de Trabajo hasta los 1,51 puntos obtenidos en el de Towers Perrin, siendo la media de las cuatro estimaciones analizadas de 0,80 puntos, muy próxima a la que resulta de la investigación patrocinada por la Fundación BBV. Ello quiere decir que, si tomamos como valor más probable el de la media y partimos de que el sistema contributivo arroja un déficit del 1,1 en 1996, el sistema llegará a alcanzar, si no se toma ninguna

**Cuadro III.1**  
**Saldo del Sistema de Pensiones en % del PIB**

| Estudio                    | Año partida | Dato año origen | 2000  | 2005  | 2010  | 2015  | 2020  | 2025  |
|----------------------------|-------------|-----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Herce y P.D. ....          | 1995        | -2,16           | -2,60 | -2,75 | -2,94 | -3,10 | -3,24 | -3,46 |
| Seguridad Social ....      | 1995        | 0,30            | -0,10 | -0,40 | -0,90 | -sd-  | -sd-  | -sd-  |
| FBBV ....                  | 1993        | -0,76           | -1,61 | -1,66 | -sd-  | -sd-  | -1,77 | -sd-  |
| Towers <sup>(1)</sup> .... | 1995        | 2,50            | 0,99  | -0,19 | -0,82 | -1,24 | -1,39 | -1,43 |

sd: sin dato.

<sup>(1)</sup> Se refiere sólo al Régimen General.

**Cuadro III.2**  
**Variación acumulada del saldo en % del PIB**

| Estudio                       | Año partida | 2000  | 2005  | 2010  | 2015  | 2020  | 2025  |
|-------------------------------|-------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Herce y P.D. ....             | 1995        | -0,44 | -0,59 | -0,78 | -0,94 | -1,08 | -1,30 |
| Seguridad Social ....         | 1995        | -0,40 | -0,70 | -1,20 | -sd-  | -sd-  | -sd-  |
| FBBV ....                     | 1993        | -0,85 | -0,90 | -sd-  | -sd-  | -1,10 | -sd-  |
| Towers P. <sup>(1)</sup> .... | 1995        | -1,51 | -1,71 | -2,34 | -2,76 | -2,81 | -2,85 |
| Media ....                    | 1996        | -0,80 | -0,96 | -1,45 | -1,74 | -1,84 | -1,97 |

sd: sin dato.

<sup>(1)</sup> Se refiere sólo al Régimen General.

Fuente: Elaboración propia a partir de cuadros anteriores.

**Cuadro III.3**  
**Déficit acumulado y homogeneizado en % del PIB**  
**(Año de base: 1996)**

| Estudio                       | Saldo año base | 2000  | 2005  | 2010  | 2015  | 2020  | 2025  |
|-------------------------------|----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Herce y P.D. ....             | -1,1           | -1,55 | -1,70 | -1,89 | -2,05 | -2,19 | -2,41 |
| Seguridad Social ....         | -1,1           | -1,51 | -1,81 | -2,31 | -sd-  | -sd-  | -sd-  |
| FBBV ....                     | -1,1           | -1,96 | -2,01 | -sd-  | -sd-  | -2,16 | -sd-  |
| Towers P. <sup>(1)</sup> .... | -1,1           | -2,61 | -2,81 | -3,44 | -3,86 | -3,91 | -3,95 |
| Media ....                    | -1,1           | -1,90 | -2,06 | -2,55 | -2,84 | -2,94 | -3,07 |

sd: sin dato.

<sup>(1)</sup> Se refiere sólo al Régimen General.

Fuente: Elaboración propia a partir de trabajos mencionados.

medida, un déficit del 1,9 % del PIB en el año 2000. En años posteriores se irá ampliando el déficit hasta situarse en el año 2005 algo por encima del 2 %, sobrepasar el 2,5 % en el 2010 y alcanzar niveles próximos a los 3 puntos del PIB al finalizar el primer cuarto del próximo

siglo, momento en el que por la evolución demográfica es previsible una agudización de los problemas.

Si, alternativamente, se aplicaran todos los ingresos que actualmente se recaudan por co-

tizaciones a la financiación del sistema contributivo, en cuyo caso se partiría de un superávit del 0,16 % en 1996 y hacemos también el supuesto de que nada cambia en cuanto a la normativa, se tendría ya en el año 2000 un déficit en el sistema de pensiones contributivas del 0,64 % del PIB, que seguiría ampliándose en los años posteriores, llegando en el 2010 a representar el 1,29 % del PIB y el 1,68 % en el 2020.

Según lo dicho, para el sistema en su conjunto la situación crítica desde el punto de vista de su financiación se alcanza ya en los primeros años del próximo siglo, no previéndose elementos de carácter automático que contribuyan a paliar el déficit del sistema de pensiones, que seguirá incrementándose.

Los resultados obtenidos muestran que, tal como se encuentra configurado, el sistema contributivo de pensiones no es viable en su modelo actual, alcanzando una situación crítica, por el fuerte déficit que se origina ya en el año 2000, coincidiendo precisamente con los inicios de la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria.

De todo ello se deduce la necesidad de efectuar reformas profundas y urgentes que tomen como base el principio de proporcionalidad, restableciendo la conexión que debe existir entre pensiones con importes cotizados, como se preveía en el Pacto de Toledo con la finalidad de restablecer el principio de proporcionalidad mencionado.

Veamos a continuación cuáles son los efectos sobre el equilibrio del sistema de algunas de las modificaciones de la normativa, según las estimaciones contenidas en los estudios que estamos analizando. Como es sabido, el estudio de la Fundación BBV no se planteó en el primer momento la cuantificación de las posibles medidas de reforma, por lo que no aparece en los cuadros comparativos siguientes,

tarea que constituye, precisamente, el objeto central de la presente investigación.

## **2. Resultados de la cuantificación de algunas de las propuestas acordadas con el Pacto de Toledo**

### *2.1. Recomendaciones del Pacto de Toledo*

El texto del documento aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados el día 6 de abril de 1995<sup>21</sup>, termina con unas recomendaciones, que pasamos a sintetizar:

1. Separación y clarificación de las fuentes de financiación, con el fin de que las prestaciones contributivas se financien básicamente con cotizaciones y las no contributivas y las prestaciones universales, exclusivamente con cargo a los impuestos generales.

2. Constitución de reservas en los años de bonanza para cubrir los déficit de los años bajos del ciclo, sin tener que recurrir a la subida de cotizaciones.

3. Igualación de las bases de cotización en todos los grupos con los salarios reales y fijación de un tope máximo a las mismas, común a todas las categorías laborales.

4. Por lo que respecta a los Regímenes Especiales, modificar la situación actual con el fin de que a igual protección le corresponda igual aportación e ir reduciendo paulatinamente el número de los mismos para configurar en el futuro sólo dos regímenes: uno para trabajadores por cuenta propia y otro por cuenta ajena, con ciertas modalidades para algunos colectivos.

5. Reducción de la morosidad y de la economía sumergida.

<sup>21</sup> Secretaría General de la Seguridad Social (1995 c).

6. Reafirmar la eficacia del sistema mediante una mayor integración en la gestión y mejorar la gestión de las prestaciones por incapacidad temporal y por invalidez, a fin de frenar el fraude.

7. Reducción de cotizaciones para fomentar el empleo, siempre que lo permita el equilibrio del sistema contributivo.

8. Reforzamiento de los principios de equidad y del carácter contributivo del sistema de tal forma que a partir de 1996 las prestaciones guarden mayor proporcionalidad con el esfuerzo de cotización realizado.

9. Facilitar la prolongación voluntaria de la vida activa de quienes libremente lo deseen.

10. Mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones mediante la revalorización automática de las mismas.

11. Reforzar el principio de solidaridad, en la medida en que los recursos lo permitan, ampliando la edad máxima para las pensiones de orfandad y mejorando las de viudedad.

12. Potenciar el sistema complementario de pensiones como fuentes de ahorro a largo plazo, tanto individual como colectiva.

13. Seguimiento y evaluación periódica de la situación financiera del sistema.

## 2.2. *Evaluación de algunas de las propuestas*

El objeto de esta parte del estudio es analizar los resultados cuantitativos de algunas de las propuestas que desde diferentes ámbitos se han realizado para restablecer el equilibrio financiero del sistema de pensiones contributivas.

El método seguido consiste en sistematizar las propuestas más relevantes y compararlas entre sí, de forma que se puedan obtener conclusiones verosímiles acerca del impacto de las distintas medidas analizadas. La metodología del análisis se basa en la comparación de los efectos relativos de cada una de las posibles medidas de corrección del sistema actual, una vez que se han eliminado ciertos elementos heterogéneos, como el año en el que se inician las medidas o el saldo del que se parte.

Para superar dichos problemas la comparación se realiza atendiendo a los efectos que las medidas propuestas tienen sobre el equilibrio del sistema. Estos efectos se calculan en puntos porcentuales del Producto Interior Bruto, respetando la proyección que sobre el crecimiento del PIB realiza cada investigación de las analizadas y que es coherente con el efecto sobre el equilibrio del sistema. De esta forma se consigue homogeneizar las proyecciones recogidas por sus efectos, sin forzar la lógica interna de cada uno de los modelos subyacentes.

El último paso de este proceso metodológico consiste en aplicar los puntos porcentuales sobre PIB a las estimaciones propias, partiendo del déficit del 1,1 % sobre PIB que arroja el sistema contributivo en 1996. Estos puntos porcentuales se sumarán al déficit inicial, si las medidas lo amplían, o se restarán del mismo si las medidas, como es habitual, lo reducen, lo que nos dará idea de cómo contribuye cada medida a aproximar el sistema a su equilibrio financiero.

Por otra parte se ha supuesto que las medidas tienen efectividad a partir del día 1 de enero de 1997, con independencia del supuesto subyacente en el estudio correspondiente, por lo que ha sido necesario recalcular los efectos de aquellas medidas para las que se había supuesto un momento temporal distinto para su implementación.

El método seguido permite eliminar la propia subjetividad de los autores de este trabajo y, a su vez, permite incluir eventuales resultados que pudieran irse obteniendo en el futuro. El mismo paso del tiempo contrastará o desmentirá el déficit de partida para 1996 y años sucesivos. Creemos que la flexibilidad del modelo evaluador de medidas que hemos presentado nos permite superar la habitual obsolescencia de este tipo de estudios.

A) *Herce y Pérez-Díaz (1995)*

a) IPC menos 0,5 puntos

Consiste en la actualización de todas las pensiones, esto es, de las ya causadas así como de las nuevas altas y de los topes máximos y mínimos, en la cuantía del IPC menos 0,5 puntos. Esta medida se traduce, tal y como ponen de manifiesto Herce y Pérez-Díaz, en pérdida generalizada del poder adquisitivo de las pensiones. Es una medida de las que se han dado en llamar de aplicación universal, dado que afecta a todos los pensionistas.

De las medidas analizadas en el estudio publicado por «La Caixa» ésta es la que se revela como la más potente para reducir el déficit del sistema, aunque por sí sola no es suficiente como para eliminarlo ni en el corto ni en el medio plazo.

b) Aumento hasta 40 del número de años para tener derecho al 90 % de la base reguladora

Esta medida afectaría sólo a las nuevas pensiones que causasen derecho en el futuro, de ahí que sus efectos sean mucho más lentos que los de la anterior. La medida integra en sí tres ajustes simultáneos: en primer lugar, cada uno de los quince primeros años cotiza-

dos proporciona 3,3 puntos porcentuales de la base reguladora, frente a los 4 actuales. Esto implica que los 15 primeros años cotizados darían derecho al 50 % de la base, en vez de al 60 % actual. El segundo ajuste consiste en conceder a los siguientes años cotizados 1,6 puntos porcentuales adicionales, en vez de los 2 actuales, con una carrera máxima de cotización de 40 años, extendiendo en 5 la vigente. Esto implica que los 25 siguientes a los 15 primeros dan derecho al 40 % de la base. Por fin, la carrera completa da derecho al 90 % de la base reguladora, en vez del 100 % actual que se adquiere en la actualidad con 35 años. Para las pensiones de invalidez se supone que la divergencia entre la pensión media por nuevas altas y la pensión media total disminuye un 20 %.

Los resultados de las proyecciones indican que ésta es una medida que tarda en madurar, pero cuyos efectos se van reforzando a medida que transcurre el tiempo y se van incorporando pensionistas con las nuevas condiciones de entrada. En el año 2000 el efecto sobre el déficit del sistema sería sólo de 0,14 puntos porcentuales y en el 2020 habría llegado su impacto a adquirir un valor equivalente a medio punto del PIB.

c) Aumento en los años de cotización en el cálculo de la base reguladora

Esta afectaría, lo mismo que la anterior, únicamente a las nuevas altas que se produzcan en el sistema. Consiste en considerar para el cálculo de la base reguladora los 25 últimos años cotizados en vez de los 8 actuales, pero aumentando en un primer momento hasta los 15 y añadiendo a continuación un año más cada año, hasta llegar a los 25 años, permaneciendo así en lo sucesivo.

Esta medida tiene un comportamiento similar a la anterior, incluso con una mayor

lentitud de respuesta al principio, pero alcanzando al final del período analizado valores también próximos al medio punto del PIB por lo que respecta a la reducción del déficit.

d) Aumento en la edad de jubilación

En el estudio que estamos analizando se supone que esta medida se adopta a partir del año 2000, afectando a las nuevas altas que se produzcan a partir de dicho año, aun cuando hemos tratado de retrotraer sus efectos como si se adoptara en 1997, con el fin de poder realizar el análisis comparativo. Se concreta en el retraso en tres años la edad legal de jubilación, pasando ésta a los 68, en vez de los 65 años actuales. Con esta medida se espera retrasar en igual proporción la edad media efectiva de jubilación, que está actualmente en los 62 años. Hay que advertir que ya la OCDE presenta esta solución como una de las posibles medidas de una batería de alternativas al problema de la financiación de las pensiones en 1988<sup>22</sup>.

El efecto sobre el déficit de esta medida es importante sobre todo en el medio y largo plazo, llegando a reducirlo en casi un punto porcentual del PIB, al final del período analizado, pero de escasa importancia al principio, dado el gradualismo en su introducción.

e) Aumento de la penalización por jubilación anticipada

Consiste en una penalización del 10 % en lugar del 8 % actual por cada año en que se adelante la jubilación respecto a los 65 años. Esto implica que ante una jubilación anticipada

a los 60 años, la base reguladora significaría el 50 %, frente al 60 % actual. Sus efectos son poco significativos, pues sólo al final del período analizado (año 2025) alcanzan sus efectos sobre el déficit un valor de 0,2 puntos porcentuales del PIB.

