

Proyecciones del gasto público de la UE-25 (2004-2050) asociado al envejecimiento de la población

El caso de España

Subdirección General de Economía Internacional

El envejecimiento de la población en la UE, debido al aumento de la esperanza de vida y la baja tasa de fecundidad, plantea importantes retos económicos y sociales. En particular, su impacto sobre el aumento del gasto público condiciona la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas y de los sistemas de pensiones. El conocimiento de la magnitud del problema a largo plazo y de su posible evolución resulta fundamental para promover la toma de decisiones adecuadas en el momento oportuno. El Comité de Política Económica (CPE) de la UE y la Comisión elaboran proyecciones a largo plazo de gasto público para los países de la UE25, basadas en supuestos y metodología comunes que mejoran la comparabilidad y la transparencia. Presentamos a continuación el último ejercicio de proyecciones 2004-2050 realizado a nivel

europeo, en cuya elaboración ha participado el Ministerio de Economía y Hacienda.

1. Introducción

Desde instancias europeas se ha promovido la mejora de la información del impacto del envejecimiento de la población sobre el gasto público y su comparabilidad entre los Estados miembros. De esta forma, el Comité de Política Económica (CPE), su grupo de trabajo de envejecimiento de la población (1) (AWG, en sus siglas en inglés), y la Comisión (DG ECFIN), presentaron en 2006 el ejercicio de proyecciones de gasto público asociado al envejecimiento de la población de 2004 a 2050 para los países de la UE25 (2) para cinco categorías de gasto público asociado al envejecimiento: pensiones, sanidad, cuidados de la dependencia, educación y prestaciones de desempleo. El informe responde al mandato del



EN PORTADA

* En la elaboración de este artículo han participado Alicia Montalvo Santamaría y Virginia Alonso Albarrán. Técnicos Comerciales y Economistas del Estado.

Informe del CPE y Comisión. El Informe completo se compone de: (i) el informe de proyecciones de gasto en pensiones, sanidad, cuidados de la dependencia, educación y desempleo, (ii) un anexo metodológico que explica en mayor profundidad los supuestos comunes, y (iii) fichas país que describen los sistemas y modelos de pensiones en cada Estado miembro. Se puede encontrar en inglés en la siguiente dirección:

http://europa.eu.int/comm/economy_finance/epc/epc_sustainability_ageing_en.htm

(1) El AWG analiza las consecuencias económicas y presupuestarias del envejecimiento de la población.

(2) Los Estados miembros han realizado las proyecciones de gasto en pensiones, con modelos propios a partir de supuestos y metodología comunes. Mientras que las demás categorías de gasto han sido proyectadas por la Comisión a partir de datos nacionales y con un modelo y metodología comunes.

Consejo ECOFIN de 2003 y fue aprobado por éste el 14 de febrero de 2006. Las proyecciones de gasto público asociado al envejecimiento se realizan con carácter trienal (3), bajo unos supuestos y metodología comunes aprobados en el CPE para facilitar la comparabilidad entre los Estados miembros. Hay que advertir que estas proyecciones no constituyen previsiones, sino que pretenden señalar el calendario y escala potencial del desafío presupuestario que resulta del envejecimiento de la población. Es importante tener en cuenta que parten del supuesto de ausencia de cambios en la política económica. Por tanto, estos datos no incluyen las reformas previstas en los Estados miembros, que previsiblemente tenderán a reducir el impacto sobre el gasto público. Por otra parte, los resultados deben tomarse con la cautela que merecen proyecciones a tan largo plazo.

En el ámbito comunitario, estas proyecciones constituyen la base para el análisis de la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas, en el contexto del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y de la supervisión anual de la política fiscal. En el análisis de sostenibilidad, que presentará la Comisión en octubre 2006, se calcularán los indicadores cuantitativos de sostenibilidad a partir de estas proyecciones de gasto publicadas en 2006. Más allá, el informe de proyecciones pretende servir de base informativa en el debate actual sobre la modernización del estado de bienestar y de la extensión de la vida laboral.

A continuación, se describen los principales resultados del Informe de Proyecciones (4), destacando los resultados para

España. No se pretende valorar la sostenibilidad a largo plazo a partir de dichas proyecciones puesto que será objeto de análisis próximamente por parte de la Comisión (5), sino dar a conocer los resultados principales del impacto del envejecimiento demográfico sobre el escenario macroeconómico y sobre el gasto proyectado. *En primer lugar*, se presentan los principales supuestos subyacentes acordados entre los Estados miembros para el periodo de proyección: el escenario demográfico y macroeconómico, que muestra cómo los grandes cambios en la estructura y tamaño poblacional influyen en el mercado de trabajo y en el crecimiento potencial. *En segundo lugar*, los resultados de las proyecciones de gasto total para la UE25, centrándonos en el análisis del gasto en pensiones (6). Finalmente, se apuntan implicaciones desde el punto de vista de la política económica.

2. Supuestos subyacentes

2.1. Escenario demográfico

La principal característica del escenario demográfico es que la población de la UE25 reduce su tamaño levemente y envejece considerablemente, en media, a

(5) El análisis de sostenibilidad a partir de los programas de estabilidad y convergencia 2005/2006 fue publicado por la Comisión en «Public Finances in EMU, 2006», donde se presentan los indicadores cuantitativos de sostenibilidad y el análisis cualitativo, pero sin tener en cuenta las proyecciones completas de gasto de febrero 2006, lo cual sí se hará en el informe de octubre 2006. España se situaba en el grupo de países de riesgo medio.

(6) Por razones de espacio, no se aborda en detalle el resto de categorías de gasto, remitiendo al lector interesado al Informe de Envejecimiento del CPE/Comisión para conocer los detalles del impacto sobre el gasto sanitario, cuidados de la dependencia, prestaciones de desempleo y educación, que resultan de elevado interés dada la escasa atención que se suele prestar al análisis del efecto sobre estas partidas, en parte por lo complicado de sus supuestos.

(3) El ejercicio anterior fue en 2001, el actual presenta mejoras metodológicas respecto a aquél.

(4) Por otra parte, se advierte que en los cuadros utilizados a continuación se toman datos agregados y una selección significativa de países de la UE.



EN PORTADA

CUADRO 1
FLUJOS DE MIGRACIÓN NETA
(En miles de personas)

	2004	2010	2020	2030	2040	2050	Porcentaje población 2004	Porcentaje población 2050
España.....	508	112	110	105	104	102	1,2	0,2
Alemania.....	270	230	215	205	200	200	0,3	0,3
Italia.....	150	150	150	150	150	150	0,3	0,3
UE25.....	1.343	841	841	895	886	879	0,3	0,2
UE15.....	1.347	859	817	788	781	778	0,4	0,2
UE10.....	-3	-18	24	107	105	101	0,0	0,1

Fuente: Informe de Envejecimiento 2006 CPE/Comisión

lo largo del periodo de proyección. Las proyecciones de población (el llamado «escenario del AWG») están basadas en las divulgadas por Eurostat en mayo de 2005, conocidas como Europop2004, pero no son idénticas, pues se han incluido supuestos *ad-hoc* para la esperanza de vida (UE15) y la inmigración (España, Alemania e Italia). En el caso de la inmigración, existen diferencias importantes con las proyecciones nacionales. En el caso de España, el escenario de Eurostat es parecido al escenario INE II, que da un flujo neto de entrada de inmigrantes muy inferior al escenario principal INE I, que sin embargo está más próximo a la realidad actual (7). En todo caso, es preciso señalar que el aumento de la inmigración, aunque podría posponer el impacto del envejecimiento, no compensaría la baja tasa de fertilidad española hasta el punto de atenuar el reto presupuestario.

