

Demografía e sustentabilidade do sistema público de pensións

Miguel Angel Vázquez Taín*

Universidade de Santiago de Compostela – Facultade de Ciencias Económicas e Empresariais

Recibido: 1 de xuño de 2020 / Aceptado: 15 de setembro de 2020

Resumo

Os sistemas públicos de pensións constitúen un dos alicerces básicos sobre os que se asenta o estado do benestar do que se dotaron os países desenvolvidos. A evolución recente dos seus estados financeiros puxo en cuestión a súa sustentabilidade nas condicións actuais e abriu o debate sobre as reformas necesarias para podela garantir. En todo caso, os factores demográficos que condicionan o gasto en pensións teñen unha dinámica difícil de alterar, polo que resulta de interese analizar a súa incidencia sobre o gasto tanto desde unha perspectiva histórica como de proxección futura. Neste sentido, a diferente realidade demográfica de Galicia respecto do conxunto do Estado permite profundar nesta análise, centrándonos ademais nos parámetros relacionados co envellecemento co fin de valorar adecuadamente a súa incidencia sobre a sustentabilidade do sistema, pretensión última deste traballo.

Palabras clave

Pensións / Sistema público de pensións / Cambios demográficos / Envellecemento da poboación.

Demography and sustainability of the public pension system

Abstract

Public pension systems are one of the basic pillars on which the welfare state in developed countries is based. The recent evolution of its financial statements has questioned its sustainability in the current conditions, and opened the debate on the necessary reforms to guarantee it. In any case, the demographic factors that condition pension spending have a dynamic that is difficult to alter, so it is interesting to analyze their impact on spending, both from a historical perspective and from a future perspective. The different demographic reality of Galicia, with respect to the State as a whole, allows us to deepen this analysis, focusing as well on the parameters related to ageing, in order to adequately assess its impact on the sustainability of the system, - the ultimate aim of this work.

Keywords

Pensions / Public pension system / Demographic change / Population ageing.

JEL Codes: H55, H75, J111.

1. Introducción

O proceso de envellecemento da poboación é un dos retos máis importantes aos que se enfronta a sociedade actual. A combinación de baixas taxas de fecundidade co incremento da esperanza de vida dá lugar a unha nova realidade demográfica, de carácter xa estrutural, na que de forma continua se incrementa o número e o peso relativo das persoas maiores. Esta evolución da poboación que, na parte relacionada co alongamento da vida, debe ser vista en positivo e como un éxito colectivo, ten importantes implicacións socioeconómicas. De forma especial, en todo o relativo á sustentabilidade dos niveis alcanzados no estado do benestar do que dotaron os países avanzados. E dentro deste ámbito, son os sistemas públicos de pensións os que en maior medida se ven afectados polo envellecemento da poboación, que incide de forma especial na súa vertente de gasto, aínda que tamén afecta aos ingresos, condicionando a súa sustentabilidade.

* Correspondencia autor: miguel.vazquez.tain@usc.es

Coa finalidade de analizar as implicacións que o envellecemento da poboación ten sobre o sistema público de pensións, e coa vista posta na súa sustentabilidade futura, neste traballo avaliamos os elementos que, desde a perspectiva demográfica, configuran e condicionan o sistema. Para iso, aínda que o sistema público de pensións en España é único, analizamos de forma diferenciada a realidade que presenta en Galicia dentro do conxunto do Estado, a fin de constatar a incidencia que sobre el teñen os parámetros asociados ao envellecemento, dadas as especiais singularidades que a Comunidade galega presenta en relación coa estrutura e evolución da súa poboación. Así, nesta introdución encadramos a parte do sistema público de pensións sobre o que realizamos a análise; no apartado segundo analizamos a demografía á que ten que dar resposta; no apartado terceiro establecemos unha correlación entre os beneficiarios e os financiadores; no apartado cuarto avaliamos a súa situación financeira; no apartado quinto examinamos a incidencia dos factores demográficos sobre o gasto do sistema, e con iso sobre a súa sustentabilidade futura; e finalmente, recolleemos os principais resultados no apartado de conclusións.

O sistema público de pensións configúrase en España mediante unha modalidade contributiva –dentro da que se integran o Réxime da Seguridade Social (SS) e o das clases pasivas do Estado– e unha non contributiva. O sistema contributivo da SS é de natureza profesional e obrigatoria, xerando o dereito a ser beneficiario dunha pensión se se cumpren unha serie de requisitos, entre os que destacan ter cotizado un mínimo –período de carencia, establecido actualmente en 15 anos– e alcanzar a idade de xubilación –agora en proceso de incremento progresivo ata alcanzar os 67 anos no ano 2027–. Artículase baixo a modalidade de repartición, polo que se financia coas cotizacións sociais pagadas polas empresas e os traballadores á SS que se aplican contemporaneamente ao pagamento das pensións en vigor en cada momento.