Síntesis de resultados del conjunto de las medidas

Aplicadas de forma conjunta, las medidas analizadas hasta aquí serían capaces de enjugar el déficit del sistema en el año 2015, si bien el impacto más importante lo produce la indicación de las pensiones medio punto por debajo del IPC (cuadro III.4).

B) *Secretaría General de la Seguridad Social (1995 b)*

a) Revalorización en un punto por debajo del IPC, con un crecimiento del PIB del 2 %

Como ocurría en el estudio anterior, esta es una medida muy potente para reducir el déficit y lógicamente sus efectos se ven reforzados sobre la comentada del estudio anterior al reducir en medio punto más el índice de actualización. Es por sí sola suficiente como para en el largo plazo equilibrar el sistema, con independencia de los problemas políticos ligados a la aplicación de una medida de este tipo.

b) Aumento edad de jubilación de 65 a 67 años

A diferencia de la medida similar del estudio anterior en el que la hipótesis consistía en aumentar la edad de jubilación hasta los 68 años y tenía efectos importantes de reducción del

<sup>22</sup> The future of social protection. OCDE. 1988.

**Cuadro III.4**  
**Efecto sobre el saldo inicial en % sobre el PIB**

| Medidas/Años                  | 2000         | 2005         | 2010         | 2015         | 2020        | 2025        |
|-------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------|-------------|
| IPC-0,5 .....                 | 0,24         | 0,51         | 0,80         | 1,11         | 1,42        | 1,74        |
| 40 años base 90 .....         | 0,14         | 0,37         | 0,43         | 0,45         | 0,49        | 0,54        |
| Aumento años base .....       | 0,06         | 0,16         | 0,27         | 0,36         | 0,45        | 0,52        |
| Jubilación a 68 .....         | 0,15         | 0,40         | 0,61         | 0,73         | 0,84        | 0,92        |
| Más penalización .....        | 0,04         | 0,10         | 0,13         | 0,16         | 0,19        | 0,20        |
| <b>Efecto conjunto .....</b>  | <b>0,63</b>  | <b>1,15</b>  | <b>2,24</b>  | <b>2,81</b>  | <b>3,37</b> | <b>3,92</b> |
| <b>Saldo resultante .....</b> | <b>-1,27</b> | <b>-0,91</b> | <b>-0,31</b> | <b>-0,03</b> | <b>0,43</b> | <b>0,74</b> |

Fuente: Elaboración propia a partir del estudio de Herce y Pérez-Díaz.

déficit, el retraso por sólo dos años que se analiza en el estudio del Ministerio tiene un efecto muy reducido e incluso decreciente en medio del período. Así, si bien el efecto parece importante en los primeros años con una reducción en el año 2000 de 0,16 puntos de déficit, frente a los 0,2 de la medida anterior, en el 2005 baja hasta un insignificante 0,02 para recuperarse en los años siguientes y alcanzar al final del período (año 2030) un valor de 0,41 puntos del PIB.

c) Aumento de la proporcionalidad en las pensiones de invalidez

Consiste en aplicar el criterio de proporcionalidad a las pensiones de invalidez, de tal forma que la cuantía de la pensión estuviese relacionada, además de con el grado de incapacidad reconocido, con el esfuerzo de cotización previamente realizado, considerando también como cotizados los años que faltasen desde la fecha en que acaece la invalidez hasta la edad de jubilación.

Sus efectos en la reducción del déficit son muy tenues en el corto y medio plazo y solamente al final del período adquieren un valor significativo (entre los 0,25 y los 0,30 puntos del PIB).

d) Distribución uniforme del porcentaje por años cotizados en la pensión de jubilación e invalidez

Después de la hipótesis de iniciación por debajo del IPC es ésta la que tiene un mayor efecto a largo plazo entre las estudiadas en el trabajo de la Secretaría General de la Seguridad Social. En efecto, al final del período analizado habría contribuido a reducir el déficit en más de medio punto del PIB, aun cuando el proceso de maduración de esta medida se revela como muy lento y apenas tendría influencia en los primeros años.

e) Aumento paulatino del número de años para el cálculo de la base reguladora

Aplicable tanto a las pensiones de jubilación como a las de invalidez y con un máximo de 15 años. El efecto queda bastante minorado con relación a la medida de características similares analizada en el estudio anterior porque el máximo de años para el cálculo de la base se limita a 15 en lugar de extenderse a toda carrera profesional del trabajador, como en el caso anterior.

El efecto separado y conjunto de las medidas propuestas en el estudio de la Secretaría

General de la Seguridad Social (1995 b) se sintetizan en el cuadro III.5.

C) *Towers Perrin (1996)*

El análisis y las proyecciones se limitan al Régimen General.

No se realizan proyecciones sobre el crecimiento de PIB.

La proyección del IPC es del 3 % anual.

La absorción de productividad por parte de los salarios se supone del 1 % anual.

El tipo de interés monetario utilizado para la actualización de los flujos de ingresos y gastos es del 6 % (3 % real).

Se parte de la hipótesis de no modificación de tasas actividad, que es reconocida como poco real pero adoptada por motivos técnicos.

- a) Cálculo de las pensiones de jubilación e invalidez con las bases cotizadas a lo largo de toda la carrera del trabajador

Se trata de modificar el número de años de cotización utilizados para el cálculo de las pen-

siones de jubilación e invalidez. En vez de utilizar los ocho últimos años sin indiciar, se ha tomado la carrera completa de cada trabajador. Los dos últimos años siguen sin estar indiciados, pero el resto lo está por el IPC anual. Se introduce de forma progresiva: a los trabajadores que en 1995 tienen menos de 57 años se les computan para el cálculo de la base los años que faltan hasta la jubilación y para los que se incorporen al mercado con posterioridad se les computan todos los años de su carrera profesional. El ahorro que esta nueva fórmula genera proviene de la reducción de algunas de las pensiones, estando afectados principalmente aquellos trabajadores cuyos salarios están por debajo de las bases máximas de cotización a causa de que el incremento salarial cada año es superior al del IPC con el que se indician las bases. Los efectos que resultan a partir del estudio son muy tenues, acaso explicable por el hecho de que se limita al Régimen General.

- b) Aumento de la edad de jubilación a los 67 años

Esta modificación se revela como la de mayor efecto entre las analizadas en el estudio de INVERCO, si bien los efectos son mucho más importantes al principio del período que

**Cuadro III.5**  
**Efecto sobre el saldo inicial en % sobre el PIB**

| Medidas/Años                  | 2000         | 2005         | 2010         | 2015         | 2020        | 2025        | 2030        |
|-------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------|-------------|-------------|
| IPC-1 .....                   | 0,20         | 0,60         | 1,04         | 1,49         | 1,94        | 2,42        | 2,92        |
| Jubilación 67 .....           | 0,16         | 0,02         | 0,11         | 0,24         | 0,33        | 0,39        | 0,41        |
| Prop. invalidez .....         | 0,03         | 0,09         | 0,13         | 0,18         | 0,23        | 0,26        | 0,27        |
| % uniforme .....              | 0,08         | 0,17         | 0,26         | 0,36         | 0,45        | 0,51        | 0,54        |
| Base-15 .....                 | 0,01         | 0,05         | 0,08         | 0,11         | 0,15        | 0,18        | 0,19        |
| <b>Efecto conjunto .....</b>  | <b>0,48</b>  | <b>0,93</b>  | <b>1,62</b>  | <b>2,38</b>  | <b>3,10</b> | <b>3,76</b> | <b>4,33</b> |
| <b>Saldo resultante .....</b> | <b>-1,42</b> | <b>-1,13</b> | <b>-0,94</b> | <b>-0,17</b> | <b>0,26</b> | <b>0,82</b> | <b>1,15</b> |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

al final del mismo, nuevamente explicable por tratarse del Régimen General.

- c) Indiciar las pensiones un punto por debajo del IPC

Curiosamente el efecto de esta medida resulta inferior incluso que el que arrojaba en el primero de los estudios analizados la indicación en medio punto por debajo del IPC.

- d) Ampliación a 22 años del período para conseguir el 60 % de la base reguladora de la pensión de jubilación

En lugar de utilizar la fórmula vigente en el actual sistema, según la cual hacen falta 15 años para conseguir el 60 % de la base reguladora y 35 para alcanzar el 100 %, en este supuesto los períodos exigidos serían 22 y 42 años de cotización respectivamente. El impacto en forma de ahorro es apenas perceptible, debido a que el estudio se circunscribe a las pensiones del Régimen General, en el que, como se indicó más arriba, la mayoría de los trabajadores se jubilan habiendo cotizado por encima del máximo de años que actualmente son necesarios para tener derecho al 100 % de la base reguladora. De ahí que esta medida no sea comparable con los resultados obtenidos en los estudios previamente analizados, en los que

se tenían en cuenta los efectos de las distintas medidas sobre el conjunto de regímenes.

El cuadro III.6 sintetiza los resultados que se obtienen de la aplicación separada de las medidas del estudio de Towers Perrin (1996), así como su efecto conjunto.

### 3. Conclusiones

El sistema contributivo de pensiones arroja en la actualidad un déficit que calculamos para 1996 equivalente al 1,1 % del PIB, si imputamos a la financiación de las pensiones contributivas sólo aquella proporción de la recaudación por cotizaciones que en la estructura financiera del sistema de la Seguridad Social le correspondiera en 1996.

Según todos los estudios realizados, tanto por instituciones públicas como privadas, el saldo actual irá empeorando con el paso del tiempo, si no se introducen de forma rápida y decidida una serie de reformas con la finalidad de hacerlo viable. El déficit actual del 1,1 % se elevará hasta casi el 2 % en el año 2000 y llegará hasta el 3 % del PIB en el año 2020. Aun bajo el supuesto de que se afectaran todos los ingresos por cotizaciones a la financiación de las pensiones contributivas, en cuyo caso podríamos partir en 1996 de un superávit equivalente al 0,16 % del PIB, ya en el año 2000 se habría alcanzado un déficit del 0,64 % y en

**Cuadro III.6**  
**Efecto de las medidas sobre el déficit**

| Medidas/Años                 | 2000        | 2005        | 2010        | 2015        | 2020        | 2025        | 2030        |
|------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Aumento años base .....      | -0,07       | -0,11       | -0,07       | 0,04        | 0,00        | 0,04        | 0,07        |
| Jubilación a 67 .....        | 0,83        | 0,73        | 0,48        | 0,40        | 0,33        | 0,30        | 0,26        |
| IPC-I .....                  | 0,25        | 0,54        | 0,49        | 0,50        | 0,47        | 0,43        | 0,37        |
| 42 años para el 100 .....    | 0,07        | 0,12        | 0,10        | 0,09        | 0,08        | 0,06        | 0,06        |
| <b>Efecto conjunto .....</b> | <b>1,08</b> | <b>1,28</b> | <b>1,00</b> | <b>0,95</b> | <b>0,88</b> | <b>0,83</b> | <b>0,76</b> |

Fuente: Elaboración propia a partir del estudio de Towers Perrin.

el 2020 podría llegar hasta 1,5 puntos porcentuales del PIB (cuadro III.7).

**Cuadro III.7**  
**Evolución del saldo <sup>(1)</sup>**

|  | 1996 | 2000  | 2010  | 2020  |
|--|------|-------|-------|-------|
| Estructura actual . . . . .                  | -1,1 | -1,90 | -2,55 | -2,94 |
| Cotizaciones afectadas a pensiones . . . . . | 0,16 | -0,64 | -1,29 | -1,39 |

<sup>(1)</sup> Media de los distintos estudios.

Por todo ello el sistema actual exige que se introduzcan reformas en la línea de las recomendaciones del Pacto de Toledo referidas a dotar al sistema de una mayor dosis de proporcionalidad.

A partir de la cuantificación de los efectos de las medidas analizadas se llega a los siguientes resultados:

a) Ampliación del número de años para el cálculo de la base reguladora

Si se ampliaran hasta quince los ocho años que actualmente se utilizan para el cálculo de la base, la contribución de esta medida al saneamiento del sistema sería mínima (el efecto positivo medido en términos de puntos de PIB sobre el saldo sería de 0,2 al final del período); en cambio, si se pasara de los ocho años actuales hasta veinticinco, aunque se hiciera de forma gradual, el efecto a largo plazo más que se duplicaría (0,5 puntos de reducción del déficit).

b) Retraso en la edad de jubilación

El retraso en la edad de jubilación, sea de dos o de tres años, tiene efectos importantes

para la estabilidad del sistema según los resultados obtenidos para el conjunto de Regímenes, no así si sólo se aplica al Régimen General. Dichos efectos son, como cabía esperar, reducidos al principio del período, pero adquieren valores significativos al final del mismo (0,4 puntos en el caso de retrasar dos años la edad de jubilación y 0,9 en el supuesto de que la edad de jubilación se fije en los 68 años).

c) Distribución uniforme de los porcentajes a aplicar a la base reguladora

Esta medida se revela como bastante potente en el logro del objetivo de equilibrar el sistema (más de medio punto porcentual de reducción del déficit), excepto para el estudio que se circunscribe al Régimen General, en el que apenas si tiene repercusión, pensamos que debido a que en este régimen un porcentaje muy elevado de los que acceden a la jubilación (el 74,3 % en 1994) lo hace habiendo cotizado 35 o más años, muy por encima de la media del sistema.

d) Actualización de las pensiones por debajo del IPC

Esta es la medida, entre las evaluadas por los distintos informes, que se revela como la más efectiva para reequilibrar el sistema, aunque se reconoce la dificultad política de implantarla, máxime cuando choca de pleno con la recomendación número 11 del Pacto de Toledo cuando habla de la revalorización automática de las pensiones «en función de la evolución del índice de precios».

La instrumentación conjunta de varias de las medidas analizadas o de alguna otra cuya cuantificación resulta difícil, dada la escasa disponibilidad de información necesaria para evaluar sus efectos futuros, puede contribuir a evitar un ahondamiento de los desequilibrios del sis-

tema de pensiones contributivas, aunque difícilmente se puede conseguir en un horizonte temporal del año 2000 eliminar todo el saldo negativo del sistema, debido al largo período de maduración que exige la mayor parte de las medidas susceptibles de ser instrumentadas excepto la referida a la indicación por debajo del IPC, cuyos efectos son inmediatos.

Para eliminar el déficit en el año 2000, objetivo que podría considerarse en un principio como aceptable, sería necesario reducir la pensión media en términos reales un 13,5 % en lo que queda de siglo (a una media anual del 3,2 %). Lo que significa que no bastaría con mantenerla congelada en términos monetarios, ya que la inflación anual es de esperar que esté bastante por debajo de dicha tasa.

La alternativa que queda a corto plazo para equilibrar el sistema es la de afectar a la finan-

ciación de las pensiones contributivas la recaudación obtenida mediante cotizaciones, a sabiendas de que la parte del sistema que antes era financiada con cotizaciones tendría que serlo a partir de ese momento con la subida de otros impuestos o la reducción de gastos o, alternativamente, incurriendo en déficit, y, en consecuencia, con emisión de deuda pública.