En todos los países, la tasa de fertilidad permanecerá muy por debajo de la tasa natural de reposición o tasa considerada necesaria para estabilizar el tamaño

de la población y la estructura de edades (de 2,1). La tasa de fertilidad de la UE25 crecerá de 1,48 en 2004 a 1,60 en 2030 y permanecerá constante en ese nivel hasta 2050. En España, crecería de 1,30 en 2004 a 1,40 en 2020, manteniendo esa tasa hasta 2050. El crecimiento de la esperanza de vida será superior a un año por cada década hasta 2050. Para hombres, aumentaría 6,3 años en la UE25 y 5,1 años en España; para mujeres aumentaría 5,1 años en la UE25 y 3,9 años en España. Los flujos netos de migración irán cayendo en la UE25, aunque el total de flujos netos será de 42 millones de personas entre 2004 y 2050 y en los nuevos Estados miembros se pasará de salidas a entradas netas.

El efecto del aumento de la esperanza de vida, de la prolongada baja tasa de fertilidad y la jubilación de la generación del *baby-boom* provocan que el envejecimiento en la UE en 2050 sea muy notable con respecto a 2004. El cambio más dramático se produce en la estructura por edades de la población (Cuadro 2).

En la UE25, la población en edad de trabajar (15-64) se reducirá en 48 millones de personas o en un 16 por 100 entre 2004 y 2050. La tasa de dependencia de los mayores (población de 65 y más años respecto a la población entre 15-64) se duplicará hasta el 51 por 100. En la UE25, por tanto, se pasará de cuatro personas en edad de trabajar por cada mayor a una *ratio* de dos a uno en

(7) En efecto, mientras que el escenario utilizado en las proyecciones estima que las entradas netas de inmigrantes serán de algo más de 124.000 personas de media anual en el periodo 2005-2050, el INE I considera que éstas podrían alcanzar las 285.000 en media, por lo que la población española se situaría en unos 53 millones en 2050, casi 10 millones más que la población estimada por Eurostat. En estas circunstancias, la tasa de dependencia en 2050 en España se situaría en el 55 por 100, mucho más cerca de la media europea, aunque desde luego aún demasiado elevada.



EN PORTADA

CUADRO 2 CAMBIOS EN EL TAMAÑO Y LA ESTRUCTURA DE EDADES DE LA POBLACIÓN (*) (En millones de personas)															
	Población 0-14			Población 15-64			Población mayor de 64			Población mayor de 80			Población total		
	2004	2050	Porcentaje ¹	2004	2050	Porcentaje ¹	2004	2050	Porcentaje ¹	2004	2050	Porcentaje ¹	2004	2050	Porcentaje ¹
España.....	6,2	5,0	-19	29,1	22,9	-21	7,1	15,0	99	1,8	5,3	199	42,3	43,0	1
Alemania	12,2	9,5	-22	55,5	45,0	-19	14,9	23,3	105	3,4	9,9	187	82,5	77,7	-6
Francia.....	11,1	10,4	1	39,0	37,4	-4	9,8	17,4	94	2,6	6,9	163	59,9	65,1	9
Italia.....	8,2	6,2	-25	38,5	29,3	-24	11,1	18,2	89	2,8	7,2	158	57,9	53,8	-7
R.Unido.....	10,9	9,4	-13	39,2	37,8	-4	9,5	17,0	93	2,6	6,5	150	59,7	64,2	8
UE25.....	74,8	61,4	-18	306,8	259,1	-16	75,3	133,3	77	18,2	49,9	174	456,8	453,8	-1
UE15.....	62,4	52,7	-15	255,1	221,3	-13	65,2	114,2	75	16,3	44,2	172	382,7	388,3	1
Eurozona	48,9	40,8	-17	206,5	174,2	-16	53,3	93,4	75	13,0	36,3	180	308,6	308,4	0
UE10.....	12,4	8,6	-30	51,7	37,8	-27	10,1	19,1	89	1,9	5,7	193	74,1	65,5	-12
(1) Variación 2004-2050															
(*) Las discrepancias son debidas a redondeo.															
Fuente: Informe de Envejecimiento 2006 CPE/Comisión															

CUADRO 3 TASAS DE DEPENDENCIA* (En porcentajes)				
	2004	2025	2050	2050-2003 Variación en puntos porcentuales
España.....	24,6	33	65,6	41
UE25.....	24,5	35	51,4	27
UE15.....	25,5	36	51,6	26

* Porcentaje de la población de 65 años y más, respecto de la población en edad de trabajar 15-64.
 Fuente: Informe de Envejecimiento 2006 CPE/Comisión



EN PORTADA

2050. En el caso de España, la importante caída de la población en edad de trabajar (15-64 años), del 21 por 100, se combina con una población mayor de 64 años que se duplica y una población mayor de 80 años que se triplica. La tasa de dependencia aumenta en mayor medida, pasaría de ser igual a la media europea en 2004 a incrementarse muy por encima de ésta, hasta el 65,6 por 100 en 2050 (Cuadro 3).

2.2. Mercado de trabajo

Como consecuencia del escenario demográfico de envejecimiento de la población, se obtienen los supuestos sobre la evolución del mercado de trabajo. Las proyecciones de tasa de actividad utilizan el método de las cohortes de la OCDE, supone que no se adoptan nuevas políticas y, por tanto, las cohortes mantienen su mismo perfil de participación a lo

largo del tiempo (8). Con la aplicación de estos supuestos, España es el país en que más aumenta la tasa de actividad en el periodo 2004-2050 en toda Europa, con la excepción de Chipre (Cuadro 4). Esto es debido al importante aumento de la actividad de las mujeres y de los trabajadores mayores (55-64 años). En niveles, España estaría en 2050 por encima de la media de la UE15.

A pesar del aumento de actividad en todos los países, la oferta de trabajo (combinando el tamaño de la población en edad de trabajar (edad 15-64 años) y tasas de actividad por sexo y grupo de edad) se verá reducida debido a la evolu-

(8) Se han hecho algunos ajustes para no extrapolar hacia el futuro las recientes caídas en las tasas de actividad de los grupos de edad más jóvenes por el alargamiento de la escolarización y para tener en cuenta las recientes reformas en los mercados de trabajo y los sistemas de pensiones de la mayoría de los países miembros para incentivar la actividad de los trabajadores mayores (55-64 años).

CUADRO 4
TASAS DE ACTIVIDAD
(Población entre 15 y 64 años)

	2003	2050	Variación en puntos porcentuales		
			Total	Hombres	Mujeres
España	67,5	76,7	9,2	3,1	15,3
Alemania	72,6	79	6,4	5,4	7,5
Francia	69,3	73,1	3,8	2,0	5,3
Italia	62,9	70,3	7,4	4,3	10,2
R.Unido	75,3	78,3	3,0	0,1	5,7
UE25	69,6	75,5	5,9	3,3	8,4
UE15	70,4	76,1	5,7	2,8	8,5
Eurozona	69,1	75,3	6,2	3,2	9,1
UE10	65,4	71,8	6,4	5,1	7,4

Fuente: Informe de Envejecimiento 2006 CPE/Comisión.

