

PREFACIO

En los últimos años la realización de estimaciones de gasto público en el largo plazo viene mereciendo una atención creciente por parte de los gobiernos de los países desarrollados. Igualmente, importantes organizaciones económicas de ámbito internacional, como la OCDE, el Fondo Monetario Internacional o el Banco Central Europeo, por citar algunas de las más relevantes, han desarrollado proyectos dirigidos a la institucionalización de este tipo de estudios prospectivos. En el ámbito de la Unión Europea hay que destacar la preocupación, desde finales de la década de los noventa, de la Comisión Europea, que a través de su Comité de Política Económica ha establecido un proceso regular en el tiempo en el que todos los Estados miembros están obligados a realizar proyecciones a largo plazo del gasto público generado por los programas presupuestarios afectados por el fenómeno del envejecimiento de la población, así como de su impacto sobre la sostenibilidad de las cuentas públicas. De hecho, la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 2005 ha potenciado el papel de la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas como instrumento esencial para evaluar el comportamiento de la política fiscal de los Estados miembros.

Aunque a primera vista la realización de proyecciones de gasto público (y, en su caso, también de los ingresos que han de financiarlo) en horizontes de 20, 30, e incluso de 40 ó 50 años pueda parecer un ejercicio bastante arriesgado, estamos ante una tarea que se antoja fundamental para tratar de garantizar que las decisiones presupuestarias que se hayan de adoptar en el tiempo sean consistentes con la sostenibilidad de las finanzas públicas en el largo plazo. La consecución de un grado de equidad intergeneracional socialmente aceptable constituye, asimismo, otro objetivo de la actuación pública para el que este tipo de estimaciones a largo plazo puede resultar muy útil. La transparencia y la responsabilidad de los gestores de los programas son también valores que, sin duda alguna, pueden resultar reforzados por la institucionalización de estos análisis a largo plazo. En realidad, algunos países los están incorporando a sus códigos de buen gobierno de las finanzas públicas. El «Code for Fiscal Stability» del Reino Unido, aprobado en noviembre de 1998, proporciona un ejemplo pionero de estas prácticas, si bien también son destacables propuestas similares en Australia, Nueva Zelanda o Suecia.

La experiencia de las últimas décadas ha puesto de manifiesto el enorme impacto que algunos programas de gasto directamente vinculados con la demografía y el fenómeno del envejecimiento de la población han tenido, tienen, y a buen seguro seguirán teniendo, sobre los presupuestos públicos. Entre estos programas, aquellos encargados de recoger el gasto generado por el sistema público de pensiones contributivas vienen ocupando un lugar preeminente. La explicación no puede ser más clara: además de su importante peso relativo en cuanto a volumen de recursos manejados (entre un 8 % y un 14% del PIB según países), su diseño como un mecanismo de reparto o de «pago sobre la marcha» (pay-as-you-go) hace que estos sistemas de prestaciones sean extremadamente sensibles a los cambios demográficos, incluido el fenómeno del envejecimiento, así como a la evolución de las variables macroeconómicas, especialmente aquellas ligadas al empleo. No hay que olvidar, también, el carácter de compromiso adquirido con el que los sistemas de seguridad social se enfrentan al pago de las pensiones correspondientes a las generaciones futuras, y la consiguiente presión sobre el crecimiento futuro del gasto público. Todo ello explica esta atención otorgada desde hace poco más de diez o quince años a las proyecciones a muy largo plazo sobre la evolución del gasto público destinado a pagar las pensiones acreditadas y la suficiencia financiera del sistema.

En estos años, la calidad técnica de estas proyecciones ha ido mejorando de forma significativa. Desde instituciones económicas públicas nacionales (como los Ministerios de Economía y Finanzas o los Bancos Centrales), otras internacionales como las ya mencionadas, y también desde el ámbito académico, se han ido construyendo modelos de proyección cada vez más ambiciosos. Se trata de modelos de simulación fiscal en los que se suelen integrar, bajo una estructura modular, escenarios demográficos contruidos con una calidad cada vez mayor, marcos macroeconómicos con predicciones cada vez más ajustadas y detalladas, así como una rica descripción de todos los parámetros que conforman el diseño legal de los sistemas públicos de pensiones. El avance de los programas informáticos de computación ha facilitado el tratamiento, en tiempos razonables, de importantes volúmenes de información, lo que a su vez ha permitido dotar de mayor sofisticación a estos modelos de proyección. No obstante, el panorama de desarrollo de estos modelos no es homogéneo para todos los países más avanzados. Puede hablarse de un grupo de países pioneros en el desarrollo de este tipo de proyecciones, en el que encontramos a los países nórdicos (destacando Suecia y Noruega) y a Australia y Nueva Zelanda. En ambos casos, la disponibilidad de bases de microdatos procedentes tanto de registros administrativos fiscales y de la seguridad social como de encuestas ha dado lugar a un desarrollo de modelos de microsimulación muy sofisticados, en los que en los últimos años resulta frecuente encontrar incorporaciones de módulos de comportamiento capaces de predecir las respuestas de los agentes ante supuestas reformas del sistema. Otro grupo de países, entre los que ubicaríamos a Estados Unidos, Reino Unido, Canadá o Alemania, vienen trabajando también desde hace al menos quince años en el desarrollo de modelos de simulación bastante detallados y cada vez más complejos, aunque en estos países el peso esencial de los avances se sitúa en el ámbito de los centros de investigación universitarios.