Aun en el caso de que se hiciera esto último, para que el sistema en el año 2000 no hubiera incurrido en déficit es necesario que la pensión media crezca sólo un 1,1 % en términos reales en los cuatro años, lo que significa que, dado el crecimiento automático debido al efecto sustitución de más del 1,5 % anual, habría que indiciarlas por debajo de la inflación en un punto, o alternativamente instrumentar varias de las medidas analizadas más arriba.

#### IV. EFECTOS DE LA MODIFICACION DE LA ACTUAL REGULACION DEL REGIMEN DE PENSIONES CONTRIBUTIVAS EN APLICACION DEL PACTO DE TOLEDO

##### I. Separación y clarificación de las fuentes de financiación

###### I.1. Determinación de los ingresos y gastos del año base

Como indicábamos al comienzo de este trabajo, uno de los principios que debe atender la reforma del actual Sistema de Seguridad Social en España es el de afectación. A este respecto, el Pacto de Toledo en su Recomendación n.º I establece que *«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»*<sup>23</sup>.

De acuerdo con esta recomendación del Pacto de Toledo, en el modelo que desarrollamos, toda la recaudación por cotizaciones sociales, por consiguiente, se destina íntegramente a la financiación de prestaciones contributivas. Este proceder implica que una partida importante de gastos no contributivos que actualmente se financian con cargo a cotizaciones sociales pierden esta fuente de financiación y deberán encontrarla en el sistema fiscal general. En el modelo suponemos que esta desvinculación financiera se produce a partir del ejercicio de 1996. En el acuerdo político firmado entre el Gobierno y los Sindicatos se establece un calendario que culmina en el año 2000.

<sup>23</sup> Pacto de Toledo (1995), pág. 53.

Como el trabajo se centra exclusivamente en una prestación contributiva concreta como son las pensiones de jubilación, se parte del supuesto de que se mantendrá en el futuro la actual proporción entre esta prestación concreta y el total de prestaciones contributivas. Procede, por consiguiente, en primer lugar calcular el porcentaje que las pensiones de jubilación significan sobre el total de prestaciones contributivas. Una vez hallado dicho porcentaje, lo trasladaremos a la vertiente de la financiación para determinar el montante de cotizaciones sociales que pueden destinarse a la financiación de pensiones de jubilación contributivas.

En el siguiente cuadro se refleja la situación financiera del sistema de pensiones de jubilación contributivas según datos de liquidación del Presupuesto de la Seguridad Social para 1995<sup>24</sup>, bajo la hipótesis de separación de fuentes de financiación (cuadro IV.1).

Para calcular el gasto en gestión de prestaciones económicas contributivas se ha procedido de la siguiente manera:

1) Se calcula el porcentaje que representa el gasto total en prestaciones económicas contributivas respecto al gasto total en prestaciones económicas (contributivas y no contributivas)

$$(6.865.286/7.082.789) * 100 = 96,80 \%$$

2) Este porcentaje se aplica sobre el gasto en gestión de prestaciones económicas, calculando de esta forma la parte asignada a la gestión de prestaciones económicas contributivas

$$55.152 * 0,9680 = 53.381 \text{ Millones de pesetas}$$

Para calcular el gasto en Tesorería, Informática y Otros imputable a prestaciones eco-

<sup>24</sup> Secretaría de Estado de la Seguridad Social (1996 b).

**Cuadro IV.1**  
**Situación financiera del nivel**  
**contributivo de la Seguridad Social**  
**bajo la hipótesis de separación de**  
**fuentes de financiación. Datos de**  
**liquidación del Presupuesto de 1995**

$$(6.865.286/10.975.182) * 100 = 62,55 \%$$

2) Se aplica dicho porcentaje al gasto en Tesorería, Informática y Otros, calculando así la parte correspondiente a las prestaciones económicas contributivas

$$163.374 * 0,6255 = 102.190 \text{ millones de pesetas}$$

Para calcular que parte de las cotizaciones sociales corresponde a la financiación de las pensiones de jubilación contributivas se ha procedido de la siguiente manera:

1) Se calcula el porcentaje que representa el gasto en pensiones de jubilación contributivas sobre el gasto contributivo

$$(3.360.470/7.020.857) * 100 = 47,86 \%$$

2) Se aplica dicho porcentaje al conjunto de ingresos por cotizaciones sociales, calculando de esta forma la parte de cotizaciones que deben destinarse a la financiación de las pensiones de jubilación contributivas

$$6.980.092 * 0,4786 = 3.340.672 \text{ millones de pesetas}$$

*1.2. Escenarios alternativos de la proyección. Hipótesis de evolución del PIB, empleo, productividad aparente y salarios*

El dato de ingresos por cotizaciones sociales, en la parte proporcional asignable a la financiación de pensiones contributivas y el dato de gastos por pensiones de jubilación contributivas correspondiente al ejercicio de 1995, contenidas en el cuadro IV.1, constituyen el punto de partida de la proyección de ingresos y gastos, supuesta la inmediata aplicación de la Recomendación n.º I del Pacto de Toledo sobre separación y clarificación de las fuentes de financiación.

| Concepto  | Millones de pesetas |
|---|---------------------|
| I. Gastos contributivos: .....<br>(A+B+C) .....   | 7.020.857           |
| • Pensiones: .....  | 6.190.361           |
| <b>III. Jubilación</b> .....  | <b>3.360.470</b>    |
| Invalidez .....   | 1.580.166           |
| Viudedad .....  | 1.146.954           |
| Orfandad .....  | 82.588              |
| Favor Familiares .....  | 20.183              |
| • Incapacidad temporal .....  | 561.707             |
| • Maternidad .....  | 55.120              |
| • Prest.Familiares .....  | 48.045              |
| • Otras prest. económicas .....   | 10.053              |
| A. Total gasto en prestaciones económicas contributivas .....                                 | 6.865.286           |
| B. Gasto en gestión de prestaciones económicas .....  | 53.381              |
| C. Gasto en Tesorería, Informática y Otros .....  | 102.190             |
| II. Ingresos de cotizaciones sociales   | 6.980.092           |
| <b>IV. Cotizaciones sociales imputables a pensiones de jubilación contributivas</b> .....     | <b>3.340.672</b>    |
| Saldo presupuestario imputable al nivel contributivo (II-I) .....                             | -40.765             |
| <b>Saldo presupuestario imputable a pensiones de jubilación contributivas: (IV-III)</b> ..... | <b>-19.798</b>      |

Fuente: Elaboración propia a partir de Secretaría de Estado de la Seguridad Social (1996 a) y (1996 b).

nómicas contributivas se ha procedido de la siguiente manera:

1) Se calcula el porcentaje que representa el gasto en prestaciones económicas contributivas sobre el gasto total de la Seguridad Social

Como hipótesis central de nuestra proyección, partimos de un incremento anual acumulativo del PIB en el período 1996-2020 del 2,5 %, en términos reales. Esta hipótesis de crecimiento implica una reducción de crecimiento económico de entre 0,5 y 1 punto porcentual, según el subperíodo que se considere, en relación con la hipótesis central que habíamos establecido en nuestra anterior proyección<sup>25</sup>, lo cual requiere una explicación.

En primer lugar, nos ha parecido oportuno establecer una única tasa de crecimiento económico a lo largo del período de proyección para cada escenario. No lo hicimos así en nuestra anterior investigación porque los distintos organismos internacionales cuyas previsiones tomamos como base para formular las hipótesis de crecimiento<sup>26</sup> establecían para el período 1995-2000 unas de crecimiento del PIB español relativamente altas que difícilmente podían mantenerse a largo plazo. Distintas revisiones posteriores de las previsiones de crecimiento económico han reducido aquellas tasas de crecimiento, colocándolas en una senda más realista susceptible de mantenerse a largo plazo. Mantener la misma tasa de crecimiento a lo largo del período de la proyección, simplifica el modelo sin perjudicar sensiblemente a su credibilidad.

En línea con las revisiones a la baja del crecimiento económico establecidas para todos los países sin la excepción de España, hemos optado por elegir como hipótesis central de crecimiento económico en el período 1997-2020 la que habíamos establecido como hipótesis mínima en el período 2000-2020 en nuestra primera investigación<sup>27</sup>. Como, en definitiva, de lo que se trata es de estimar el desequilibrio del sistema contributivo de pensiones de jubilación, que será tanto mayor cuanto menor sea el crecimiento económico,

este cambio introduce mayor realismo y credibilidad en el modelo en el sentido de que no podrá argumentarse que el desequilibrio no resulta mayor porque se beneficia de una hipótesis de crecimiento demasiado optimista.

Al igual que en la investigación básica, la hipótesis central de crecimiento del 2,5 % se enmarca en una hipótesis mínima del 2 % y en una máxima del 3 %, que coincide con la central de nuestra primera proyección.

La hipótesis central del 2,5 % admite, a su vez, dos variantes. En la primera, que pasa a ser la hipótesis central básica, suponemos un incremento de la productividad aparente del 1,5 %, lo que implica un aumento del empleo del 1 %. En la segunda variante, que denominaremos hipótesis central bis, elevamos la productividad aparente al 2 % como resultado de una reducción del crecimiento del empleo al 0,5 %.

En las hipótesis máxima y mínima, la productividad aparente mantiene la cifra de crecimiento la hipótesis central básica, es decir, un 1,5 %, lo que implica que las diferencias en la tasa de crecimiento económico obedecen a modificaciones en la tasa de aumento del empleo.

En nuestro estudio original<sup>28</sup> y para todo el período de la proyección, habíamos establecido una previsión de evolución de la productividad del 2,5 % que nos parecía defendible a partir de la evolución histórica de esta variable en nuestro país, puesto que el citado porcentaje es la media de los últimos 17 años. Lo cierto es que cambios estructurales en el mercado laboral en la línea de una mayor flexibilización, como los que presumiblemente se seguirán produciendo, permiten pensar que con un determinado nivel de crecimiento del PIB va a ser posible generar más empleo, lo que

<sup>25</sup> Fundación BBV (1996 b), págs. 16-19.

<sup>26</sup> Fundación BBV (1996 b), pág. 14.

<sup>27</sup> Fundación BBV (1996 b), pág. 19.

<sup>28</sup> Fundación BBV (1996 b), pág. 45.

dará como resultado una reducción de la variable de ajuste que es la productividad aparente. Por ello, incluso en la actual hipótesis máxima de crecimiento del 3 %, que también incluíamos en nuestra investigación inicial, hemos optado por suponer ahora que dicha tasa de aumento del PIB se obtiene como resultado de un mayor crecimiento del empleo con respecto al de nuestra investigación original asociado, lógicamente, a un menor crecimiento de la productividad. Obviamente, con mayor razón deberá reducirse el aumento previsto de la productividad en los escenarios que presuponen una reducción de la tasa de crecimiento económico.

En todos los escenarios previstos, el crecimiento de los salarios reales se sitúa en el 1 %. Debe advertirse que a diferencia de lo que ocurre con el crecimiento económico, el empleo y la productividad aparente, la tasa de aumento de los salarios no constituye una variable especialmente relevante a efectos del equilibrio del sistema contributivo de pensiones, según hemos comprobado en simulaciones efectuadas en los diferentes escenarios. La razón estriba en que el incremento salarial afecta a las dos vertientes del sistema de pensiones, el de los ingresos y el de los gastos, compensándose ambos efectos en la incidencia final sobre el saldo del sistema.

El cuadro IV.2 resume, para cada uno de los escenarios introducidos, las tasas de cre-

**Cuadro IV.2**  
**Tasas de crecimiento en distintos escenarios <sup>(1)</sup>**

| Hipótesis        | PIB | Productividad | Empleo | Salarios Reales |
|------------------|-----|---------------|--------|-----------------|
| Máxima .....     | 3   | 1,5           | 1,5    | 1               |
| Central .....    | 2,5 | 1,5           | 1      | 1               |
| Central bis .... | 2,5 | 2             | 0,5    | 1               |
| Mínima .....     | 2   | 1,5           | 0,5    | 1               |

<sup>(1)</sup> Anuales acumulativas.

cimiento previstas de las variables que inciden en el equilibrio del sistema.

### 1.3. Resultado de las proyecciones y valoración de las mismas

Para cada uno de los cuatro escenarios establecidos, el siguiente cuadro (cuadro IV.3) resume la evolución del saldo en términos de PIB del sistema contributivo de pensiones de jubilación en el supuesto de separación y clarificación de las fuentes de financiación a partir del ejercicio de 1996, sin la introducción de ninguna medida de corrección.

Como antes ya hemos indicado, en la medida en que la separación y clarificación de fuentes de financiación se adopte de forma paulatina para graduar el impacto sobre el déficit público de la asunción del gasto de las prestaciones no contributivas por el sistema fiscal general tras la pérdida de financiación de las cotizaciones sociales, el desequilibrio del sistema en los primeros años de la proyección será mayor y tenderá a acercarse al obtenido en nuestra proyección original <sup>29</sup>.

Si admitimos como más verosímil la hipótesis central básica, observamos cómo el desequilibrio del sistema va aumentando con rapidez hasta alcanzar un máximo en el año 2003, con un desequilibrio del 0,68 % del PIB. A partir de este año, el sistema va corrigiendo su desequilibrio hasta llevarlo a un mínimo del 0,33 % del PIB en el año 2009, para luego estabilizarse en un margen de déficit de entre el 0,34 % y el 0,41 % del PIB.

La misma tendencia se observa en la proyección correspondiente a la hipótesis central bis. En este caso, el déficit del sistema contributivo de pensiones también crece con celeridad hasta alcanzar un máximo relativo del

<sup>29</sup> Fundación BBV (1996 b), pág. 67.