CUADRO 5
TASAS DE PARO
(En porcentaje de la población activa)

	2003	2010	2015	2025	2050
España	11,6	8,7	7,0	7,0	7,0
Alemania	9,9	8,5	7,0	7,0	7,0
Francia	9,0	8,3	7,0	7,0	7,0
Italia	8,9	7,3	6,5	6,5	6,5
R.Unido	5,1	4,6	4,6	4,6	4,6
UE25	9,3	7,8	6,7	6,1	6,1
UE15	8,2	7,0	6,1	6,1	6,0
Eurozona	9,0	7,6	6,5	6,5	6,4
UE10	14,8	12,0	10,0	6,6	6,6

Fuente: Informe de Envejecimiento 2006 CPE/Comisión

CUADRO 6
TASAS DE OCUPACIÓN O EMPLEO
(En porcentaje de la población respectiva)

	Total (15-64)				Mujeres (15-64)				Mayores (55-64)			
	2003	2010	2025	2050	2003	2010	2025	2050	2003	2010	2025	2050
España	59,7	66,4	70,3	71,4	46,2	55,6	62,5	64,2	40,6	45,6	59,6	62,5
Alemania	65,4	70,9	73,2	73,5	59,3	65,8	67,8	68,3	39,5	56,4	65,8	65,7
Francia	63,1	64,4	66,7	68,0	57,0	58,9	61,8	63,4	36,3	42,3	49,4	52,9
Italia	57,2	61,0	63,6	65,7	44,9	50,0	53,9	56,1	29,4	35,9	49,4	54,6
R.Unido	71,5	72,9	74,2	74,7	65,3	67,3	70,0	71,1	55,4	56,9	62,5	63,9
UE25	63,1	66,9	70,3	70,9	55,4	60,2	64,7	65,5	39,9	47,1	56,8	58,9
UE15	64,6	68,1	70,5	71,5	56,5	61,2	64,6	66,1	41,4	48,6	58,0	60,2
Eurozona	62,9	66,9	69,4	70,5	54,1	59,4	63,1	64,6	37,4	46,0	56,5	58,8
UE10	55,7	60,7	69,4	67,1	50,0	55,2	65,0	62,1	31,7	39,8	49,2	51,9

Fuente: Informe de Envejecimiento 2006 CPE/Comisión.

ción de la población. Así, la oferta de trabajo tendría un aumento del 5 por 100 entre 2003-2025 y una caída del 12 por 100 entre 2025 y 2050, en porcentaje de la población en edad de trabajar (15-64).

Otro supuesto es que las tasas de paro convergerán a su nivel estructural o NAIRU para 2008, manteniéndose constantes a partir de entonces hasta 2050, con ciertos

ajustes. Como resultado, España es el país de la UE15 donde la tasa de paro disminuye más a lo largo del periodo de proyección (-4,6 p.p.) (Cuadro 5).

Comparando con los objetivos de Lisboa de 2010 (9), las tasas de ocupación

(9) Objetivo de Lisboa para la tasa de empleo: 70 por 100 para el empleo total, 60 por 100 para las mujeres y 50 por 100 para los trabajadores mayores (55-64 años).



EN PORTADA

de la mujeres en la UE cumplirían el objetivo en plazo, en cambio, no tendría lugar hasta 2020 para el empleo total y hasta 2013 para los mayores. En España, la tasa de ocupación total igualaría prácticamente la media de la UE15 en 2050, si bien la de las mujeres quedaría 2 puntos porcentuales por debajo (aunque con el mayor incremento de toda la UE) y la de los trabajadores mayores superaría en 2050 la media tanto de la UE15 como de la UE25.

Dada la evolución de las tasas de empleo, en la primera década del periodo de proyección, los efectos del envejecimiento se amortiguan (el nivel de ocupación o número de personas ocupadas aumenta hasta 2017) pero a partir de 2017 el impacto demográfico supera el del empleo (el nivel de ocupación desciende dramáticamente en muchos países, sobre todo en la UE10). En España, el número de ocupados aumenta un 23 por 100 entre 2003 y 2025, pero desciende un 22 por 100 en el periodo 2025-2050 (siendo la mayor caída de la UE15 en este segundo periodo), por lo que la variación total es de -3,8 por 100 a lo largo del periodo.

A partir de los supuestos anteriores, se puede concluir lo siguiente. Por el lado del gasto, la presión sobre el gasto público provendrá de una mayor participación de las cohortes de mayor edad en la población total que recibirán mayores transferencias públicas y servicios (pensiones, sanidad, cuidados en la vejez). Mientras que el lado de la financiación se verá afectado por la caída de la *ratio* contribuyentes/beneficiarios. La tasa de dependencia económica total (población total menos empleados como porcentaje de los empleados) experimentaría un descenso hasta 2025 (de 136 a 125 para la UE25), debido principalmente al incremento del empleo femenino y al descenso de la tasa de dependencia juvenil, pero

aumentaría entre 2025-2050 (hasta 147), superando la tasa inicial. En el caso de España, la variación es mayor (desde 144 en 2003, a 118 en 2025, a 162 en 2050).

2.3. Productividad del trabajo y crecimiento potencial

Uno de los resultados más preocupantes es la fuerte desaceleración del crecimiento potencial (10) que se supone por el efecto del envejecimiento. Así, a lo largo del periodo de proyección, la tasa de crecimiento potencial se divide por dos en la UE25, desde un 2,4 por 100 a un 1,2 por 100. El descenso es aún más intenso en la UE10 que en la UE15, desde 4,3 por 100 a 0,9 por 100 (debido al supuesto de convergencia de las tasas de crecimiento de la productividad y a las menos favorables proyecciones demográficas en la UE10). En el caso de España, debido a la

(10) Las proyecciones han utilizado las funciones de producción estimadas en el Grupo de trabajo de Output Gap del CPE, para proyectar el crecimiento de la productividad del trabajo y el crecimiento potencial de las distintas economías. El producto por trabajador determinado por: la proyección de la población empleada, por los supuestos sobre evolución de la productividad total de los factores (PTF) y por la evolución de la inversión. El supuesto principal se refiere a las tasas de variación de la PTF. Hasta 2009, se extrapolan los resultados de la variación de la PTF obtenidos mediante la función de producción. Las tasas de variación de las PTF de los países UE15 convergen al 1,1 por 100 en 2030, (que es el crecimiento tendencial de la PTF en EEUU); aunque se han hecho algunos ajustes para España, Grecia, Italia y Portugal. Para España, la tasa de crecimiento de la PTF nunca es negativa y converge al 1,1 por 100 en 2012. Las tasas de variación de la PTF de los países de la UE10 convergen al 1,75 por 100 en 2030 y al 1,1 por 100 en 2050. La relación inversión/PIB se mantiene constante hasta 2010. Durante el periodo 2010-2030, se produce una transición gradual a una relación capital/trabajo (K/AL) constante. Desde 2030, se mantiene esta *ratio* constante, de forma que el crecimiento de la productividad del trabajo es igual al crecimiento de la PTF. La función de producción agregada sería

$$Y = AK^{0,35}L^{0,65}$$

$$\left(\frac{\dot{Y}}{Y}\right) = \dot{A} + 0,35\left(\frac{\dot{K}}{K}\right) + 0,65\left(\frac{\dot{L}}{L}\right)$$



EN PORTADA

CUADRO 7
TASAS DE CRECIMIENTO POTENCIAL Y SUS DETERMINANTES
(En porcentajes medios de variación)

	Crecimiento potencial				Determinantes del crecimiento potencial							
					Contribución productividad trabajo				Contribución del empleo (utilización del factor trabajo)*			
	2004-2010	2011-2030	2031-2050	2004-2050	2004-2010	2011-2030	2031-2050	2004-2050	2004-2010	2011-2030	2031-2050	2004-2050
España.....	3,0	2,0	0,6	1,6	1,1	1,9	1,7	1,7	1,9	0,1	-1,1	-0,1
Alemania.....	1,7	1,4	1,2		0,9	1,6	1,7		0,8	-0,3	-0,5	
Francia.....	2,2	1,8	1,6		1,4	1,7	1,7		0,8	0,1	-0,1	
Italia.....	1,9	1,5	0,9		0,7	1,7	1,7		1,1	-0,2	-0,8	
R.Unido.....	2,8	2,1	1,5		2,1	2,1	1,7		0,7	0,0	-0,2	
UE25.....	2,4	1,9	1,2	1,7	1,5	2,0	1,7	1,8	0,9	-0,1	-0,5	-0,1
UE15.....	2,2	1,8	1,3	1,6	1,3	1,8	1,7	1,7	0,9	-0,1	-0,4	-0,1
Eurozona.....	2,1	1,7	1,2	1,5	1,1	1,8	1,7		1,0	-0,1	-0,5	
UE10.....	4,5	3,0	0,9	2,4	3,6	3,1	1,9		0,9	-0,1	-1,0	

(*) El aumento de la utilización del trabajo es la suma de incrementos en: horas trabajadas por empleado, tasa de empleo, participación de la población en edad de trabajar y población.

