

Projecting Pension Expenditures in Spain: On Uncertainty, Communication and Transparency

Rafael Doménech^a and Ángel Melguizo^b

a Universidad de Valencia

b BBVA Research Department

Junio, 2008.

Resumen

Durante las últimas décadas se ha producido un notable avance en los modelos de proyección del gasto público, gracias a la difusión y manejo de nuevas bases de datos y a los progresos en la modelización teórica y empírica. Estos avances han sido especialmente significativos en el ámbito del envejecimiento y las pensiones, y han mostrado de forma concluyente la necesidad de realizar reformas en los sistemas de protección social, para adaptarlos a los continuos cambios sociales, demográficos y económicos.

No obstante, este consenso académico no parece haber sido suficiente para fomentar el debate público necesario para discutir sobre sus alternativas y llevarlas a cabo. Ello podría reflejar, en primer lugar, un nivel de conocimiento insuficiente fuera de los círculos de especialistas, debido a una presentación de resultados demasiado técnica. En segundo lugar, entre los ciudadanos y en algunos ámbitos políticos las proyecciones de largo plazo sobre el gasto en pensiones se reciben con un alto nivel de escepticismo, en parte debido a los errores incurridos por las proyecciones efectuadas en el pasado.

Esta situación es compartida en buena parte de las economías industrializadas, pero parece aún más relevante en el caso de España. Si bien la evolución reciente y la situación son bastante favorables, al mostrar el sistema de Seguridad Social superávit durante los últimos diez años, las perspectivas muestran un envejecimiento más acusado que el resto de la OCDE, y la agenda de reformas en las últimas décadas ha sido más modesta que otras economías europeas.

En este artículo se propone una serie de indicadores sobre la evolución futura del sistema público de pensiones contributivas en España, entre 2007 y 2060, y se presenta una metodología simple para incorporar la incertidumbre asociada a estas proyecciones, con el objetivo de facilitar y mejorar la comunicación a la opinión pública de los retos a los que se enfrentará el Estado de bienestar.

Para ello, se emplean las últimas proyecciones demográficas de Eurostat hasta 2060, se diseñan varios escenarios macroeconómicos (más o menos favorables en términos de

actividad y desempleo, diferenciando por tramos de edad y por sexo) y se simulan evoluciones alternativas de la pensión media (en relación a la productividad). Dentro de un enfoque de contabilidad agregada, el escenario central sugiere que el gasto en pensiones en términos de PIB se duplicaría, desde el 7,6% actual, hasta niveles superiores al 15% desde 2045. Como consecuencia, el sistema de pensiones contributivas de la Seguridad Social en España registraría déficit a partir de 2024. Los recursos acumulados en el Fondo de reserva permitirían financiar las pensiones hasta aproximadamente 2040, sin necesidad de elevar las cotizaciones sociales ni de transferir recursos del resto de Administraciones. Estos resultados están en línea con las últimas proyecciones oficiales.

Junto con este escenario central, se presenta una serie de proyecciones alternativas del gasto en pensiones, dependiendo de un escenario más o menos favorable de demografía, de evolución económica y de revalorizaciones de la pensión media, cubriendo todo el rango de supuestos factibles. Aunque la incertidumbre es elevada, sobre todo por lo que respecta a la demografía, los resultados son robustos acerca de la aparición de déficit en las próximas tres décadas. Así, en el escenario más favorable, la conjunción de mayor contención del gasto (menor envejecimiento, avances en la tasa de ocupación y crecimiento de la pensión media por debajo de la productividad) retrasaría la aparición del déficit hasta 2030, mientras que el fondo de reserva se agotaría en 2050. En cambio, un escenario combinado desfavorable adelantaría estas fechas a 2020 y 2030 respectivamente.

Finalmente, el trabajo enfatiza en la necesidad de mejorar la comunicación de este tipo de ejercicios, para lo que se debe exponer desde el inicio que su objetivo es fortalecer el sistema de protección social, evitando los riesgos a los que se enfrentará en el futuro. Para mejorar la comunicación es fundamental utilizar una serie de indicadores sobre las perspectivas del sistema, que sean aceptados por los expertos y comprendidos por la opinión pública. Estos indicadores deben cumplir criterios de sencillez, transparencia, credibilidad, publicidad y periodicidad, en línea con los criterios empleados en algunos ámbitos de la política fiscal (como en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento), y han de incorporar de manera explícita la incertidumbre asociada a la evolución futura de las variables, para evitar que las posibles desviaciones respecto al escenario central justifiquen la ausencia de toma de decisiones. En el trabajo se propone una serie de indicadores cuantitativos, a partir de las proyecciones previas del sistema de pensiones en España hasta 2060, que satisfacen estos criterios. En concreto, a medio plazo los indicadores propuestos informan sobre si el sistema registrará déficit y si el fondo de reserva sería suficiente para financiar el eventual desequilibrio, mientras que a largo plazo, cuantifican el desequilibrio actuarial, y el tamaño de los ajustes necesarios sobre los ingresos y los gastos del sistema.