**Cuadro IV.3**  
**Saldo del sistema contributivo de Pensiones de Jubilación**  
**(en % del PIB)**

| Año  | Hipótesis      |             |        |        |
|------|----------------|-------------|--------|--------|
|      | Central básica | Central bis | Máxima | Mínima |
| 1996 | +0,11          | +0,06       | +0,16  | +0,06  |
| 1997 | -0,06          | -0,16       | +0,04  | -0,16  |
| 1998 | -0,19          | -0,34       | -0,03  | -0,34  |
| 1999 | -0,33          | -0,53       | -0,12  | -0,54  |
| 2000 | -0,45          | -0,70       | -0,20  | -0,72  |
| 2001 | -0,54          | -0,83       | -0,23  | -0,86  |
| 2002 | -0,60          | -0,95       | -0,25  | -0,98  |
| 2003 | -0,68          | -1,07       | -0,27  | -1,11  |
| 2004 | -0,67          | -1,10       | -0,21  | -1,15  |
| 2005 | -0,58          | -1,06       | -0,08  | -1,11  |
| 2006 | -0,43          | -0,95       | +0,11  | -1,00  |
| 2007 | -0,47          | -1,04       | +0,11  | -1,10  |
| 2008 | -0,39          | -0,99       | +0,24  | -1,06  |
| 2009 | -0,33          | -0,98       | +0,33  | -1,05  |
| 2010 | -0,35          | -1,04       | +0,36  | -1,12  |
| 2011 | -0,36          | -1,09       | +0,40  | -1,17  |
| 2012 | -0,39          | -1,16       | +0,41  | -1,26  |
| 2013 | -0,37          | -1,18       | +0,47  | -1,29  |
| 2014 | -0,37          | -1,22       | +0,51  | -1,34  |
| 2015 | -0,41          | -1,30       | +0,51  | -1,43  |
| 2016 | -0,41          | -1,34       | +0,55  | -1,48  |
| 2017 | -0,39          | -1,35       | +0,61  | -1,50  |
| 2018 | -0,36          | -1,36       | +0,67  | -1,52  |
| 2019 | -0,37          | -1,40       | +0,70  | -1,57  |
| 2020 | -0,37          | -1,44       | +0,74  | -1,62  |

1,1 % del PIB en el año 2004, cifra que actúa de techo durante casi una década para ser rebasada en el año 2012, momento a partir del cual el desequilibrio del sistema se va acen- tuando paulatinamente hasta el límite de la proyección.

Resulta importante subrayar que, con el mismo crecimiento económico del 2,5 % en el período 1996-2020, el déficit del sistema resulta ser considerablemente menor si dicho crecimiento se obtiene a partir de un mayor aumento del empleo. En otras palabras, aunque el crecimiento del PIB y el crecimiento del empleo están correlacionados, la variable relevan-

te a efectos de corregir el desequilibrio del sistema contributivo de pensiones no es el crecimiento económico sino el crecimiento del empleo. Para reequilibrar el sistema de pensiones no importa tanto crecer mucho como generar empleo.

Hasta tal punto esto es así, que si la economía española consiguiera consolidar ritmos de crecimiento del 3 % (hipótesis máxima) el desequilibrio máximo del sistema de pensiones contributivas quedaría limitado a un máximo del 0,27 % del PIB en el año 2003 para corregirse en el 2006 y generar superávit crecientes en los siguientes ejercicios.

Si nos ponemos en lo peor, tal como se observa en la proyección correspondiente a la hipótesis mínima, el desequilibrio crece, de nuevo, con rapidez, hasta el año 2004, en el que se alcanza un máximo relativo del 1,15 % del PIB. Siguen, a continuación, unos ejercicios de estabilización del déficit del sistema por debajo de esta cota, la cual se rompe a partir del año 2011 para reiniciar un paulatino aumento a lo largo del resto del horizonte de la proyección.

Considerando conjuntamente los cuatro escenarios de nuestra proyección, podemos afirmar que cabe distinguir tres periodos relevantes a efectos del grado de desequilibrio del sistema de pensiones contributivas. Un primer período iría de 1997 hasta los años 2003-2004 en el que el equilibrio se deteriora con relativa rapidez y se alcanza un desequilibrio que razonablemente se situará entre medio y un punto porcentual del PIB, esto es, un desequilibrio que podemos calificar de «preocupante» pero de ningún modo de «alarmante». Seguirá un segundo período de relativa mejora entre los años 2004 y 2009-2010, en el que la tensión del déficit decrece. A partir de la segunda década del próximo siglo, el deterioro del sistema vuelve a acentuarse, lo que configuraría un tercer período 2010-2020 de empeoramiento del equilibrio excepto en el supuesto de que la economía española consolidase tasas de crecimiento de la economía y del empleo que desde la perspectiva actual deben calificarse de optimistas.

Aparece, por tanto, un primer período crítico, que va desde 1997 hasta los primeros años del próximo siglo, en el que hay que acentuar las medidas correctoras. Superada la crisis del 2003-2004, el sistema ve cómo mejora el desequilibrio, la tensión se reduce, se gana margen de maniobra y resulta más fácil consolidar reformas que garanticen una estabilidad a largo plazo. Con esta perspectiva, demorar las reformas resultaría absurdo, puesto

que la incidencia de las mismas debe realizarse en los próximos ejercicios que es cuando va a ser más necesaria.

A continuación procedemos a estimar el efecto corrector derivado de la aplicación de las distintas medidas contempladas en el Pacto de Toledo. A tal efecto, hemos partido de la proyección correspondiente a la hipótesis central del cuadro IV.2.

## **2. Ampliación del número de años para el cálculo de la base reguladora de la pensión**

### *2.1. Concreción de la propuesta*

Desde los 8 años que hay establecidos actualmente, según el artículo 140 de la Ley General de la Seguridad Social, el período de cómputo se va extendiendo progresivamente hasta alcanzar los 40 años, cifra que se hace coincidir con el número mínimo de años de cotización necesarios para que la pensión tenga una cuantía del 100 % de la base reguladora, en coherencia con la propuesta contemplada en el punto siguiente.

La medida profundiza en la idea de hacer que el sistema de pensiones sea actuarialmente justo. Y hay que subrayar que esa equidad no necesariamente implica un perjuicio para el cotizante, puesto que no faltarían situaciones en las que la aplicación de la propuesta produciría una mejora de la pensión en beneficio de colectivos de economías relativamente modestas como son las de las personas en situación de paro en los años inmediatamente anteriores a la jubilación.

Para evitar saltos que puedan perjudicar significativamente a algunos grupos de cotizantes, la ampliación del período se realiza paulatinamente de acuerdo con el calendario establecido en el cuadro IV.4.

**Cuadro IV.4**  
**Calendario de ampliación del número**  
**de años para el cálculo de la base**  
**reguladora**

|                      |         |
|----------------------|---------|
| En 1996 se requieren | 8 años  |
| En 1997 se requieren | 9 años  |
| En 1998 se requieren | 10 años |
| En 1999 se requieren | 11 años |
| En 2000 se requieren | 12 años |
| En 2001 se requieren | 13 años |
| En 2002 se requieren | 14 años |
| En 2003 se requieren | 15 años |
| En 2004 se requieren | 16 años |
| En 2005 se requieren | 17 años |
| En 2006 se requieren | 18 años |
| En 2007 se requieren | 20 años |
| En 2008 se requieren | 22 años |
| En 2009 se requieren | 24 años |
| En 2010 se requieren | 26 años |
| En 2011 se requieren | 28 años |
| En 2012 se requieren | 30 años |
| En 2013 se requieren | 32 años |
| En 2014 se requieren | 34 años |
| En 2015 se requieren | 36 años |
| En 2016 se requieren | 38 años |
| En 2017 se requieren | 40 años |

Para conocer el efecto de la ampliación del número de años para el cálculo de la base reguladora partimos de su cálculo según la normativa vigente e iremos comparando este resultado con los de la ampliación del número de años según la tabla anterior.

**2.2. Estimación del efecto de la inflación**

En la actualidad la base reguladora se calcula como la media de las bases de cotización de los 8 últimos años, actualizados los seis primeros según el índice de precios correspondiente. Dado que el índice de precios utilizado no es neutral para el cálculo de las bases futuras, vamos a hacer distintos supuestos sobre la inflación con el fin de conocer el efecto que sobre los resultados puede tener una desviación en las previsiones de inflación.

**1.º Efectos de la ampliación de un año en el cálculo de la base reguladora bajo el supuesto de inflación constante del 3 %**

Partimos del supuesto de una inflación anual del 3 % y de un crecimiento real de los salarios del 1 % acumulativo anual. Hacemos igual a 100 la base de cotización del 8.º año anterior al hecho causante de la pensión, que es el primero que se tendrá en cuenta según la legislación vigente para el cálculo de la base reguladora.

Con los supuestos anteriores la evolución de las bases de cotización será la que aparece en el cuadro IV.5. Y dado que los seis primeros años dichas bases se actualizan por el índice de precios, las bases actualizadas serán las que aparecen en la columna correspondiente del mismo cuadro.

**Cuadro IV.5**  
**Evolución de las bases de cotización**

| Año | Base de cotización | Actualización de las bases          |
|-----|--------------------|-------------------------------------|
| 8.º | 100,00             | 100,00 (1,03) <sup>6</sup> = 119,41 |
| 7.º | 104,03             | 104,03 (1,03) <sup>5</sup> = 120,60 |
| 6.º | 108,22             | 108,22 (1,03) <sup>4</sup> = 121,80 |
| 5.º | 112,58             | 112,58 (1,03) <sup>3</sup> = 123,02 |
| 4.º | 117,12             | 117,12 (1,03) <sup>2</sup> = 124,25 |
| 3.º | 121,84             | 121,84 (1,03) <sup>1</sup> = 125,50 |
| 2.º | 126,75             | 126,75 (1,03) <sup>0</sup> = 126,75 |
| 1.º | 131,75             | 131,86 (1,03) <sup>0</sup> = 131,86 |

La base reguladora resultante, siguiendo la normativa actual, sería:  $993,19/8 = 124,15$ . Su relación con el último salario es  $124,15/131,86 = 94,15$

Si ahora suponemos que se añade un año más al cálculo de la base, habría que incluir el salario del año 9.º anterior a la jubilación, actualizado por la inflación acumulada hasta el segundo año, cuyos resultados aparecen en el cuadro IV.6.

**Cuadro IV.6**  
Evolución de las bases de cotización  
con un año adicional

| Año | Base de cotización | Actualización de las bases          |
|-----|--------------------|-------------------------------------|
| 9.º | 96,13              | 96,13 (1,03) <sup>7</sup> = 118,23  |
| 8.º | 100,00             | 100,00 (1,03) <sup>6</sup> = 119,41 |
| 7.º | 104,03             | 104,03 (1,03) <sup>5</sup> = 120,60 |
| 6.º | 108,22             | 108,22 (1,03) <sup>4</sup> = 121,80 |
| 5.º | 112,58             | 112,58 (1,03) <sup>3</sup> = 123,02 |
| 4.º | 117,12             | 117,12 (1,03) <sup>2</sup> = 124,25 |
| 3.º | 121,84             | 121,84 (1,03) <sup>1</sup> = 125,50 |
| 2.º | 126,75             | 126,75 (1,03) <sup>0</sup> = 126,75 |
| 1.º | 131,86             | 131,86 (1,03) <sup>0</sup> = 131,86 |

La base reguladora, como media de las bases de cotización de los nueve últimos años sería:  $1.111,42/9 = 123,49$ .

Si se compara con la base resultante de incluir los ocho últimos años (124,15), se observa que, al añadir un año al cálculo la base, ésta se ha reducido en un 0,5316 %. Como el porcentaje a aplicar a la base para calcular la pensión no ha variado, la pensión media de quienes acceden a ella se habrá reducido en el mismo porcentaje (0,5316).

2.º *Efectos de la ampliación de un año en el cálculo de la base reguladora bajo el supuesto de inflación constante del 2 %*

Si repetimos las operaciones anteriores, pero haciendo ahora el supuesto de que la inflación anual es del 2 %, los resultados de añadir un año al cálculo de la base reguladora serían los reflejados en el cuadro IV.7.

La base reguladora con la normativa actual sería:  $935,54/8 = 116,94$ . Su relación con el último salario sería:  $116,94/123,15 = 94,96 \%$

La base reguladora con nueve años sería:  $1.047,04/9 = 116,33$ . El efecto de introducir

**Cuadro IV.7**  
Evolución de las bases de cotización  
con reducción de la inflación

| Año | Base de cotización | Actualización de las bases          |
|-----|--------------------|-------------------------------------|
| 9.º | 97,07              | 97,07 (1,02) <sup>7</sup> = 111,50  |
| 8.º | 100,00             | 100,00 (1,02) <sup>6</sup> = 112,61 |
| 7.º | 103,02             | 103,02 (1,02) <sup>5</sup> = 113,74 |
| 6.º | 106,13             | 106,13 (1,02) <sup>4</sup> = 114,88 |
| 5.º | 109,34             | 109,34 (1,02) <sup>3</sup> = 116,03 |
| 4.º | 112,64             | 112,64 (1,02) <sup>2</sup> = 117,19 |
| 3.º | 116,04             | 116,04 (1,02) <sup>1</sup> = 118,36 |
| 2.º | 119,54             | 119,54 (1,02) <sup>0</sup> = 119,54 |
| 1.º | 123,15             | 123,15 (1,02) <sup>0</sup> = 123,15 |

un año más, bajo el supuesto de inflación del 2 %, es de una reducción de la base reguladora, y en consecuencia de la pensión, del 0,5216 %, es decir, en una diezmilésima (por cada 10.000 pesetas en la base reguladora, al ampliar en un año el cálculo de la base se perdería una peseta menos si la inflación es del 2 % en los nueve años anteriores que si es del 3 %).

3.º *Efectos de la ampliación de un año en el cálculo de la base reguladora bajo el supuesto de inflación igual a cero*

Veamos con el mismo ejemplo qué ocurriría si prescindimos de la inflación, en cuyo caso las bases de cotización sólo aumentan como consecuencia del crecimiento anual del 1 % real (cuadro IV.8).

Como se ha supuesto inflación nula, la base reguladora será igual a la media de las bases de cotización de los últimos 8 ó 9 años, según el caso.

$$B_8 = 103,57$$

$$B_9 = 103,06$$

La relación entre ambas bases reguladoras es:  $103,06/103,57 = 0,4924 \%$ .

**Cuadro IV.8**  
**Evolución de las bases de cotización**  
**sin inflación**

| Año | Base de cotización |
|-----|--------------------|
| 9.º | 99,01              |
| 8.º | 100,00             |
| 7.º | 101,00             |
| 6.º | 102,01             |
| 5.º | 103,03             |
| 4.º | 104,06             |
| 3.º | 105,10             |
| 2.º | 106,15             |
| 1.º | 107,21             |

La reducción de la base reguladora como consecuencia de añadir un año más al cálculo de la misma ha sido ligeramente menor que en los supuestos con inflación (unas tres pesetas por cada 10.000), como consecuencia del menor efecto de reducción del valor de las bases de cotización anteriores a los dos últimos años, al tomar para todos los años el valor real de las bases de cotización.

Dado que en el modelo utilizado para las proyecciones se ha prescindido de la inflación, los resultados obtenidos equivalen a hacer el supuesto de que se modifica la fórmula del cálculo de la base reguladora en el sentido de que las bases de cotización se actualizan por el índice de precios hasta el momento en que se calcula la misma. Se deduce también de los cálculos anteriores que siempre que la inflación se mueva en niveles reducidos (el 2 % o el 3 %) las desviaciones no serán muy significativas. En consecuencia, a partir de aquí volveremos al supuesto de no considerar la inflación.