Á súa vez, o réxime especial de clases pasivas é o esquema que lle dá cobertura ao sistema de pensións dos funcionarios públicos, e foise asimilando aos poucos ao Réxime Xeral da SS ata o punto que, desde o ano 2011, se pechou definitivamente a entrada de novos cotizantes, que agora son adscritos directamente ao xeral. Finánciase principalmente mediante asignacións orzamentarias –sobre o 90%– que, en certo xeito, poden equipararse ás cotizacións empresariais e, residualmente, mediante cotizacións dos traballadores adscritos a el.

Finalmente, o sistema complétase mediante o recoñecemento de pensións de incapacidade e xubilación para aqueles residentes que non chegaron ao período mínimo de cotización, ou que non teñan nada cotizado, esixíndolles nestes supostos a percepción de ingresos por baixo duns límites determinados, así como outras circunstancias persoais ou familiares. Este sistema non contributivo finánciase con cargo aos Orzamentos Xerais do Estado, sendo a súa xestión compartida coas comunidades autónomas.

Na medida en que o groso do sistema se estrutura ao redor do réxime contributivo da SS, que ao peche do ano 2019 lle daba cobertura ao 90% do total dos pensionistas das tres modalidades, cun gasto asociado equivalente, centraremos nel a nosa análise no que aos parámetros do sistema se refire.

2. Demografía á que ten que dar cobertura o sistema

Nos sistemas de pensións contributivos baixo a modalidade de repartición, os recursos proveñen das achegas realizadas polos traballadores en activo, e a súa aplicación realízase en favor dos que nese momento son pensionistas, resultando clave o número e a evolución dos posibles destinatarios e dos potenciais financiadores á hora de avaliar os seus estados financeiros. Neste sentido, a evolución e o peso relativo da poboación de 65 anos e máis constitúe unha variable básica. Aínda que o sistema contempla a posibilidade de alcanzar unha pensión por baixo dese limiar, e actualmente en España está en proceso de ampliación a idade legal de xubilación ata os 67 anos, tendo en conta da idade media real de xubilación e da segmentación habitual da información por estratos de poboación, pa-

récenos apropiado utilizar a poboación de 65 anos e máis como posible universo beneficiario do sistema.

A poboación de 65 anos e máis incrementouse desde principios dos anos oitenta un 111,4% en España e un 76,6% en Galicia, pasando de 4.308.000 persoas no ano 1982 a 9.105.000 no ano 2019, e de 384.000 a 679.000, respectivamente. Esta evolución, xunto coa caída do total da poboación galega nese período, supuxo un importante incremento do peso relativo dese tramo de poboación, que pasou de representar o 13,7% do total da poboación ao 25,2%. Para o conxunto do Estado, aínda que o incremento en termos absolutos foi maior, o aumento da poboación total mitigou o crecemento do seu peso relativo, que actualmente se sitúa no 19,4% (Figura 1).

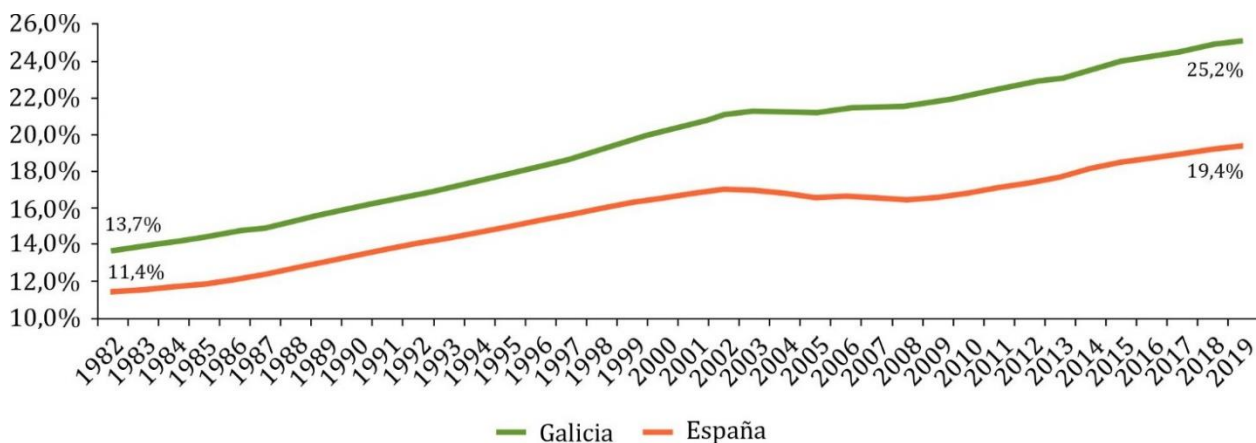


Figura 1. Peso relativo da poboación de 65 anos e máis. Fonte: elaboración propia a partir dos datos do Instituto Nacional de Estadística (INE).