Fuente: Informe de Envejecimiento 2006 CPE/Comisión.

mayor caída en la contribución del empleo proyectada, se pasa de una tasa de crecimiento potencial de las más altas de la UE15 (3 por 100) al inicio del periodo (2004-2010), a la más baja (0,6 por 100) en el último periodo (2030-2050).

El empleo tiene una contribución positiva hasta 2010, neutral entre 2011-2030 y negativa después. La desaceleración del crecimiento potencial está motivada en general por la caída de la población en edad de trabajar, sobre todo a partir de 2025, así la contribución de la utilización del trabajo será negativa a partir de 2030, siendo la productividad la fuente dominante de crecimiento (Cuadro 7).

Debido a la caída en la tasa de crecimiento de la población en el periodo 2004-2050, la caída de la tasa de crecimiento del PIB *per capita* (de 2,2 por 100 a 1,4 por 100) es menor que la caída proyectada en la tasa de crecimiento del PIB potencial (de donde se concluye que las condiciones de vida medidas por el PIB *per capita* empeorarían menos relativamente). En el caso de España, se aprecia con preocupación una caída en el nivel relativo del PIB *per capita* respecto a la UE15 al final del periodo (2030-2050), pasando de 2 por 100 a 0,9 por 100, y la renta *per capita* española pasaría de su-

poner un 90 por 100 en 2030 al 81 por 100 en 2050 de la renta *per capita* media europea (Cuadro 8). De este escenario macroeconómico se deriva que el problema de la oferta de trabajo requiere especial atención por parte de la política económica.

3. Principales resultados sobre el gasto público

En el Cuadro 9 se presentan los resultados de las proyecciones de aumento del gasto público derivado del cambio poblacional en una selección de países de la UE y en su conjunto, suponiendo que no hay cambios de política económica (en pensiones se consideran las reformas que se encuentren en vigor a finales de 2004) (11).

En la UE25, el mayor incremento de gasto se produce en pensiones (2,2 p.p. de PIB), seguido de sanidad (1,6 p.p.) y cuidados de la dependencia (0,6 puntos porcen-

(11) Otros supuestos aparte de los anteriores son: Tipos de interés reales: 3 por 100. Una tasa anual de retorno real fija del 3 por 100 para los fondos de pensiones. Inflación: 2 por 100, las proyecciones se han hecho con precios 2004. Crecimiento de los salarios reales: crecen en línea con la productividad, los costes laborales unitarios reales permanecen constantes.



EN PORTADA

CUADRO 8
VARIACIÓN PIB *PER CAPITA*: TASAS DE VARIACIÓN Y NIVELES RELATIVOS RESPECTO A LA UE15

	Variación del PIB <i>per capita</i> (Porcentajes)			PIB <i>per capita</i> relativo (UE15=100)			Nivel relativo productividad (UE15=100)		
	2004-2010	2011-2030	2031-2050	2004	2030	2050	2004	2030	2050
España.....	2,0	1,9	0,9	85	90	81	91	88	88
Alemania.....	1,6	1,4	1,5	101	94	95	94	88	88
Francia.....	1,7	1,5	1,6	105	101	103	113	110	110
Italia.....	1,6	1,6	1,3	100	97	94	116	108	108
R.Unido.....	2,4	1,8	1,5	104	111	113	95	107	107
UE25.....	2,2	1,8	1,4	92	97	97	93	97	98
UE15.....	1,9	1,7	1,4	100	100	100	100	100	100
Eurozona.....	1,8	1,6	1,4	99	97	96	101	98	98
UE10.....	4,6	3,2	1,3	50	80	78	56	80	83

Fuente: Informe de Envejecimiento 2006 CPE/Comisión.

tuales), mientras que los gastos derivados del desempleo (-0,3 puntos porcentuales) y de la educación (-0,6 puntos porcentuales) se reducen ligeramente, siendo el efecto total un aumento del gasto público de 3,4 puntos porcentuales de PIB hasta 2050. Como se ha visto anteriormente, se debe fundamentalmente a que se prevé una importante caída de la población en edad de trabajar que no se verá plenamente compensada por el aumento de la productividad, con una duplicación de la tasa de dependencia en la UE25.

En el caso de España, las proyecciones muestran un aumento del gasto público asociado al envejecimiento sobre el PIB entre 2004 y 2050 de 8,5 puntos por-

centuales del PIB, el mayor de la UE15 después de Portugal y uno de los mayores de la UE25. Este incremento se debe principalmente al mayor incremento del gasto en pensiones públicas sobre el PIB (7,1 puntos porcentuales entre 2004-2050, pasando del 8,6 por 100 del PIB en 2004 al 15,7 por 100 del PIB en 2050), el tercer mayor incremento de la UE15, después de Portugal y Luxemburgo. El gasto sanitario aumentaría en 2,2 puntos porcentuales y el gasto en cuidados de la dependencia en 0,2 puntos porcentuales, mientras que los gastos en desempleo (-0,4 puntos porcentuales) y educación (-0,6 puntos porcentuales) tendrían un limitado efecto compensador.

CUADRO 9
VARIACIONES PROYECTADAS EN EL GASTO PÚBLICO ASOCIADO AL ENVEJECIMIENTO ENTRE 2004-2050
(Porcentaje del PIB)

	Pensiones			Gasto sanitario			Dependencia			Desempleo			Educación			Total		
	Nivel 2004	Variac. 2004-2030 p.p.	Variac. 2004-2050 p.p.	Nivel 2004	Variac. 2004-2030 p.p.	Variac. 2004-2050 p.p.	Nivel 2004	Variac. 2004-2030 p.p.	Variac. 2004-2050 p.p.	Nivel 2004	Variac. 2004-2030 p.p.	Variac. 2004-2050 p.p.	Nivel 2004	Variac. 2004-2030 p.p.	Variac. 2004-2050 p.p.	Nivel 2004	Variac. 2004-2030 p.p.	Variac. 2004-2050 p.p.
Alemania.....	11,4	0,9	1,7	6,0	0,9	1,2	1,0	0,4	1,0	1,3	-0,4	-0,4	4,0	-0,8	-0,9	23,7	1,0	2,7
Austria.....	13,4	0,6	-1,2	5,3	1,0	1,6	0,6	0,3	0,9	0,8	-0,1	-0,1	5,1	-0,9	-1,0	25,2	0,9	0,2
España.....	8,6	3,3	7,1	6,1	1,2	2,2	0,5	0,0	0,2	1,1	-0,4	-0,4	3,7	-0,7	-0,6	20,1	3,3	8,5
Francia.....	12,8	1,5	2,0	7,7	1,2	1,8				1,2	-0,3	-0,3	5,0	-0,5	-0,5	26,7	1,9	2,9
Italia.....	14,2	0,8	0,4	5,8	0,9	1,3	1,5	0,2	0,7	0,4	-0,1	-0,1	4,3	-0,8	-0,6	26,2	1,0	1,7
Portugal.....	11,1	4,9	9,7	6,7	-0,1	0,5				1,0	-0,1	-0,1	5,1	-0,6	-0,4	23,8	4,1	9,7
R.Unido.....	6,6	1,3	2,0	7,0	1,1	1,9	1,0	0,3	0,8	0,4	0,0	0,0	4,6	-0,5	-0,6	19,6	2,2	4,0
UE25.....	10,6	1,3	2,2	6,4	1,0	1,6	0,9	0,2	0,6	0,9	-0,3	-0,3	4,6	-0,7	-0,6	23,4	1,6	3,4
UE15.....	10,6	1,5	2,3	6,4	1,0	1,6	0,9	0,3	0,7	0,9	-0,2	-0,2	4,6	-0,6	-0,6	23,5	1,9	3,7
Eurozona.....	11,5	1,6	2,6	6,3	1,0	1,5	0,7	0,2	0,5	1,0	-0,3	-0,3	4,4	-0,7	-0,6	24,0	1,9	3,7
UE10.....	10,9	-1,0	0,3	4,9	0,9	1,3	0,2	0,1	0,2	0,4	-0,2	-0,2	4,7	-1,5	-1,3	21,1	-1,8	0,2