Una vez calculado el efecto de la ampliación de un año en el cálculo de la base reguladora, el efecto total se puede calcular a partir de las nuevas jubilaciones ocurridas en cada ejercicio económico y de la cuantía de la pensión media de las mismas.

Para ejercicios sucesivos se irá calculando el efecto de ir añadiendo uno o dos años, según el caso, al cálculo de la base y acumulando el efecto de dicha ampliación al derivado de las menores pensiones que se irán arrastrando de quienes se jubilaron en años anteriores con la nueva fórmula.

Los resultados de ir introduciendo un año más en el cálculo de la base en cada ejercicio sucesivo hasta alcanzar los cuarenta años se consignan en los cuadros reproducidos en el apartado siguiente.

### 2.3. *Cuantificación de los efectos de la ampliación del número de años para el cálculo de la base reguladora de la pensión hasta llegar a los cuarenta*

Partimos del supuesto de que para el cálculo de la base reguladora se va ampliando el número de años de uno en uno entre 1997 y el 2006, año este último en el que se utilizarían las bases de cotización de los últimos 18 años. A partir del año 2007 se amplían dos años por año, hasta llegar al máximo de 40 años en el 2017. La reducción que sobre la base reguladora tiene el ir añadiendo años según esta cadencia, y bajo los supuestos de crecimiento de los salarios reales del 1 % acumulativo anual, es la que aparece en el cuadro IV.9, que se ha calculado según la metodología desarrollada en el apartado anterior.

En ella aparece en la primera columna el número de años empleados para el cálculo de la base reguladora; en la segunda se hace 100 la base de cotización del año octavo, último que antes de la modificación entraba en el cómputo de la base reguladora, y a partir de dicho valor se van calculando hacia atrás las bases de cotización de los años anteriores, bajo el supuesto de que entre un año y el anterior la diferencia de base de cotización se debe únicamente a la subida del 1 % que hemos su-

puesto para los salarios reales. En la tercera columna aparece calculada la base reguladora de la pensión a medida que se van añadiendo años sucesivos a su cálculo. Y, finalmente, en la última columna se consigna el ahorro, expresado en tanto por ciento, que supone el aumento del número de años empleados para el cálculo de la base reguladora.

Para estimar el ahorro total que supone para el sistema la medida comentada hay que reducir el gasto en pensiones de las altas de cada año en el porcentaje que corresponde en cada caso.

Para ello se hace necesario calcular en primer lugar el número de altas que se producirán en cada año. Este cálculo se ha hecho a partir de las proyecciones demográficas, suponiendo que se mantiene constante la relación media entre los que en un año cumplen los 65 años y se jubilan, la cual será calculada para los últimos 5 años que son los que se dispone de información. Los resultados de dichos cálculos se recogen en la segunda columna del cuadro IV.10.

En segundo lugar es preciso calcular la pensión media de las altas del sistema para cada año. En la 3.ª columna del cuadro IV.10 se consignan los valores correspondientes, expresados en pesetas mensuales y con poder adquisitivo de 1996, bajo el supuesto de que la indicada pensión crece un 1 % acumulativo anual, igual que lo supuesto para los salarios reales.

Sobre esta base, se procede a calcular el ahorro total del sistema (cuadro IV.11) expresado en términos absolutos en mensualidades.

Una vez calculado el ahorro expresado en mensualidades, se pasa a calcular el ahorro acumulado en términos anuales y a continuación se expresa como % del PIB (cuadro IV.12).

**Cuadro IV.9**  
**Reducción de la base reguladora al ir incrementando el número de años**

| Años para el cálculo | Base cotiz.(1) | Reducción      |                     |
|----------------------|----------------|----------------|---------------------|
|                      |                | Base regul.(2) | en % <sup>(3)</sup> |
| 8                    | 100,00         | 103,57         | —                   |
| 9                    | 99,01          | 103,06         | 0,492               |
| 10                   | 98,03          | 102,56         | 0,975               |
| 11                   | 97,06          | 102,06         | 1,458               |
| 12                   | 96,10          | 101,56         | 1,941               |
| 13                   | 95,15          | 101,07         | 2,414               |
| 14                   | 94,20          | 100,58         | 2,887               |
| 15                   | 93,27          | 100,09         | 3,360               |
| 16                   | 92,35          | 99,60          | 3,83                |
| 17                   | 91,43          | 99,17          | 4,25                |
| 18                   | 90,53          | 98,64          | 4,76                |
| 19                   | 89,63          |                |                     |
| 20                   | 88,74          | 97,69          | 5,68                |
| 21                   | 87,87          |                |                     |
| 22                   | 86,99          | 96,76          | 6,57                |
| 23                   | 86,13          |                |                     |
| 24                   | 85,27          | 95,84          | 7,46                |
| 25                   | 84,43          |                |                     |
| 26                   | 83,60          | 94,93          | 8,34                |
| 27                   | 82,77          |                |                     |
| 28                   | 81,95          | 94,03          | 9,21                |
| 29                   | 81,14          |                |                     |
| 30                   | 80,34          | 93,15          | 10,06               |
| 31                   | 79,54          |                |                     |
| 32                   | 78,75          | 92,27          | 10,91               |
| 33                   | 77,97          |                |                     |
| 34                   | 77,20          | 91,41          | 11,74               |
| 35                   | 76,44          |                |                     |
| 36                   | 75,68          | 90,55          | 12,57               |
| 37                   | 74,93          |                |                     |
| 38                   | 74,19          | 89,71          | 13,38               |
| 39                   | 73,46          |                |                     |
| 40                   | 72,73          | 88,88          | 14,18               |

(1) Bajo el supuesto de no inflación y crecimiento real de los salarios del 1%.

(2) Media respectiva de las bases de cotización de 8, 9, 10... años, de acuerdo con la metodología descrita.

(3) Sobre la base reguladora calculada según la normativa vigente.

Se observará que los resultados de nuestra estimación coinciden con los estimados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para el año 2000 y superan a las estimaciones obtenidas por el Ministerio a partir del año 2005. Esto último es lógico que ocurra ya que el

**Cuadro IV.10**  
**Altas de jubilación por año**

| Años | Población <sup>(1)</sup> | Altas <sup>(2)</sup> |
|------|--------------------------|----------------------|
| 1996 | 426.440                  | 255.224              |
| 1997 | 414.713                  | 247.206              |
| 1998 | 428.913                  | 256.704              |
| 1999 | 428.926                  | 256.712              |
| 2000 | 408.552                  | 244.518              |
| 2001 | 406.970                  | 243.572              |
| 2002 | 420.006                  | 251.374              |
| 2003 | 369.548                  | 221.174              |
| 2004 | 324.385                  | 194.144              |
| 2005 | 282.628                  | 169.153              |
| 2006 | 421.087                  | 252.020              |
| 2007 | 336.187                  | 201.208              |
| 2008 | 362.109                  | 216.722              |
| 2009 | 415.179                  | 248.485              |
| 2010 | 416.238                  | 249.118              |
| 2011 | 440.285                  | 263.511              |
| 2012 | 410.695                  | 245.801              |
| 2013 | 428.122                  | 256.231              |
| 2014 | 465.597                  | 278.660              |
| 2015 | 440.291                  | 263.514              |
| 2016 | 423.135                  | 253.246              |
| 2017 | 427.608                  | 255.923              |
| 2018 | 455.495                  | 272.614              |
| 2019 | 453.134                  | 271.201              |
| 2020 | 449.196                  | 268.844              |

<sup>(1)</sup> Población que cumple los 65 años. Fernández Cordón (1996).

<sup>(2)</sup> Número de altas de pensiones de jubilación, calculadas aplicando la hipótesis de mantenimiento de la proporción observada en los últimos 5 años (1991-1995) entre el número de quienes cumplían 65 años y las altas de pensiones de jubilación en el mismo año (59,85%).

supuesto del que se parte en el estudio del Ministerio es el de introducir un año más de cotización para el cálculo de la base reguladora desde 1997 hasta llegar a los 15 años en el 2003, permaneciendo el resto del período estancado en 15 el número de años empleados para el cálculo de la base reguladora. En cambio en nuestra estimación se continúa hasta completar los 40 años en el 2017.

De los resultados observados se puede concluir que esta medida apenas si tiene efecto durante los primeros años, dada la lentitud con la que se introduce, pero que si se amplía el cómputo de la base reguladora a toda la vida laboral, que la hemos situado en los 40 años, a largo plazo puede resultar una medida lo suficientemente potente como para por sí sola dar cuenta de la reducción del déficit del sistema en más de 0,5 puntos porcentuales del PIB.

### **3. Aplicación del principio de proporcionalidad entre número de años cotizados y cuantía de las pensiones con ampliación del período de cotización de 35 a 40 años para alcanzar el 100 % de la base reguladora**

#### *3.1. Concreción de la propuesta*

Partiendo del supuesto establecido en el apartado anterior de ampliación a 40 años del período de cotización necesario para tener derecho al 100 % de la base reguladora, de lo que se trata en la presente propuesta es de igualar el valor que cada año de cotización proporciona a efectos de derecho a percepción de la pensión aplicando estrictamente el principio de proporcionalidad.

Actualmente no se cumple el indicado principio de proporcionalidad, dado que en los 10 primeros años de cotización ya se tiene derecho a una pensión del 50 % de la base reguladora y por cada año adicional se añaden 2 puntos porcentuales más hasta totalizar el 100 % de la base reguladora a los 35 años. Es decir, mientras el último año de cotización aporta a la pensión un 2 % de la base reguladora, el primer año de cotización aportó un 5 %.

**Cuadro IV.11**  
**Cálculo del ahorro total del sistema**

| Años | Pensión                  |                      | Gasto <sup>(3)</sup> | Reducción |                       |                          |
|------|--------------------------|----------------------|----------------------|-----------|-----------------------|--------------------------|
|      | N.º altas <sup>(1)</sup> | Media <sup>(2)</sup> |                      | en %      | Nuevas <sup>(4)</sup> | Acumulada <sup>(4)</sup> |
| 1996 | 255.224                  | 95.141               | 24.282,3             |           |                       |                          |
| 1997 | 247.206                  | 96.092               | 23.754,5             | 0,492     | 116,9                 | 116,9                    |
| 1998 | 256.704                  | 97.053               | 24.913,9             | 0,975     | 242,9                 | 359,8                    |
| 1999 | 256.712                  | 98.023               | 24.914,7             | 1,458     | 363,3                 | 723,1                    |
| 2000 | 244.518                  | 99.004               | 24.208,3             | 1,941     | 469,9                 | 1.193,0                  |
| 2001 | 243.572                  | 99.994               | 24.355,7             | 2,414     | 587,9                 | 1.780,9                  |
| 2002 | 251.374                  | 100.994              | 25.387,3             | 2,887     | 732,9                 | 2.513,8                  |
| 2003 | 221.174                  | 102.004              | 22.560,6             | 3,360     | 758,0                 | 3.271,8                  |
| 2004 | 194.144                  | 103.024              | 20.001,5             | 3,833     | 766,7                 | 4.038,5                  |
| 2005 | 169.153                  | 104.054              | 17.601,0             | 4,248     | 747,7                 | 4.786,2                  |
| 2006 | 252.020                  | 105.095              | 26.486,0             | 4,760     | 1.260,7               | 6.046,9                  |
| 2007 | 201.208                  | 106.145              | 21.357,2             | 5,677     | 1.212,4               | 7.259,3                  |
| 2008 | 216.722                  | 107.207              | 23.234,1             | 6,575     | 1.527,6               | 8.786,9                  |
| 2009 | 248.485                  | 108.279              | 26.905,7             | 7,464     | 2.008,2               | 10.795,1                 |
| 2010 | 249.118                  | 109.362              | 27.244,0             | 8,342     | 2.272,7               | 13.067,8                 |
| 2011 | 263.511                  | 110.455              | 29.106,1             | 9,211     | 2.681,0               | 15.748,8                 |
| 2012 | 245.801                  | 111.560              | 27.421,6             | 10,061    | 2.758,9               | 18.507,7                 |
| 2013 | 256.231                  | 112.676              | 28.871,1             | 10,910    | 3.149,8               | 21.657,5                 |
| 2014 | 278.660                  | 113.802              | 31.712,1             | 11,741    | 3.723,3               | 25.380,8                 |
| 2015 | 262.514                  | 114.940              | 30.173,4             | 12,571    | 3.793,1               | 29.173,9                 |
| 2016 | 253.246                  | 116.090              | 29.399,3             | 13,382    | 3.934,2               | 33.108,1                 |
| 2017 | 255.924                  | 117.251              | 30.007,3             | 14,184    | 4.256,2               | 37.364,3                 |
| 2018 | 272.614                  | 118.423              | 32.283,8             | 14,184    | 4.579,1               | 41.943,4                 |
| 2019 | 271.201                  | 119.607              | 32.437,5             | 14,184    | 4.600,9               | 46.544,3                 |
| 2020 | 268.844                  | 120.803              | 32.477,2             | 14,184    | 4.606,6               | 51.150,9                 |

(1) Número de nuevas pensiones en cada año.

(2) Pensión media mensual de las altas de cada año con la normativa actual en pesetas constantes de 1996, bajo el supuesto de crecimiento de la misma del 1% anual, igual que los salarios.

(3) Coste mensual de las altas de cada año en millones de pesetas de 1996, si no cambia el sistema de cómputo de la base reguladora.

(4) Aplicación de los coeficientes de reducción obtenidos en el Cuadro IV.9 anterior al gasto mensual y acumulación de resultados, expresados en millones de pesetas.