As proxeccións de poboación para os próximos anos indican que esta tendencia se intensificará aínda máis. Así, as estimacións do INE para o período 2018-2033, que recolleemos na Figura 2 para os anos 2020 a 2033, cuantifican a poboación galega de 65 anos e máis en 804.000 persoas ao final do período proxectado, e en 12.329.000 no conxunto do Estado, o que suporía un 31,4% e un 25,2%, respectivamente, das súas poboacións totais.

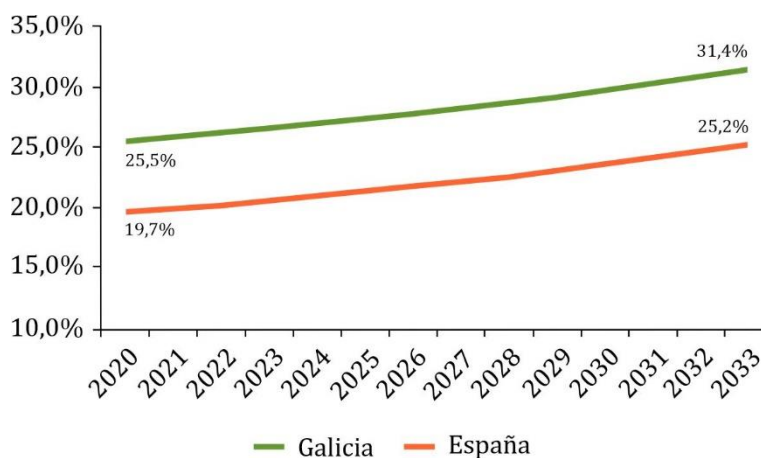


Figura 2. Peso relativo da poboación de 65 anos e máis. Proxeccións 2020-2033. Fonte: elaboración propia a partir dos datos de INE.

Este incremento da poboación de 65 anos e máis tivo o seu reflexo no número de beneficiarios do sistema de pensións. Na Figura 3 presentamos a evolución das pensións pagas –desde o ano 1982– e dos pensionistas beneficiarios –neste caso, desde o ano 2005– en relación coa poboación total. Na medida en que un mesmo beneficiario pode ter dereito a máis dunha pensión –normalmente por engadir á propia unha de viuvez–, e que a taxa de cobertura do sistema –definida como a relación de persoas de 65 anos e máis que teñen pensión– aumentou, principalmente pola incorporación das mulleres ao mercado de traballo, atopámonos que a finais do ano 2019 o número de pensións contributivas representaba o 28,3% da poboación total en Galicia, sendo beneficiarios do sistema como pensionistas unha de cada catro persoas na Comunidade galega –o 25,1%, en concreto–. Aínda que estas porcentaxes presentan unha evolución similar no conxunto do Estado, os pesos relativos son maiores en Galicia, cun diferencial duns 6-7 puntos porcentuais, que se abriu na década dos anos noventa e que se mantén constante nos últimos anos.