Fuente: Informe de Envejecimiento 2006 CPE/Comisión



EN PORTADA

CUADRO 10
GASTO PÚBLICO EN PENSIONES EN PORCENTAJE DEL PIB.
2004-2050

	2004	2010	2020	2030	2040	2050	2004-2050 Variación en puntos porcentuales
Alemania	11,4	10,5	11,0	12,3	12,8	13,1	1,7
Austria	13,4	12,8	12,8	14,0	13,4	12,2	-1,2
España	8,6	8,9	9,3	11,8	15,2	15,7	7,1
Francia	12,8	12,9	13,7	14,3	15,0	14,8	2,0
Italia	14,2	14,0	14,0	15,0	15,9	14,7	0,4
Portugal	11,1	11,9	14,1	16,0	18,8	20,8	9,7
Reino Unido	6,6	6,6	6,9	7,9	8,4	8,6	2,0
UE15	10,6	10,4	10,8	12,1	12,9	12,9	2,3
UE10	10,9	9,8	9,5	9,8	10,6	11,1	0,3
Eurozona	11,5	11,3	11,8	13,2	14,2	14,1	2,6

Fuente: Informe de Envejecimiento 2006 CPE/Comisión.

A continuación, nos centraremos en las proyecciones sobre el gasto en pensiones, en particular de jubilación, dado que es la categoría más afectada por el envejecimiento demográfico previsto.

3.1. Proyecciones de gasto público en pensiones (12)

Los resultados del ejercicio muestran que hay una gran diversidad entre países en el porcentaje de gasto en pensiones sobre el PIB, tanto en las posiciones de partida en 2004 como en los incrementos a lo largo del periodo de proyección, desde los -5,9 puntos porcentuales de Polonia (13) hasta los +12,9 puntos porcentuales

de Chipre. España ocupa el tercer lugar de la UE15, tras Portugal y Luxemburgo, tanto en nivel de gasto en pensiones sobre el PIB en 2050, con un porcentaje del 15,7 por 100, como en incremento desde 2004, con un aumento de 7,1 puntos porcentuales (14). El mayor incremento en España se produce entre 2020-2040, lo que ocurre en la mayoría de Estados miembros. Muchos países experimentarán el punto álgido de gasto en pensiones al final del periodo, en torno a 2040. Como media el pico de gasto en la UE15 se producirá en 2043, mientras que en España será algo más tarde, en 2045.

A pesar de las implicaciones pesimistas de las proyecciones del gasto en pensiones, es preciso apuntar dos elementos positivos. Por una parte, estos resultados mejoran los de las proyecciones realizadas en 2001, con un incremento menor del gasto proyectado (Cuadro 11). Esto ocurre en la mitad de Estados miembros, incluido España, en los cuales ha habido alguna mejora debido a reformas de polí-

(12) Estas proyecciones cubren todos los sistemas públicos de pensiones (seguridad social y otros que se pagan con cargo al presupuesto público) y los sistemas privados que son obligatorios. En el caso de España se cubren las pensiones de la Seguridad Social de jubilación y jubilación anticipada, y las pensiones de incapacidad, viudedad, orfandad, guerra. Toma pensiones brutas, antes de impuestos. Grecia está excluida al no haber presentado proyecciones.

(13) Polonia presenta una considerable reducción de su gasto público en pensiones, al haber transformado su sistema público de reparto en uno de capitalización privado. En la UE15, Austria es el único país donde el gasto disminuye (-1,2 p.p.), debido a la importante reforma acometida desde 2000 (elevación de la edad de jubilación a los 65 años, indexación con los precios en vez de con los salarios desde 2006, mejor vinculación de cotizaciones con prestaciones y desincentivos a jubilación anticipada). En Italia y Suecia el aumento es muy pequeño (0,4 p.p., 0,6 p.p.) porque los esquemas están vinculados a las cotizaciones.

(14) Conviene señalar la similitud con el Informe de Estrategia de España en relación con el futuro del sistema de pensiones, elaborado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (MTAS) llega a conclusiones similares, tomando como referencia escenario demográfico y macroeconómico diferentes y utilizando un modelo de proyección de gasto en pensiones distinto al desarrollado por el Ministerio de Economía y Hacienda. El gasto en pensiones como porcentaje del PIB pasaría del 7,7 por 100 en 2005 al 14,5 por 100 en 2050 según el MTAS.



EN PORTADA

CUADRO 11
COMPARACIÓN DEL GASTO EN PENSIONES SOBRE EL PIB ENTRE LAS PROYECCIONES DE 2001 Y LAS DE 2004 DEL CPE
(Porcentajes)

	Proyecciones de 2005			Proyecciones de 2001		
	2004	2050	2004-2050 Variación en p.p.	2005	2050	2004-2050 Variación en p.p.
Alemania	11,4	13,1	1,7	11,4	16,9	5,5
Austria	13,4	12,2	-1,2	14,5	17,0	2,5
España	8,6	15,7	7,1	8,8	17,3	8,5
Francia	12,8	14,8	2,0	12,2	15,8*	3,6
Italia	14,2	14,7	0,4	13,8	14,1	0,3
Portugal*	11,1	20,8	9,7	10,9	13,2	2,3
Reino Unido*	6,6	8,6	2,0	5,3	4,4	-0,9
UE15	10,6	12,9	2,3	10,4	13,3	2,9

(*) Para Francia, 2040. Reino Unido incrementa el nivel de pensiones. Portugal reconoce errores en la proyección de 2001.
Fuente: Informe de Envejecimiento 2006 CPE/Comisión.

tica económica (sobre todo en Alemania, Francia, Austria, Finlandia), pero aún es evidente la necesidad de un mayor compromiso en este sentido. Las nuevas proyecciones demográficas han sido otro elemento de mejora en algunos países, aunque en el caso de España el efecto demográfico no ha sido positivo, al suponer mayores esperanzas de vida y mayores tasas de dependencia.

Por otra parte, en España el nuevo resultado supone pasar de un nivel de gasto total en pensiones sobre el PIB inferior a la media de la Eurozona en 2004 (8,6 por 100 en España frente a 11,5 por 100 de la Eurozona) a un nivel ligeramente superior (15,7 por 100 en España frente a 14,1 por 100 en la Eurozona), por tanto, detrás del aumento del gasto estaría, en cierta medida, el proceso de convergencia hacia niveles de gasto comunitarios.

3.2. El gasto en pensiones de jubilación y jubilación anticipada

El gasto que más va a aumentar su peso en el PIB es el de pensiones de jubilación y jubilación anticipada (en España, pasa de 5,7 por 100 del PIB en 2005 a 12,3 por 100 del PIB) por el efecto demográfico y por las políticas que introducen restricciones para que las pensiones de

incapacidad se utilicen como sustitutas de las de prejubilación.

Respecto a las demás pensiones y como consecuencia de la falta de homogeneidad, no pueden extraerse muchas conclusiones, aunque en general van a disminuir su peso, con la excepción de Portugal y España (donde el peso en 2004, con un 3 por 100 sobre el PIB, es muy superior a la media de la UE15, con 1,8 por 100, fundamentalmente por los problemas derivados de la clasificación de las pensiones).