**Cuadro IV.12**  
**Ahorro en porcentaje del PIB**

| Año  | PIB <sup>(1)</sup> | Ahorro <sup>(1)</sup> |          | Según SS <sup>(3)</sup> |
|------|--------------------|-----------------------|----------|-------------------------|
|      |                    | en millones           | en % PIB |                         |
| 1996 | 74.020,0           |                       |          |                         |
| 1997 | 76.070,3           | 1.636,4               | 0,002    |                         |
| 1998 | 77.972,0           | 5.037,2               | 0,006    |                         |
| 1999 | 79.921,3           | 10.123,4              | 0,013    |                         |
| 2000 | 81.919,6           | 15.307,6              | 0,020    | 0,02                    |
| 2001 | 83.967,4           | 24.932,6              | 0,030    |                         |
| 2002 | 86.066,3           | 35.193,2              | 0,041    |                         |
| 2003 | 88.218,2           | 45.805,2              | 0,052    |                         |
| 2004 | 90.423,7           | 56.539,2              | 0,063    |                         |
| 2005 | 92.684,2           | 67.006,8              | 0,072    | 0,06                    |
| 2006 | 95.001,4           | 84.656,6              | 0,089    |                         |
| 2007 | 97.376,4           | 101.630,2             | 0,104    |                         |
| 2008 | 99.810,8           | 123.016,6             | 0,123    |                         |
| 2009 | 102.306,1          | 151.131,4             | 0,148    |                         |
| 2010 | 104.863,7          | 182.949,2             | 0,174    | 0,09                    |
| 2011 | 107.485,3          | 220.483,2             | 0,205    |                         |
| 2012 | 110.172,5          | 259.107,8             | 0,235    |                         |
| 2013 | 112.926,8          | 303.205,0             | 0,268    |                         |
| 2014 | 115.749,9          | 355.331,2             | 0,307    |                         |
| 2015 | 118.643,7          | 408.434,6             | 0,344    | 0,12                    |
| 2016 | 121.609,8          | 463.513,4             | 0,381    |                         |
| 2017 | 124.650,0          | 523.100,2             | 0,420    |                         |
| 2018 | 127.766,3          | 587.207,6             | 0,460    |                         |
| 2019 | 130.960,4          | 651.620,2             | 0,498    |                         |
| 2020 | 134.234,4          | 716.112,6             | 0,533    | 0,19                    |

(1) Con un crecimiento real del PIB del 2,5% anual, en millardos de pesetas del año 1996.

(2) Reducción del coste anual, obtenido de la última columna del Cuadro IV.11 multiplicando por 14 mensualidades, en millones de pesetas del año 1996 y en % del PIB.

(3) Secretaría General de la Seguridad Social (1995 b).

El cumplimiento del principio de proporcionalidad exige que cada año se aporte a la pensión idéntico porcentaje de base reguladora que, en nuestro supuesto de que el período de cotización máximo para alcanzar el 100 % de la base reguladora es de 40 años, sería del 2,5 % por año. También exige suprimir la obligación de cotizar al menos dos años en los últimos diez para tener derecho a pensión.

Al igual que en el apartado anterior, entendemos que la aplicación de esta medida debe efectuarse de forma paulatina, con la finalidad de no perjudicar sensiblemente de un año a otro a algún grupo de cotizantes.

En esta línea de gradualidad, el cuadro IV.13 concreta el calendario de aplicación de la propuesta que culmina el año 2007.

### 3.2. Cuantificación de los efectos de la medida

Como puede observarse en el cuadro IV.13, en el año 1997 los 11 primeros años cotizados darían derecho al 50 % de la base reguladora y cada uno de los restante a un 2 % más. De esta forma, todos los pensionistas que causen alta en dicho año y que hubieran cotizado menos de 36 años ven reducida la pensión en un 2 %. En el año siguiente (1998) al efecto de ahorro de los que causaron alta en el año anterior con menos de 36 años —efecto que se prolonga durante todo el tiempo en que estén dentro del sistema (unos 17 años de media)— hay que añadir el ahorro procedente de quienes causen alta en dicho año y que hayan cotizado menos de 36 años, que verán reducida su pensión en un 4 %, y el derivado de quienes hayan cotizado 36 años, a los que se les reduce la pensión en un 2 %.

En 1999 la reducción correspondiente a quienes al jubilarse dicho año hayan cotizado menos de 36 años es del 6 %, la correspondiente a quienes hayan cotizado 36 del 4 % y a quienes hayan cotizado 37 años se les reduce un 2 %.

El proceso de reducción continuará hasta el año 2006 en el que se habrá introducido la proporcionalidad total para todo el período de 40 años. Al final de este período transitorio todos los años cotizados tienen un valor uniforme del 2,5 % de la base reguladora. A partir de dicho año el porcentaje de reducción permanece constante en el valor alcanzado en el 2006.

**Cuadro IV.13**  
**Calendario de aplicación del principio de proporcionalidad entre número de años cotizados y cuantía de las pensiones**

|  |
|--|
| En 1996 los 10 primeros años aportan el 50% de la base reguladora y los 25 años restantes el 50% totalizando 35 años |
| En 1997 los 11 primeros años aportan el 50% de la base reguladora y los 25 años restantes el 50% totalizando 36 años |
| En 1998 los 12 primeros años aportan el 50% de la base reguladora y los 25 años restantes el 50% totalizando 37 años |
| En 1999 los 13 primeros años aportan el 50% de la base reguladora y los 25 años restantes el 50% totalizando 38 años |
| En 2000 los 14 primeros años aportan el 50% de la base reguladora y los 25 años restantes el 50% totalizando 39 años |
| En 2001 los 15 primeros años aportan el 50% de la base reguladora y los 25 años restantes el 50% totalizando 40 años |
| En 2002 los 16 primeros años aportan el 50% de la base reguladora y los 24 años restantes el 50% totalizando 40 años |
| En 2003 los 17 primeros años aportan el 50% de la base reguladora y los 23 años restantes el 50% totalizando 40 años |
| En 2004 los 18 primeros años aportan el 50% de la base reguladora y los 22 años restantes el 50% totalizando 40 años |
| En 2005 los 19 primeros años aportan el 50% de la base reguladora y los 21 años restantes el 50% totalizando 40 años |
| En 2006 los 20 primeros años aportan el 50% de la base reguladora y los 20 años restantes el 50% totalizando 40 años |

El proceso de adaptación y sus efectos, expresados como el porcentaje en el que se ve reducida la pensión de cada grupo de cotizantes, se consignan en el cuadro IV.14, en cuya última columna se ha calculado la reducción media de quienes se jubilan cada año, bajo el supuesto de una distribución uniforme de los cotizantes por número de años que superan los 35.

El cálculo del ahorro total para un año determinado se puede hacer siguiendo los pasos que se indican a continuación.

**Cuadro IV.14**  
**Reducción de la pensión según los años cotizados**

| Año <sup>(1)</sup> | 35    | 36   | 37   | 38   | 39   | Media |
|--------------------|-------|------|------|------|------|-------|
| 1997               | 2     | 0    | 0    | 0    | 0    | 2     |
| 1998               | 4     | 2    | 0    | 0    | 0    | 3     |
| 1999               | 6     | 4    | 2    | 0    | 0    | 4     |
| 2000               | 8     | 6    | 4    | 2    | 0    | 5     |
| 2001               | 10    | 8    | 6    | 4    | 2    | 6     |
| 2002               | 10,4  | 8,33 | 6,25 | 4,17 | 2,08 | 6,25  |
| 2003               | 10,87 | 8,7  | 6,52 | 4,35 | 2,17 | 6,51  |
| 2004               | 11,36 | 9,01 | 6,82 | 4,54 | 2,27 | 6,81  |
| 2005               | 11,90 | 9,52 | 7,12 | 4,76 | 2,38 | 7,14  |
| 2006               | 12,5  | 10   | 7,50 | 5    | 2,5  | 7,50  |

<sup>(1)</sup> A partir del 2007 el % de ahorro permanece constante en el 7,5 %.

1.º Al no disponer de la información estadística desglosada, se procede a estimar el número de años que han cotizado quienes causan alta en dicho año. Para ello nos podemos valer de la distribución por regímenes de los años cotizados hasta 35 y más de 35, puesto que esta información sí está disponible, haciendo el supuesto que adelantábamos más arriba: distribución uniforme por años de los cotizantes que superan los 35 años de cotización al jubilarse. La tendencia de la distribución por años cotizados de quienes se jubilaron entre 1986 y 1996 nos permite establecer la siguiente tabla (cuadro IV.15) en la que se recogen el porcentaje para cada régimen de quienes al jubilarse habrán cotizado menos de 36 años. La diferencia hasta 100 dará en cada caso el porcentaje de quienes habrían cotizado 36 o más años:

**Cuadro IV.15**  
**Cotizantes con menos de 36 años**

| Regímenes                 | %     |
|---------------------------|-------|
| General .....             | 25,64 |
| Autónomos .....           | 89,98 |
| Agrario Cta. ajena .....  | 36,15 |
| Agrario Cta. propia ..... | 55,57 |
| Mar .....                 | 17,35 |
| Carbón .....              | 7,91  |
| Hogar .....               | 94,96 |

2.° Se calcula el porcentaje que, sobre el total de las altas estimadas para cada año (cuadro IV.10), corresponde a cada régimen. Se puede aproximar este valor mediante la información del número de altas por regímenes para los últimos años y suponiendo una estabilidad en cuanto al comportamiento durante los años que dura la introducción de la medida. Con esta distribución se puede estimar el número de altas por regímenes en cada año de los estudiados (cuadro IV.16).

**Cuadro IV.16**  
**Distribución de las altas por regímenes**

| Regímenes                 | %    |
|---------------------------|------|
| General .....             | 69,0 |
| Autónomos .....           | 11,1 |
| Agrario Cta. ajena .....  | 5,0  |
| Agrario Cta. propia ..... | 9,5  |
| Mar .....                 | 1,7  |
| Carbón .....              | 1,2  |
| Hogar .....               | 2,5  |

3.° Se procede al cálculo de la pensión media de jubilación para cada régimen y para cada año. Se parte de la pensión vigente en 1996 y se aplica un incremento anual del 1 %, como subida de los salarios reales (cuadro IV.17).

4.° A las pensiones medias resultantes para cada régimen en cada uno de los años se

**Cuadro IV.17**  
**Pensión media anual de las altas por regímenes en 1996**

| Regímenes                 | Pesetas   |
|---------------------------|-----------|
| General .....             | 1.288.364 |
| Autónomos .....           | 768.516   |
| Agrario Cta. ajena .....  | 697.200   |
| Agrario Cta. propia ..... | 666.274   |
| Mar .....                 | 1.132.614 |
| Carbón .....              | 2.058.742 |
| Hogar .....               | 676.424   |

les aplica la reducción correspondiente, según la tabla del cuadro IV.14. Al no disponer del desglose de años cotizados para quienes han cotizado más de 36 años se ha hecho el supuesto de que se distribuyen de manera uniforme, por lo que en lugar de aplicar el porcentaje de reducción que les correspondería en función del número de años cotizados entre 36 y 40, se aplica la media de las reducciones correspondientes.

5.° Finalmente, la cifra de ahorro para todos los regímenes y expresada en pesetas constantes del año base (1996) se expresa como tanto por ciento del PIB de cada año, también expresado en pesetas constantes del mismo año. Hay que tener en cuenta que el ahorro de un año se consolida para el resto del período en el que esté vigente la pensión que se ha visto sometida a la nueva fórmula de cálculo que se está analizando, es decir, a lo largo de los 17 años siguientes como media. De ahí que el efecto sea acumulativo durante el período que va desde 1997, primer año considerado para la introducción de la nueva medida, hasta el año 2013, dada la actual esperanza media de vida de quienes cumplen 65 años. En los años siguientes, para calcular el efecto neto acumulado, hay que restar el que procedía de quienes se habían jubilado 17 años antes. En el cuadro IV.18 siguiente se sintetizan los efectos de la medida estudiada tanto en pesetas constantes de 1996 como en comparación con el PIB de cada año.

Como se puede observar, la medida comentada, o mejor dicho, la combinancia de las dos medidas comentadas –ampliación de los actuales 35 a 40 años el período de cotización para alcanzar el 100 % de la base reguladora e introducción de una total proporcionalidad en el valor de los años cotizados– tienen unos efectos poco potentes para equilibrar el sistema, estabilizándose en unos valores de en torno al 1 por mil del PIB hacia el final del período de estudio.

**Cuadro IV.18**  
**Ahorro en porcentaje del PIB**

| Año  | PIB<br>(en millardos) | Ahorro   |  |              |
|------|-----------------------|--|--|--------------|
|      |                       | Anual <sup>(1)</sup><br>(en millones de pesetas) | Acumulado <sup>(2)</sup><br>(en millones de pesetas) | en % del PIB |
| 1997 | 76.070,3              | 1.849,6  | 1.849,6  | 0,002        |
| 1998 | 77.972,0              | 2.897,3  | 4.749,9  | 0,006        |
| 1999 | 79.921,3              | 3.900,3  | 8.691,2  | 0,011        |
| 2000 | 81.919,6              | 4.657,9  | 13.349,1   | 0,016        |
| 2001 | 83.967,4              | 5.657,4  | 19.006,5   | 0,023        |
| 2002 | 86.066,5              | 6.141,2  | 25.147,7   | 0,029        |
| 2003 | 88.218,2              | 5.678,9  | 30.826,6   | 0,035        |
| 2004 | 90.423,7              | 5.260,7  | 36.087,3   | 0,040        |
| 2005 | 92.684,2              | 4.846,6  | 40.933,9   | 0,044        |
| 2006 | 95.001,4              | 7.677,9  | 48.611,8   | 0,051        |
| 2007 | 97.376,4              | 6.179,4  | 54.747,2   | 0,056        |
| 2008 | 99.810,8              | 6.722,9  | 61.470,1   | 0,062        |
| 2009 | 102.306,1             | 7.789,3  | 69.259,4   | 0,068        |
| 2010 | 104.863,7             | 7.883,8  | 77.143,2   | 0,074        |
| 2011 | 107.485,3             | 8.484,3  | 85.627,5   | 0,080        |
| 2012 | 110.172,5             | 7.993,2  | 93.620,7   | 0,085        |
| 2013 | 112.926,8             | 8.415,7  | 102.036,3  | 0,090        |
| 2014 | 115.749,9             | 9.244,5  | 109.431,2  | 0,095        |
| 2015 | 118.643,7             | 8.828,9  | 115.362,8  | 0,097        |
| 2016 | 121.609,8             | 8.569,7  | 120.032,2  | 0,099        |
| 2017 | 124.650,0             | 8.746,9  | 124.121,2  | 0,100        |
| 2018 | 127.766,3             | 9.410,5  | 127.874,3  | 0,100        |
| 2019 | 130.960,4             | 9.455,4  | 132.172,3  | 0,101        |
| 2020 | 134.234,4             | 9.466,9  | 136.460,3  | 0,102        |

(1) Ahorro ocasionado por la menor pensión de las nuevas altas de cada año.

(2) Ahorro en millones de pesetas derivado de la acumulación de los efectos de años anteriores, que se consolidan, más el efecto de las altas de dicho año. Este proceso de acumulación continúa hasta que comiencen a salir del sistema quienes se jubilaron a partir de 1997. Si suponemos que las generaciones se renuevan cada 17 años, esto ocurriría en el año 2014. En dicho año el ahorro acumulado se ve reducido en la cuantía del originado en 1997. El ahorro acumulado en dicho año será igual al acumulado en el año 2013 más el procedente de las altas del año 2014 menos el que procedía de las altas de 1997.