Por lo que respecta a nuestro país, la preocupación por la sostenibilidad del sistema público de pensiones no se extiende en el pasado en más de doce o quince años, cuando se comenzaron a detectar los primeros problemas de viabilidad a largo plazo del sistema. La escasa tradición de nuestras Administraciones Públicas, con la valiosa excepción del Banco de España, en la incorporación de técnicas de análisis económico prospectivo situó el centro de la evaluación en los ámbitos de investigación académicos y en algunos servicios de estudios dependientes de entidades financieras. Sin embargo, puede decirse que los avances incorporados desde las experiencias más destacadas de otros países se han ido produciendo de forma bastante tardía, y en muchos casos, fruto de esfuerzos de investigadores que han entrado en este terreno de forma individual. Bien es cierto que en los últimos años, tanto desde el Ministerio de Economía y Hacienda como desde el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, se ha promovido la investigación en este ámbito, dando soporte financiero, material y técnico para la creación de grupos de trabajo que aborden la construcción de modelos cada vez con más potencialidades.

Fruto de esta preocupación por mejorar la calidad de los modelos de proyección a largo plazo empleados para estimar la evolución del gasto público en pensiones, el Instituto de Estudios Fiscales, organismo dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda, me encargó en el año 2004 la creación y coordinación de un grupo de trabajo cuya tarea principal debería ser la construcción de un modelo de simulación para obtener proyecciones del gasto generado por el sistema público español de pensiones contributivas, con un horizonte de muy largo plazo, que al final quedó fijado en el año 2050. La prevista disponibilidad en esas fechas de los microdatos de la Muestra Continua de Vidas Laborales elaborada por la Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social, junto con la difusión de los nuevos escenarios demográficos realizados por Eurostat, abría interesantes perspectivas para este grupo de trabajo.

Los resultados de estos casi tres años de intenso esfuerzo se muestran en este libro, editado por el Instituto de Estudios Fiscales. El trabajo que aquí se recoge ha sido posible gracias a la colaboración estrecha de los miembros del equipo de investigación que he tenido el placer de coordinar. Por un lado, me gustaría destacar el profundo conocimiento del sistema de pensiones español aportado por Joan Gil, lo que nos ha permitido contar con la información estadística necesaria para el tratamiento e incorporación al modelo de los datos necesarios sobre los distintos tipos pensiones de la Seguridad Social, además de su capacidad para compilar y editar las distintas partes de esta obra. También quisiera resaltar la experiencia de Jorge Onrubia en el tratamiento y explotación de bases de microdatos, necesaria para estudiar las potencialidades de la Muestra Continua de Vidas Laborales de cara a la posible incorporación de información en el modelo desarrollado, así como su conocimiento de las experiencias comparadas en modelos de microsimulación para la política fiscal. Y *last but not least*, debo expresar en mi nombre y en el del resto de compañeros del grupo de investigación, mi más sincero agradecimiento a la dedicación al proyecto mostrada por Ció Patxot y Lupe Souto durante estos tres años. Ambas han sido las responsables de la elaboración técnica del modelo *SIPES*, de su programación en Matlab® y de la selección de los escenarios de sensibilidad que se aportan. Esta tarea de elaboración del

modelo les ha exigido una concentración prácticamente exclusiva en el proyecto, de la que sin duda nos hemos beneficiado el resto de miembros del equipo, especialmente a través de su empuje y constancia, particularmente meritoria en los momentos más duros del trabajo.

No quisiera concluir estas páginas sin expresar mi reconocimiento y el del resto del equipo a algunos miembros de la plantilla del Instituto de Estudios Fiscales, que como César Pérez López, Gema Sánchez Nuevo o Emilio Serrano Pérez, han colaborado en el proyecto, facilitándonos la disponibilidad y el tratamiento previo de algunas de las bases de datos que hemos utilizado, así como a Almudena Durán del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, cuya colaboración ha permitido mejorar sustancialmente la traducción de la compleja legislación de pensiones a un lenguaje de programación más estilizado. Igualmente quiero agradecer el interés mostrado desde un primer momento tanto por Jesús Ruiz-Huerta Carbonell como por Luis Ayala Cañón, Director General y Subdirector General de Estudios Presupuestarios y Gasto Público, respectivamente, del Instituto de Estudios Fiscales, quienes desde el principio confiaron en este proyecto que ahora ve la luz.

MIGUEL-ÁNGEL LÓPEZ GARCÍA
Catedrático de Hacienda Pública
Universidad Autónoma de Barcelona