Para entender mejor las claves del aumento del gasto en pensiones de jubilación sobre el PIB durante este periodo, podemos descomponerlo en el producto de cuatro factores principales: tasa de dependencia, inversa de la tasa de empleo, *ratio* de elegibilidad o cobertura y *ratio* de generosidad.

$$\left(\frac{\text{Gastopensiones}}{\text{PIB}} \right) = \frac{\text{pob} \geq 65}{\text{pob}(15-64)} \times \frac{\text{pob}(15-64)}{\text{n}^\circ \text{empleados}} \times \frac{\text{n}^\circ \text{pensiones}}{\text{pob} \geq 65} \times \frac{\text{gastopensiones} / \text{n}^\circ \text{pensiones}}{\text{PIB} / \text{n}^\circ \text{empleados}}$$

$$\left(\frac{\text{Gastopensiones}}{\text{PIB}} \right) = \text{Tasa de dependencia} \times \text{Inversa de la tasa de empleo} \times \text{Ratio de cobertura} \times \text{Ratio de generosidad.}$$

Debido a la evolución demográfica, el primer factor es determinante del aumento del gasto y el resto de factores va a



EN PORTADA

CUADRO 12
CONTRIBUCIÓN DE LOS FACTORES DE DESCOMPOSICIÓN AL AUMENTO DEL GASTO EN PENSIONES DE JUBILACIÓN Y JUBILACIÓN ANTICIPADA SOBRE EL PIB

	Pensiones jubilación y jubilación anticipada porcentaje PIB		Variación debida al crecimiento				
	2005*	2005-2050 Variación p.p.	Tasa de dependencia	Inversa de la tasa de empleo	Ratio elegibilidad o cobertura	Ratio generosidad	Residuo
Alemania.....	11,1	1,9	7,5	-1,1	-0,6	-3,5	-0,4
Austria.....	11,0	0,2	9,9	-1,1	-4,5	-3,3	-0,7
España.....	5,7	6,6	8,9	-1,2	0,0	-1,0	-0,1
Francia.....	12,8	2,0	8,7	-0,9	-1,8	-3,5	-0,5
Italia.....	14,0	0,5	11,4	-2,0	-2,9	-5,3	-0,7
Reino Unido.....	6,7	1,9	4,7	-0,1	-0,7	-1,7	-0,2
Portugal.....	9,0	8,1	11,2	-0,1	0,4	-3,0	-0,3
Suecia.....	7,6	2,3	3,8	-0,5	0,9	-1,7	-0,1
UE25.....	9,8	2,3	8,0	-1,1	-1,5	-2,8	-0,4
UE 15.....	9,8	2,4	7,7	-0,9	-1,2	-2,8	-0,3
Eurozona.....	9,8	2,7	8,7	-1,2	-1,4	-3,1	-0,4
UE10.....	10,7	0,9	8,6	-1,4	-2,8	-3,0	-0,5

(*) El año de partida no es en este caso 2004, porque la descomposición se ha calculado en periodos quinquenales.
Fuente: Informe de Envejecimiento 2006 CPE/Comisión.

compensar de forma parcial al demográfico. En el caso de la UE15, estos tres factores contrarrestan la presión demográfica en un 70 por 100, con la mayor parte proviniendo de la *ratio* de generosidad. Esta sustancial caída proyectada de la ratio de generosidad (15) en muchos países resulta preocupante y es objeto de discusión en el ámbito académico e institucional. Por otra parte, en muchos países, la positiva evolución del empleo y la caída de la *ratio* de cobertura permiten mitigar el aumento del gasto en las dos primeras décadas de la proyección, pero la no materialización de esta evolución del empleo supondría un riesgo añadido. A continuación, se analiza con más detalle esta descomposición del gasto en pensiones de jubilación (Cuadro 12):

1. La tasa de dependencia (población ≥ 65 /población 15-64, en edad de trabajar) mide el envejecimiento de la población. Como se ha visto, la tasa de dependencia se duplicará en la UE entre 2004 y 2050,

más aún en España, siendo el factor que más contribuirá al crecimiento del gasto en pensiones sobre el PIB en todos los países.

2. El efecto del empleo (población 15-64/población ocupada, es decir, la inversa de la tasa de empleo). La tasa de empleo aumentaría en todos los países de la UE, contribuyendo a paliar la presión demográfica, sobre todo en aquellos países que, como España, parten de tasas más bajas. De acuerdo con los supuestos comunes, en España las tasas de ocupación crecerían considerablemente hasta alcanzar el 71,4 por 100 en 2050, superando la media europea. Este factor tiene por tanto en España un importante efecto compensador, si bien insuficiente.

3. La *ratio* de elegibilidad o cobertura (n° pensionistas o n° pensiones /población ≥ 65). En casi todos los países europeos esta tasa disminuiría durante el periodo contemplado como consecuencia de la elevación de la edad legal de jubilación y de las restricciones para acceder a la jubilación anticipada (por ejemplo, Austria e Italia). Sin embargo, en el caso de España, la contribución de este factor no sufriría merma debido, sobre todo, al

(15) Aunque la ratio de generosidad no es un indicador completo de la generosidad ni de la suficiencia del sistema, y no hay que confundirlo con la tasa de sustitución que se calcula en términos individuales.



EN PORTADA

CUADRO 13
RATIO DE GENEROSIDAD: PENSIÓN PÚBLICA MEDIA / PRODUCTIVIDAD POR TRABAJADOR
(Porcentajes)

	Pensión pública media/ productividad				Variación en p.p.		
	2004	2020	2030	2050	2004-2030	2030-2050	2004-2050
Alemania	18,5	16,2	14,8	13,3	-3,6	-1,5	-5,2
Austria	21,8	20,6	19,0	15,2	-2,8	-3,8	-6,6
España	17,2	18,9	19,1	17,1	2,0	-2,0	-0,1
Francia	24,4	22,0	20,3	18,9	-4,2	-1,3	-5,5
Italia	20,0	19,8	17,7	14,0	-2,2	-3,7	-6,0
Portugal	18,6	17,9	16,5	15,4	-2,1	-1,0	-3,2
UE25	21,7	20,4	19,1	17,0	-2,6	-2,2	-4,7
UE15	22,6	21,0	19,6	17,6	-3,0	-2,0	-5,0
UE10	18,2	16,2	15,1	12,8	-3,1	-2,3	-5,4
Eurozona	20,2	19,0	17,6	15,6	-2,5	-2,0	-4,6

Fuente: Informe de Envejecimiento 2006 CPE/Comisión

aumento de la participación de las mujeres y, por tanto, de su derecho a percibir pensión.

4. La *ratio* de generosidad (pensión media /productividad por trabajador media). Donde, la pensión media es el cociente entre gasto en pensiones y nº pensiones; y la productividad es igual a PIB/empleo, como *proxy* del salario medio. Refleja los cambios en la estructura de la población y los aumentos de las pensiones por las cláusulas de indexación, la maduración de los sistemas de pensiones y los cambios en los salarios debido a la productividad. En casi todos los países de la UE este factor atenúa el aumento del gasto en pensiones respecto al PIB en el periodo proyectado, principalmente como consecuencia de la indexación de las pensiones a la inflación en vez de a los salarios. Se ha alertado en algunas ocasiones que esta reducción de la generosidad podría poner en peligro la suficiencia de las pensiones y provocar reacciones sociales que aumente el riesgo de políticas laxas en el futuro. Sin embargo, hay que tener en cuenta que la mayoría de los países donde la *ratio* de generosidad se reducirá más, parten de mayores niveles y, en muchos casos, son países que han pasado recientemente a indexar a precios en lugar de a salarios (Alemania, Francia, Austria e Italia) y donde se ha proyectado

mayor aumento de productividad y salarios. En el caso de España la generosidad parte de un nivel inferior a la media de la UE y se sitúa en la media al final del periodo, haciendo que su contribución negativa al aumento del gasto en pensiones respecto al PIB sea menor que en otros países. Es decir, la generosidad del sistema en nuestro caso disminuiría muy ligeramente, y en mucho menor medida que en la mayoría de los países de la UE. En cualquier caso, conviene señalar que todos los países proyectan aumentos de la pensión media en términos reales (si bien se desacelera en algunos periodos), por tanto su poder adquisitivo quedaría asegurado.