#### 4. Retraso en la edad de jubilación

##### 4.1. Concreción de la propuesta

Para realizar una hipótesis sobre la posibilidad de retrasar la edad de jubilación después de los 65 años hemos considerado la siguiente información:

a) Porcentaje de jubilados con más de 65 años. La información al respecto nos indica

que para el año 1994 el porcentaje de número de altas del Régimen General <sup>30</sup> de la Seguridad Social en España con más de 65 años fue del 3,67 %, siendo su distribución por edades la siguiente (cuadro IV.19):

<sup>30</sup> No existe información publicada sobre distribución del número de altas de pensiones de jubilación por edades para los Regímenes Especiales.

**Cuadro IV.19**  
**Distribución por edades del número**  
**de altas de jubilación <sup>(1)</sup>**

| Edad                   | %     |
|------------------------|-------|
| Menos de 65 años ..... | 69,95 |
| 65 años .....          | 26,39 |
| 66 años .....          | 1,17  |
| 67 años .....          | 0,72  |
| 68 años .....          | 0,50  |
| 69 años .....          | 0,39  |
| 70 y más años .....    | 0,89  |

<sup>(1)</sup> Sólo Régimen General.

Fuente: Secretaría General de la Seguridad Social (1995a).

b) Porcentaje del número de jubilados después de los 68 años en los países de Europa que es del 10 %<sup>31</sup>.

c) Esta misma fuente nos dice que el 25 % de los jubilados en los países de Europa desearía continuar en una actividad remunerada.

d) Finalmente de la encuesta realizada en el trabajo dirigido por los profesores Herce y Pérez Díaz se desprende que un 19 % de la población está a favor del retraso de la edad de jubilación porque «es bueno que uno pueda seguir trabajando hasta los 70 años»<sup>32</sup>. La encuesta se ha realizado a 1.213 individuos de ambos sexos, mayores de 18 años, residentes en la Península, Baleares y Canarias (se excluye Ceuta y Melilla).

Partimos del supuesto de que quienes voluntariamente se acogen al retraso en la edad de jubilación son trabajadores autónomos (que representa en torno al 11 % de los que se jubilan en un año) y del Régimen General (un 69 % del total de jubilaciones de un año), es decir, el 80 % del total. Si suponemos, a partir

de la información cualitativa disponible a la que se hacía referencia anteriormente, que sólo un 20 % de este colectivo se acogería al retraso voluntario en la jubilación, se deduce que la medida afecta a un 16 % de altas de jubilación cada año.

#### 4.2. *Cuantificación de los efectos de la medida*

Este retraso en la edad de jubilación tendría dos efectos: uno de ahorro por el lado del gasto y otro de incremento de las cotizaciones, bajo el supuesto de que quienes se acogan a esta medida continúen cotizando. Para calcular el ahorro que produce dicho retraso hay que calcular la pensión media de dicho colectivo, para lo que es necesario conocer la pensión media de las altas del Régimen General y del de Autónomos, ya que suponíamos que eran éstos los colectivos en los que se encontrarían los afectados por dicha medida. Una vez conocida la pensión media de las altas, y suponiendo que se distribuye de forma homogénea el porcentaje de los que se acogen a la medida del retraso voluntario, aplicamos un 16 % a las altas de cada colectivo en el año correspondiente y el número de personas resultante lo multiplicamos por la pensión media de las altas de su colectivo. El resultado es el ahorro obtenido en el gasto de pensiones de dicho año.

El efecto se agota en un año si el retraso que se incentiva es de un año, porque al año siguiente se compensa el número de los que retrasen su edad de jubilación con los que, habiéndola retrasado el año anterior, se jubilan en dicho año. En cambio, si el retraso en la edad de jubilación se extiende a dos o tres años el cálculo se complica, como veremos después.

Por el lado de los ingresos, y suponiendo que coticen normalmente los que voluntariamente retrasan su edad de jubilación, el cálculo en teoría sería similar. Para el mismo colectivo

<sup>31</sup> De las Fuentes, J. M. y Gonzalo, B. (1996), pág. 149.

<sup>32</sup> Herce, J. A. y Pérez Díaz, V. (directores) (1995), pág. 114.

estimado para el cálculo del ahorro en el gasto, se calcula su base de cotización, a partir de las bases medias de los distintos regímenes y, conocido como es el tipo de cotización, se obtiene el incremento de ingresos obtenido por esta vía. Nótese que si consideramos que éstos son incrementos netos de ingresos, estamos suponiendo que hay un crecimiento neto de empleo por el hecho de que un colectivo retrase su edad de jubilación, cosa poco verosímil. Quizás sea más realista suponer que no se produce crecimiento de los ingresos por cotizaciones, ya que, si los no jubilados a pesar de haber alcanzado la edad legal continúan ocupando un puesto de trabajo, éste no estará disponible para que otro trabajador pase a ocuparlo, como ocurriría normalmente si se jubilara. En todo caso podría haber un incremento neto marginal, si suponemos que el trabajador con más antigüedad tiene unas bases de cotización más elevadas que el que le hubiera sustituido en el caso de haberse jubilado.

Una forma de cálculo del ahorro ocasionado por el retraso voluntario en la edad de jubilación se puede obtener a partir del supuesto de que se introducen los incentivos suficientes como para que un grupo de trabajadores de los que cada año cumplen la edad legal de jubilación permanezcan en activo. El retraso voluntario en la edad de jubilación se supone que afecta sólo al colectivo al que antes hacíamos referencia (afiliados del Régimen General y de Trabajadores Autónomos) y que se extiende durante tres años de la forma siguiente: el 20 % retrasa la edad en un año, el 15 % en dos y el 10 % en tres, de tal forma que nadie permanece en activo una vez cumplidos los 68 años.

Durante el primer año en que tenga efecto la medida el ahorro en el gasto equivale al 20 % del gasto de los nuevos pensionistas de dicho año. Al año siguiente el efecto neto es mayor, ya que, al ahorro de quienes cumpliendo los 65 años en dicho año retrasan su jubi-

lación (un 20 %), hay que añadir el de quienes habrían cumplido la edad legal en el año anterior y aún continúan en activo (un 15 % de los mismos), menos el 5 % de estos últimos que se jubilan en dicho año. Si las generaciones fueran iguales el ahorro en este segundo año sería equivalente al 30 % de los que se jubilan en un año. Al tercer año de introducir la medida el ahorro alcanzaría un máximo (un 35 % bajo el supuesto de homogeneidad) al unirse al 20 % de quienes cumplen los 65 años en el mismo y continúan en activo, el 15 % del año anterior y el 10 % del antepenúltimo, menos el 5 % de cada una de las dos generaciones previas que se jubilan en dicho año. Al cuarto año el ahorro habrá decrecido puesto que al ahorro del 20 % del año corriente, más el 15 % del anterior y el 10 % del antepenúltimo, que permanecerían en activo por encima de la edad legal, habría que restar el 20 % que se jubilarían procedentes de generaciones anteriores (10 % de la más antigua y 5 % de cada una de las dos más próximas); en total, un 25 %, que es el que se consolida para el resto del periodo. Estos efectos los podemos sintetizar en la tabla siguiente (cuadro IV.20).

Es decir, que un retraso voluntario en la edad de jubilación de un 20 % de los que se

**Cuadro IV.20**  
**Ahorro en % del gasto de los que se jubilan cada año**

| Año           | Edad de jubilación |    |    | Total |
|---------------|--------------------|----|----|-------|
|               | 66                 | 67 | 68 |       |
| 1.º año ..... | 20                 | -  | -  | 20    |
| 2.º año ..... | 20                 | 15 | -  | 35    |
|               | -5                 |    |    | -5    |
| 3.º año ..... | 20                 | 15 | 10 | 45    |
|               | -5                 | -5 |    | -10   |
| 4.º año ..... | 20                 | 15 | 10 | 45    |
|               | -10                | -5 | -5 | -20   |
| 5.º año ..... | 20                 | 15 | 10 | 45    |
|               | -10                | -5 | -5 | -20   |

jubilán cada año en el Régimen General y de Autónomos va a tener un efecto a largo plazo equivalente al 25 % del gasto de las altas de un año, con un máximo del 35 % de dicho gasto en el tercer año a partir de la innovación y suponiendo que el retraso se alargue como máximo por tres años y de forma decreciente.

**Cuadro IV.21**  
**Ahorro en porcentaje del PIB**

| Año  | PIB<br>(en millardos) | Ahorro                   |                |
|------|-----------------------|--------------------------|----------------|
|      |                       | (en millones<br>de pts.) | (en % del PIB) |
| 1997 | 76.070,3              | 48.214,0                 | 0,063          |
| 1998 | 77.972,0              | 74.697,0                 | 0,096          |
| 1999 | 79.921,3              | 88.557,3                 | 0,111          |
| 2000 | 81.919,6              | 62.553,4                 | 0,076          |
| 2001 | 83.967,4              | 61.445,8                 | 0,073          |
| 2002 | 86.066,5              | 64.032,4                 | 0,074          |
| 2003 | 88.218,2              | 56.846,8                 | 0,064          |
| 2004 | 90.423,7              | 50.340,3                 | 0,056          |
| 2005 | 92.684,2              | 44.235,1                 | 0,048          |
| 2006 | 95.001,4              | 66.713,8                 | 0,070          |
| 2007 | 97.376,4              | 53.692,2                 | 0,055          |
| 2008 | 99.810,8              | 58.414,1                 | 0,059          |
| 2009 | 102.306,1             | 67.680,0                 | 0,066          |
| 2010 | 104.863,7             | 68.501,4                 | 0,065          |
| 2011 | 107.485,3             | 73.718,7                 | 0,069          |
| 2012 | 110.172,5             | 69.451,9                 | 0,063          |
| 2013 | 112.926,8             | 73.122,9                 | 0,065          |
| 2014 | 115.749,9             | 80.318,9                 | 0,069          |
| 2015 | 118.643,7             | 76.712,9                 | 0,065          |
| 2016 | 121.609,8             | 74.460,9                 | 0,061          |
| 2017 | 124.650,0             | 76.000,5                 | 0,061          |
| 2018 | 127.766,3             | 81.766,8                 | 0,064          |
| 2019 | 130.960,4             | 82.156,4                 | 0,063          |
| 2020 | 134.234,4             | 82.256,8                 | 0,061          |

De los resultados obtenidos se concluye (cuadro IV.21) que esta medida, como cabía esperar, comienza a tener efectos inmediatos que se van ampliando en los primeros años, hasta alcanzar el máximo en el tercer

año de introducida, por las hipótesis que habíamos formulado sobre la reacción de los potenciales jubilados ante los estímulos para retrasar voluntariamente la edad de jubilación hasta los 68 años como máximo. Una vez alcanzado dicho máximo, la magnitud del ahorro se estabiliza en unos niveles que oscilan entre el 0,5 y el uno por mil del PIB de cada año, con valores muy similares en los años centrales de la proyección a los que se obtenían con la medida analizada en el apartado anterior.

## 5. Constitución de reservas

### 5.1. Concreción de la propuesta

Los firmantes del Pacto de Toledo y desarrollos posteriores acordaron la constitución de un Fondo de reserva al que se abonarían los excedentes que pudieran generar las cotizaciones sociales al afectarlas exclusivamente a la financiación de las prestaciones contributivas.

En nuestro modelo, tal posibilidad no se produce, puesto que la situación de partida, tras proceder a la separación y clarificación de las fuentes de financiación, es ya deficitaria (cuadro IV.1).

A pesar de ello, nos ha parecido relevante mantener esta idea e introducirla en el modelo. Con ello conseguimos cerrar totalmente el sistema contributivo de pensiones de modo que los costes financieros generados por los déficit son soportados por el propio sistema.

Para realizar esta simulación, hemos supuesto un tipo de interés constante a lo largo del período de la proyección equivalente, en términos reales, al crecimiento del PIB.

## 5.2. Cuantificación de los efectos de la medida

Naturalmente, la medida indicada, al partir de una situación de déficit, no sólo no corrige el desequilibrio sino que lo acentúa. El mayor desequilibrio da una idea del coste adicional en términos de carga financiera que supone el desequilibrio del sistema contributivo de pensiones. El resultado final se reproduce en el cuadro IV.22.

Como puede observarse, el déficit adicional al introducir el coste financiero del desequilibrio llega a situarse porcentualmente en 3 centésimas del PIB al final del período de la proyección.

**Cuadro IV.22**  
**Déficit adicional al considerar costes financieros**

| Año  | % PIB |
|------|-------|
| 1997 | 0,01  |
| 1998 | 0,01  |
| 1999 | 0,01  |
| 2000 | 0,02  |
| 2001 | 0,02  |
| 2002 | 0,02  |
| 2003 | 0,03  |
| 2004 | 0,03  |
| 2005 | 0,03  |
| 2006 | 0,03  |
| 2007 | 0,02  |
| 2008 | 0,03  |
| 2009 | 0,02  |
| 2010 | 0,02  |
| 2011 | 0,02  |
| 2012 | 0,03  |
| 2013 | 0,03  |
| 2014 | 0,03  |
| 2015 | 0,03  |
| 2016 | 0,03  |
| 2017 | 0,03  |
| 2018 | 0,03  |
| 2019 | 0,03  |
| 2020 | 0,03  |

## V. RESUMEN Y CONCLUSIONES

Las propuestas contenidas en el Pacto de Toledo constituyen un planteamiento acertado para afrontar el problema del desequilibrio financiero de las pensiones contributivas en España.

La opción alternativa posible sería la sustitución del actual sistema de reparto por uno de capitalización, lo que implicaría un cambio más radical y por tanto un elevado gradualismo, dando por supuesto el respeto a los derechos adquiridos.

Parece obvio que la preferencia por un sistema de reparto o por un sistema de capitalización depende de planteamientos ideológicos y de la valoración de los efectos económicos de ambos modelos. Ni el pluralismo de la sociedad española en el plano ideológico, ni las conclusiones de la teoría económica en el plano técnico, permiten inclinar claramente la balanza en favor de uno u otro sistema. En cualquier caso, la polarización extrema reparto-capitalización no parece una posición adecuada puesto que cabe perfectamente la coexistencia de ambos sistemas no sólo transitoriamente sino en la configuración definitiva del modelo general de pensiones.

Constituyen importantes activos del Pacto de Toledo, en primer lugar, el hecho de que goza del consenso sociopolítico necesario para abordar una reforma de tanto calado. En segundo lugar porque respeta la idea de continuidad. Por último, importa resaltar que el Pacto de Toledo aboga por una profundización en la esencia del sistema contributivo de pensiones. Estamos ante una reforma que no sólo no desvirtúa la lógica del sistema sino que, por el contrario, avanza hacia una aplicación más pura y coherente del mismo, lo que constituye, sin duda, un importante valor añadido de la reforma a tener en cuenta.