3.3. Análisis de sensibilidad para el gasto en pensiones

En estas proyecciones se han acometido diversos análisis de sensibilidad para ver en qué medida modificaciones en los supuestos comunes afectaban a los resultados. Los escenarios considerados en los *test* de sensibilidad realizados y sus principales resultados han sido (Cuadro 13):

— Mayor esperanza de vida (1-1,5 años más en 2050). Aumentaría el gasto en pensiones sobre el PIB en 0,3 puntos



EN PORTADA

CUADRO 14
VARIACIÓN DE LOS INCREMENTOS DEL GASTO PÚBLICO EN PENSIONES RESPECTO AL PIB
EN LOS DIFERENTES ESCENARIOS

	Variación 2004-2050 (escenario de referencia)	Aumento en p.p. del porcentaje del gasto público en pensiones sobre el PIB respecto al escenario de referencia					
		Mayor esperanza de vida	Mayor empleo	Mayor empleo mayores	Mayor productividad	Menor productividad	Mayor/Menor tipo de interés
Alemania.....	1,7	0,2	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Austria.....	-1,2	0,4	-0,2	-0,4	-0,8	1,0	0,0
España.....	7,1	0,1	-0,1	-0,1	-0,9	1,0	0,0
Francia.....	2,0	0,6	-0,1	-0,4	-0,4	0,5	0,0
Italia.....	0,4	0,3	0,0	0,2	-0,5	0,6	0,0
Portugal.....	9,7	0,6	-0,2	-0,2	-1,2	1,3	0,0
R. Unido.....	2,0	0,2	-0,1	-0,1	-0,4	0,3	0,0
UE15.....	2,3	0,3	-0,1	-0,1	-0,3	0,4	0,0
UE25.....	2,2	0,3	-0,1	-0,1	-0,3	0,4	0,0
Eurozona.....	2,6	0,3	-0,1	-0,2	-0,4	0,4	0,0
UE10.....	0,3	-0,2	-0,3	-0,7	-0,4	0,2	0,0

Fuente: Informe de Envejecimiento 2006 CPE/Comisión

porcentuales como media. El impacto sería importante en Francia y Dinamarca, entre otros. Las reformas que han introducido una vinculación entre esperanza de vida en el momento de jubilación y la pensión logran un mejor reparto del riesgo demográfico.

— Mayor tasa de empleo (1 punto porcentual más en el periodo 2005-2015, que se mantiene hasta 2050, por una disminución del paro estructural). El impacto sobre la reducción del gasto respecto al PIB sería prácticamente nulo. Aunque en principio el aumento del empleo puede reducir el gasto en porcentaje del PIB, éste viene limitado por la mayor acumulación de derechos a pensión de los nuevos empleados.

— Mayor tasa de empleo de los trabajadores mayores (5 puntos porcentuales en el periodo 2005-2015, que se mantienen hasta 2050, por una reducción de la población inactiva). En este caso el impacto sería mayor sobre la reducción del gasto, sobre todo en países como Francia y Austria, sin embargo, en el caso de España el efecto sería muy pequeño.

— Mayor o menor productividad (+/- 0,25 puntos porcentuales en el periodo 2005-2015, que se mantiene hasta 2050). El impacto sobre el gasto respecto al PIB sería de entre +/- 0,3-0,4 puntos porcen-

tuales en la UE. En este caso el impacto sería mayor en España, Austria y Portugal. En general, tiene más impacto donde las pensiones se indexan a precios en lugar de a salarios. En este caso, un aumento de productividad reduciría el gasto en pensiones sobre el PIB.

— Mayor o menor tipo de interés: 2 por 100 ó 4 por 100 frente al 3 por 100 del escenario de referencia. En los países con predominio de los sistemas públicos de reparto el impacto sería despreciable, no así en aquéllos con fuertes sistemas ocupacionales o privados obligatorios.

Resulta, pues, interesante la conclusión del análisis de sensibilidad, donde el gasto resulta poco sensible al aumento del empleo y, en cambio, resulta más sensible a variaciones de la productividad y de la esperanza de vida. En el caso de España, el cambio en la productividad del trabajo es la variable que más afectaría al gasto y justifica una actuación decidida de la política económica en este sentido, pero sin olvidar el empleo.

4. Conclusiones

Ante todo hay que recordar que el envejecimiento de la población no debe verse como algo negativo en la medida en



EN PORTADA

que se debe al aumento de la esperanza de vida y a cambios sociolaborales derivados de la mayor participación femenina en el mercado de trabajo que han afectado a la tasa de fecundidad. Sin embargo, su impacto sobre el escenario macroeconómico y las finanzas públicas es evidente. Los ejercicios de proyecciones presupuestarias a largo plazo permiten mejorar su conocimiento, tanto para el diseño de las necesarias reformas de política económica como para preparar a la sociedad para aceptarlas y que pueda tomar sus propias decisiones.

De acuerdo con las proyecciones presentadas, el impacto presupuestario comienza a ser evidente en la mayoría de Estados miembros a partir de 2010, pero el mayor incremento de gasto se proyecta entre 2020-2040.

En cuanto a los supuestos macroeconómicos durante el periodo de proyección, resulta preocupante, como se ha visto, la desaceleración del crecimiento potencial, sobre todo en España en la segunda parte del periodo, y que este crecimiento a su vez confíe en un incremento de la productividad que puede resultar optimista, mientras que la caída de la utilización del factor trabajo en España es superior a la mayoría de la UE a partir de 2030.

Algunas cautelas deben tomarse respecto a los resultados de las proyecciones, ya que éstas solo reflejan el problema de forma parcial, no teniendo en cuenta todas las interacciones y canales por los que el envejecimiento afecta a la economía real. También podría considerarse el impacto del envejecimiento sobre otros gastos e ingresos públicos que escapen al ejercicio. En cuanto a su aplicación al análisis de sostenibilidad, debe considerarse junto con otros aspectos como la situación presupuestaria y deuda inicial.

4.1. Políticas para hacer frente al impacto presupuestario del envejecimiento

En el marco europeo, se recomienda aplicar una estrategia tridimensional, ya señalada por el Consejo Europeo de Estocolmo, 2001:

- La consolidación fiscal y la reducción de la deuda pública que permita afrontar desde una posición financiera sólida el aumento futuro del gasto público en pensiones, en sanidad y en cuidados de la dependencia.
- Las reformas estructurales y del mercado de trabajo que amplíen la utilización del factor trabajo y fomenten el aumento de la productividad.
- La reforma del sistema de pensiones y protección social que favorezca la racionalización del gasto y contribuya, al mismo tiempo, a garantizar la cobertura de las necesidades sociales.

Su aplicación práctica consiste, por un lado, en el análisis de sostenibilidad, en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, a partir de los Programas de Estabilidad y Convergencia nacionales; por otro lado, en las recomendaciones sobre reformas estructurales, en el marco de la renovada estrategia de Lisboa con el objetivo de mejorar el crecimiento y el empleo (Directrices Integradas 2005-2008 aprobadas por el Consejo que sirven de base para los Programas Nacionales de Reforma). Entre las prioridades de estas últimas se encuentra aumentar la oferta de trabajo, en particular, aumentar el número de trabajadores y de años y horas totales trabajadas en la economía.

También en el ámbito nacional, los Estados miembros son conscientes de que resulta fundamental aumentar la participación de los trabajadores mayores, en consonancia con el aumento de la espe-



EN PORTADA

ranza de vida en buena salud, abordando el problema de incentivos financieros existentes en los sistemas de pensiones y de jubilación anticipada, con objeto de alargar la vida laboral efectiva, y buscando nuevas formas de organización del trabajo.