No obstante, la idea de profundización en la esencia de lo que debe ser un modelo contributivo de reparto —respetuoso con los principios de proporcionalidad, afectación y corresponsabilidad financiera, hasta dar como resultado un sistema actuarialmente justo— no se desarrolla hasta sus últimas consecuencias en las propuestas del Pacto de Toledo, sin duda por la necesidad de atemperar la lógica doctrinal a los condicionamientos políticos.

Más preocupante resulta la aplicación que ha empezado a realizarse del Pacto de Toledo cristalizada primero en el «Acuerdo sobre consolidación y racionalización del sistema de la Seguridad Social»<sup>33</sup> firmado en octubre de 1996 y después en el Proyecto de Ley del mismo nombre<sup>34</sup>. Entendemos, en efecto, que una aplicación parcial en cuanto al contenido y demasiado gradual en cuanto al calendario compromete seriamente la consecución del objetivo de asegurar el equilibrio financiero del sistema.

En particular, debe llamarse la atención sobre el hecho de que la pieza básica de la reforma contenida en el Pacto de Toledo, su auténtica viga maestra, es la propuesta de separación y clarificación de las fuentes de financiación, por lo que entendemos que la corrección del desequilibrio financiero del sistema obliga a adoptar esta medida de forma inmediata, sin demorarla, como contempla el Proyecto de Ley, hasta el año 2000. Nuestra simulación se ha realizado bajo este supuesto de aplicación inmediata de la medida y aun así el desequilibrio del sistema durante los próximos ejercicios es significativo. Por ello, entendemos que es importante transmitir el mensaje de que es necesario proceder sin demora y de forma completa a la aplicación de las medidas contempladas en el Pacto de Toledo y que cualquier retraso o aplicación parcial com-

<sup>33</sup> Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (1996 b).

<sup>34</sup> Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (1996 c).

promete seriamente el equilibrio futuro del sistema contributivo de pensiones.

Como punto de arranque de nuestra investigación, nos ha parecido obligado analizar y comparar distintos estudios disponibles al iniciarse aquélla, relativos al desequilibrio del Sistema, incluyendo el realizado por este mismo equipo para la Fundación BBV (1996 b). Ello ha obligado a realizar un esfuerzo de homogeneización de los resultados, remitiéndolos al mismo año de partida y expresando el desequilibrio en porcentaje del PIB. Se ha partido inicialmente del supuesto de no modificación del statu quo vigente, levantado después para admitir el principio de separación de fuentes de financiación y aplicación íntegra de las cotizaciones sociales a la financiación de las prestaciones contributivas, pero manteniendo inalterada la normativa reguladora del sistema.

Los resultados obtenidos confirman en uno y otro caso la inviabilidad del actual modelo. Ya con el inicio del próximo siglo se alcanza un desequilibrio significativo, sin que se manifiesten tendencias equilibradoras del sistema. La situación puede calificarse de insostenible si se introducen en el escenario las exigencias del Pacto de Estabilidad y Crecimiento para los países de la zona del Euro. Esta parte de nuestro estudio concluye con el análisis del efecto de diversas medidas encaminadas a reequilibrar el Sistema, lo que servirá de contraste a las conclusiones obtenidas con nuestro modelo.

Para estimar el efecto que surtiría la aplicación de las medidas contenidas en el Pacto de Toledo hemos introducido en nuestro modelo distintos escenarios que combinan diversas tasas de crecimiento hasta el año 2020 del PIB, productividad, empleo y salarios reales. Con estas hipótesis, hemos supuesto que se procedía a la separación de las fuentes de financiación, afectando las cotizaciones sociales exclu-

sivamente a la financiación de las prestaciones contributivas.

Considerando conjuntamente los cuatro escenarios de nuestra proyección, podemos afirmar que cabe distinguir tres períodos relevantes a efectos del grado de desequilibrio del sistema de pensiones contributivas. Un primer período iría de 1997 hasta los años 2003-2004 en el que el equilibrio se deteriora con relativa rapidez y se alcanza un desequilibrio que razonablemente se situará entre medio y un punto porcentual del PIB, esto es, un desequilibrio que podemos calificar de «preocupante» pero de ningún modo de «alarmante». Seguirá un segundo período de relativa mejora entre los años 2004 y 2009-2010, en el que la tensión del déficit decrece. A partir de la segunda década del próximo siglo, el deterioro del sistema vuelve a acentuarse, lo que configuraría un tercer período 2010-2020 de empeoramiento del equilibrio excepto en el supuesto de que la economía española consolidase tasas de crecimiento de la economía y del empleo que desde la perspectiva actual deben calificarse de optimistas.

Aparece, por tanto, un primer período crítico, que va desde 1997 hasta los primeros años del próximo siglo, en el que hay que acentuar las medidas correctoras. Superada la crisis del 2003-2004, el sistema ve cómo mejora el desequilibrio, la tensión se reduce, se gana margen de maniobra y resulta más fácil consolidar reformas que garanticen una estabilidad a largo plazo. Con esta perspectiva, demorar las reformas resultaría absurdo, puesto que la incidencia de las mismas debe realizarse en los próximos ejercicios que es cuando va a ser más necesaria.

La primera medida concreta adicional que se considera es la ampliación del número de años para el cálculo de la base reguladora de la pensión, pasando de los ocho actuales a los cuarenta. Esta ampliación debe efectuarse muy

gradualmente para evitar perjudicar significativamente a algunos grupos de cotizantes, de modo que el proceso no culmina hasta el año 2017. Se observa que la influencia del nivel de inflación sobre los efectos de la medida no es significativo siempre que aquélla se mueva en niveles reducidos del orden del 2 %-3 %. Se concluye que la medida tiene un efecto muy lento aunque, a largo plazo, si el cómputo de la base reguladora se extiende a toda la vida laboral, puede ser efectiva y proporcionar reducciones del déficit del sistema superiores al medio punto porcentual del PIB, superior al obtenido en otros estudios alternativos.

La aplicación del principio de proporcionalidad entre número de años cotizados y cuantía de las pensiones, con ampliación del período de cotización de 35 a 40 años para alcanzar el 100 % de la base reguladora, en coherencia con la medida anterior, tiene un efecto poco potente para reequilibrar el sistema, estabilizándose en un valor de en torno al 1 por mil del PIB hacia el final del período de nuestra proyección.

El retraso en la edad de jubilación tiene un efecto inmediato al tercer año de introducción de la medida, llegando la corrección a superar una décima del porcentaje del déficit sobre el PIB. A partir de este momento, la medida pierde efectividad y se estabiliza en una corrección del orden de 0,06 puntos porcentuales del PIB.

La medida contemplada en el Pacto de Toledo y desarrollos posteriores de constituir un Fondo de reserva al que se abonarían los excedentes resultantes de las cotizaciones sociales tras la separación de fuentes de financiación se muestra irrealizable en nuestro modelo al partir ya de una situación deficitaria. No obstante la hemos introducido para calibrar el coste adicional financiero debido al déficit del sistema y considerar a éste totalmente cerrado, llegando a la conclusión que, a un tipo de interés equivalente, en términos reales, al cre-

cimiento del PIB, ello implica un déficit adicional de 3 centésimas del PIB a largo plazo.

El efecto combinado de la aplicación de las medidas del Pacto de Toledo, excluida la constitución de reservas, es creciente a lo largo del período de la proyección (cuadro V.1).

**Cuadro V.1**  
**Reducción del déficit del sistema por efecto combinado de las medidas <sup>(1)</sup>**

| Año  | % del PIB |
|------|-----------|
| 1997 | 0,07      |
| 1998 | 0,11      |
| 1999 | 0,14      |
| 2000 | 0,11      |
| 2001 | 0,13      |
| 2002 | 0,14      |
| 2003 | 0,15      |
| 2004 | 0,16      |
| 2005 | 0,16      |
| 2006 | 0,21      |
| 2007 | 0,22      |
| 2008 | 0,24      |
| 2009 | 0,28      |
| 2010 | 0,31      |
| 2011 | 0,35      |
| 2012 | 0,38      |
| 2013 | 0,42      |
| 2014 | 0,47      |
| 2015 | 0,51      |
| 2016 | 0,54      |
| 2017 | 0,58      |
| 2018 | 0,62      |
| 2019 | 0,66      |
| 2020 | 0,70      |

<sup>(1)</sup> Excluida la constitución de reservas.

En los primeros años dicho efecto es tenue, aunque consigue reducir el desequilibrio del sistema entre una y dos décimas de su porcentaje sobre el PIB, lo que no resulta desdeñable. Este efecto relativamente menor se explica en primer lugar por el gradualismo con el que se introducen las medidas con el fin de que los colectivos afectados tengan margen de tiempo suficiente para re-

accionar ante la nueva situación. Además, por su propia naturaleza, las medidas correctoras no alcanzan un efecto significativo hasta transcurrido un cierto período de tiempo necesario para su maduración.

A largo plazo, el efecto de las medidas es mucho más fuerte y llega a conseguir en el año final de la proyección una reducción importante del desequilibrio cuantificada en un 0,7 % del PIB, lo que confirma su efectividad.

A pesar de la aplicación de las medidas del Pacto de Toledo, el déficit resultante en el sistema contributivo de pensiones (cuadro V.2) crece de forma muy acelerada en los próximos años y llega a alcanzar un máximo del 1,02 % del PIB en los años 2003-2004, lo que confirma el hecho de que el período crítico para el equilibrio del sistema empieza a partir de ahora, lo que obliga a tomar las medidas correctoras sin demora.

A largo plazo, con la aplicación de las medidas el desequilibrio del sistema se va corrigiendo, de modo que en el año 2020, término de nuestra proyección, no llega al medio punto porcentual del PIB, lo que puede calificarse de aceptable aunque, naturalmente, sería deseable el total equilibrio del sistema. A largo plazo,

**Cuadro V.2**  
**Déficit del sistema tras la aplicación de las medidas <sup>(1)</sup>**

| Año  | % del PIB |
|------|-----------|
| 1997 | 0,34      |
| 1998 | 0,46      |
| 1999 | 0,59      |
| 2000 | 0,76      |
| 2001 | 0,85      |
| 2002 | 0,93      |
| 2003 | 1,02      |
| 2004 | 1,02      |
| 2005 | 0,95      |
| 2006 | 0,77      |
| 2007 | 0,83      |
| 2008 | 0,75      |
| 2009 | 0,66      |
| 2010 | 0,66      |
| 2011 | 0,65      |
| 2012 | 0,67      |
| 2013 | 0,63      |
| 2014 | 0,60      |
| 2015 | 0,63      |
| 2016 | 0,61      |
| 2017 | 0,56      |
| 2018 | 0,51      |
| 2019 | 0,50      |
| 2020 | 0,48      |

<sup>(1)</sup> Excluida la constitución de reservas.

las medidas contenidas en el Pacto de Toledo pueden calificarse, por tanto, de efectivas.



## VI. BIBLIOGRAFIA

**Barea, J. y otros** (1995): *El sistema de pensiones en España: análisis y propuestas para su viabilidad*. Monografía. Círculo de Empresarios. Madrid.

**Barea, J., Carpio, M. y Domingo, E.** (1995): *El futuro de las pensiones en España. Comentarios al «Pacto de Toledo»*. Cuadernos de Información Económica, n.º 95, Fundación FIES.

**Barea, J. y Dizy, D.** (1995): *¿Está el Estado Español en quiebra?* Ediciones Encuentro. Madrid.

**Carpio, M. y Domingo, E.** (1996): *Presente y futuro de las pensiones en España*. Encuentro Ediciones, Oikos Nomos. Madrid.

**De las Fuentes, J. M.ª y Gonzalo, B.** (1996): *Modelos de aseguramiento en España del riesgo de pérdida de la renta derivada de la actividad laboral a causa de la vejez*. Fundación BBV.

**Domingo, E.** (1995): *Competitividad y Economía del Bienestar. Incidencia de las principales políticas públicas en la competitividad: pensiones y ahorro*. Hacienda Pública Española. Monografías 1/1995, págs. 167-174.

**Fernández Cordón, J. A.** (1996): *Demografía, actividad y dependencia en España*. Fundación BBV.

**Fundación BBV** (1996 a): *Pensiones y prestaciones por desempleo*.

**Fundación BBV** (1996 b): *Escenarios de evolución del gasto público en pensiones y desempleo en el horizonte 2020*.

**Herce, J. A. y Pérez-Díaz, V.** (directores) (1995): *La reforma del sistema público de*

*pensiones en España*. Colección Estudios e Informes, La Caixa.

**Herce, J. A. y otros** (1996): *El futuro de las pensiones en España: hacia un sistema mixto*. Colección Estudios e Informes, La Caixa.

**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. Pacto de Toledo** (1995): Boletín Oficial de las Cortes Generales de 12 de abril de 1995. Serie E, núm. 134. Se cita también como «Pacto de Toledo» (1995).

**Izquierdo, G. y Cuevas, A.** (1994): «La financiación de la protección social y la competitividad: implicaciones para España». *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, n.º 1/2.

**Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales** (1996 a): *Anuario de Estadísticas Laborales y Asuntos Sociales 1995*.

**Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales** (1996 b): *Acuerdo sobre consolidación y racionalización del Sistema de la Seguridad Social*. Colección Seguridad Social, n.º 16.

**Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales** (1996 c): *Proyecto de Ley de consolidación y racionalización del Sistema de Seguridad Social*.

**Pacto de Toledo** (1995): Véase «Informe de la ponencia para el análisis...» (1995).

**OCDE** (1988): *The future of social protection*.

**OCDE** (1996): *Ageing in OECD Countries. A critical policy challenge*. Social Policy Studies, n.º 20.

**Pérez-Agote, A.** (1996): *La inactividad laboral de los españoles y su previsión. Análisis sociológico*. Fundación BBV.

**Piñera, J.** (1996): *Una propuesta de reforma del sistema de pensiones en España*. Círculo de Empresarios.

**Secretaría de Estado de la Seguridad Social** (1996 a): *Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social, ejercicio 1997*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

**Secretaría de Estado de la Seguridad Social** (1996 b): *Seguridad Social, liquidación del ejercicio 1995*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

**Secretaría General de la Seguridad Social** (1995 a): *Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social. Anexo al Informe Económico-Financiero*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

**Secretaría General de la Seguridad Social** (1995 b): *La Seguridad Social en el umbral del siglo XXI. Estudio Económico Actuarial*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

**Secretaría General de la Seguridad Social** (1995 c): *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. Pacto de Toledo*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

**Segura, J.** (1988): «Algunos problemas de la protección social: el caso de las pensiones». *Papeles de Economía Española*, n.º 37.

**Towers Perrin** (1996): *Análisis de los sistemas de pensiones INVERCO* (Asociación de Instituciones de Inversión Colectiva y de Fondos de Pensiones).













**FUNDACION BBV**

Gran Vía, 12 - 48001 BILBAO  
Alcalá, 16 - 28014 MADRID