Las reformas que están demostrando mayor éxito entre los Estados miembros son las reformas de los sistemas de prestaciones y de impuestos que tratan de mejorar los incentivos al trabajo. Una reforma que ha probado ser altamente eficaz en los países en que se ha aplicado, y ligada con la reforma laboral, es el alargamiento de la vida laboral con el aumento de la edad efectiva de jubilación.

La disyuntiva en el proceso de reforma del sistema de pensiones para garantizar la sostenibilidad del sistema de reparto (junto con el acceso y suficiencia de las prestaciones) aparece entre el gradualismo necesario para su aceptación social y la urgencia que se desprende de la evolución demográfica y de su impacto presupuestario.

La oportunidad de las reformas, según las proyecciones del CPE, se pone de manifiesto en lo siguiente:

— El impacto presupuestario comienza a ser evidente en la mayoría de Estados miembros a partir de 2010, pero el mayor incremento del gasto se proyecta entre 2020-2040.

— Hasta 2011 existe cierto margen ya que tanto la evolución demográfica como de la ocupación favorecen el crecimiento: hay que aprovechar este periodo para acometer las reformas estructurales. Entre 2012 y 2017, el crecimiento de la tasa de empleo compensaría la disminución de la población en edad de trabajar, ya que la generación del *baby-boom* comienza a jubilarse. Sin embargo, el efecto del envejecimiento es dominante a partir de 2018, tanto el tamaño de la

población en edad de trabajar como el número de ocupados caerían. Por tanto, el periodo oportuno para facilitar las reformas sería antes de 2012, de acuerdo con las proyecciones presentadas.

Bibliografía

1. COMITÉ DE POLÍTICA ECONÓMICA Y COMISIÓN (febrero 2006): «El impacto del envejecimiento de la población sobre el gasto público: proyecciones para los Estados miembros de la UE25 en pensiones, sanidad, cuidados de la dependencia, educación y desempleo (2004-2050)»; anexo metodológico y ficha España (diciembre 2005).
2. COMISIÓN EUROPEA (2006): Public Finances in EMU. European Economy 3/2006.
3. MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (julio 2005): «Informe de Estrategia de España en relación con el futuro del sistema de pensiones».
4. PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS 2005-2008 DE ESPAÑA (octubre 2005).
5. CONSEJO EUROPEO marzo 2005 y Directrices Integradas 2005-2008.
6. COMITÉ DE POLÍTICA ECONÓMICA: Base de datos de reformas del mercado de trabajo (LABREF) elaborada por el grupo de trabajo de mercado de trabajo y la Comisión: http://ec.europa.eu/economy_finance/indicators/labref_en.htm
7. MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES: Acuerdo sobre medidas en materia de seguridad social, pensiones (julio 2006).
8. CONDE-RUIZ, J.I.; ALONSO MESEGUER, J. (2004): «El futuro de las pensiones en España: perspectiva y lecciones», Información Comercial Española, Revista de Economía, nº 815, mayo-junio 2004, pp.155-173.

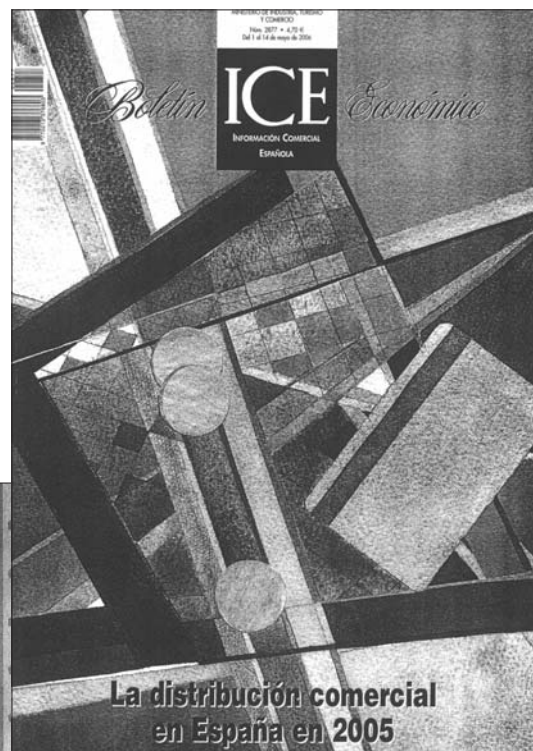


EN PORTADA

**Boletín Económico
de Información Comercial Española**

36 números anuales

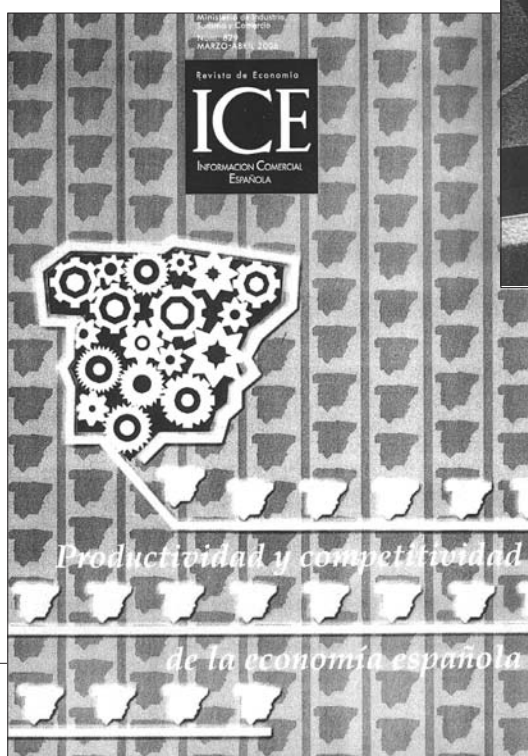
Artículos y documentos sobre economía española, comunitaria e internacional, con especial énfasis en temas sectoriales y de comercio exterior.



**Información Comercial Española
Revista de Economía**

8 números anuales

Artículos originales sobre un amplio espectro de temas tratados desde una óptica económica, con especial referencia a sus aspectos internacionales.



**Cuadernos Económicos
de ICE**

Artículos de economía teórica y aplicada y métodos cuantitativos, que contribuyen a la difusión y desarrollo de la investigación económica.



**CUADERNOS
ECONÓMICOS**

Número 71 • Junio 2006

DISEÑO Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL

Presentación: Diseño y evaluación de políticas de protección ambiental
Xavier Labandeira

Evaluación ex post de permisos comercializables de emisión: el programa estadounidense de limitación y comercio de emisiones de SO₂
A. Denny Ellerman

Permisos comercializables de emisión para grupos de fuentes con información privada de costes y emisiones
Denise Falck y Juan P. Montero

Gestión de residuos sólidos urbanos: análisis económico y políticas públicas
Francisco J. André y Emilio Cerdá

Las áreas marinas protegidas como instrumento de política ambiental
Alberto Ansuategi, Marta Escapa y Mette Termansen

Degradación ambiental, endeudamiento externo y comercio internacional
Diego Asqueta, Gonzalo Delacámara y Daniel Sotelo

Crecimiento económico, política fiscal y medio ambiente
Rafael Fernández, Rafaela Pérez y Jesús Ruiz

Obsolescencia y políticas de renovación ambiental en el sector turístico
Matías González, Carrasco J. León y Nereu Padriño

Mercados para el control del cambio climático en España
Xavier Labandeira y Miguel Rodríguez

Incentivos y políticas de gestión de catástrofes ambientales marinas: el Frente
Maria Loureiro y María X. Vázquez

Efectos distributivos interterritoriales de políticas ambientales: el caso de las propuestas de impuesto europeo sobre la energía y el CO₂
Emilio Padilla y Jordi Roca

Eficiencia y equidad de políticas forestales. Un análisis gráfico de equilibrio parcial
Pere Riera, Rudi Brey y Robert Mavris

Información y venta: Paseo de la Castellana, 162-Vestíbulo.
Tel.: 91 349 36 47 - Fax.: 91 349 36 34
28071 Madrid.