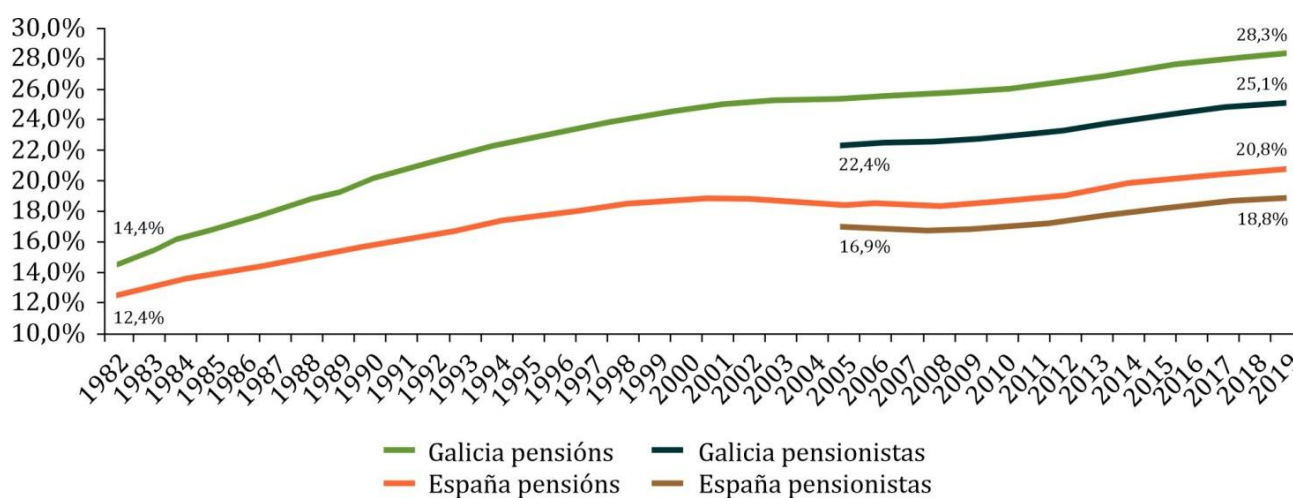


Figura 3. Peso relativo das pensións e dos pensionistas sobre o total da poboación. Fonte: elaboración propia a partir dos datos de INE e do Ministerio de Inclusión, Seguridade Social e Migracións (MISSM).

Aínda que este peso relativo ou tendencia da poboación de 65 anos e máis constitúe un elemento esencial para avaliar o universo ao que ten que dar cobertura o sistema, e con el a evolución das necesidades de gasto, para completarmos a análise das variables demográficas que inciden nos sistemas de pensións de repartición debemos establecer unha correlación entre os beneficiarios e os financiadores. Para iso consideramos apropiado utilizar a taxa de dependencia, que se define como a relación existente entre a poboación de 65 anos e máis –posibles beneficiarios– e a poboación en idade de traballar, isto é, entre 16 e 64 anos –como posibles financiadores–.

Nas Figuras 4 e 5 mostramos a evolución desa taxa de dependencia desde o ano 1982 e o seu previsible incremento segundo as proxeccións da poboación ata o ano 2033. As magnitudes que presentan son claramente significativas das implicacións que o envellecemento da poboación ten sobre o sistema de pensións: no ano 1982 había en Galicia 4,5 persoas en idade de traballar por cada posible beneficiario do sistema por ter 65 anos e máis, cifra que se reduciu a 2,4 no ano 2019, e que será de 1,8 no ano 2033. Aínda que a taxa de dependencia tamén creceu de forma importante no conxunto do Estado, fíxoo a un ritmo menor que na Comunidade galega, co que o diferencial é actualmente de algo máis de 10 puntos, sendo previsible que continúe aumentando ata o ano 2033. Nese ano o número de persoas en idade de traballar respecto de cada potencial pensionista será de 2,4, o que suporá unha taxa de dependencia do 40,8%, isto é, 13,2 puntos menos que en Galicia.

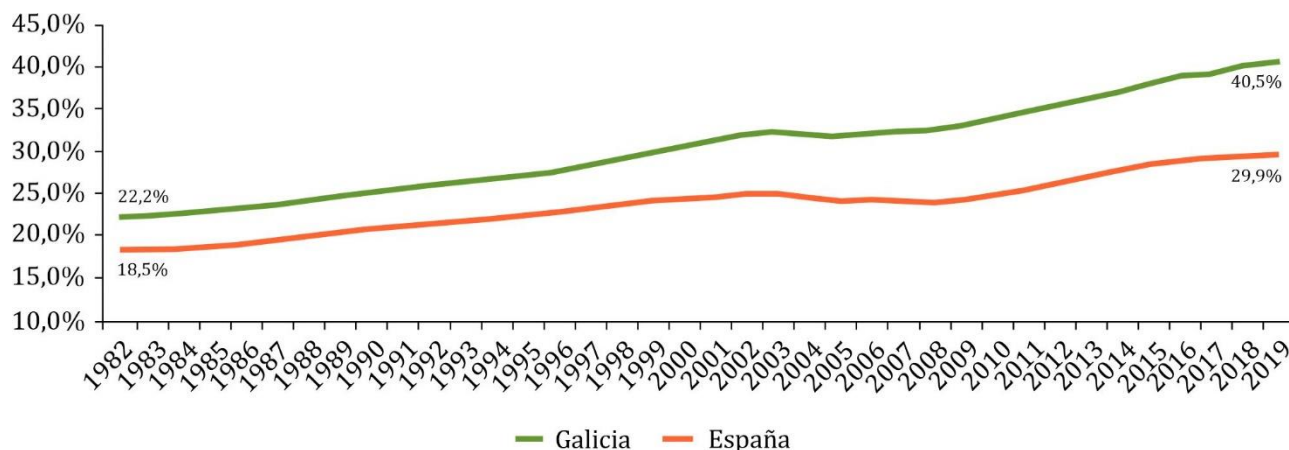


Figura 4. Taxa de dependencia. Fonte: elaboración propia a partir dos datos do INE.

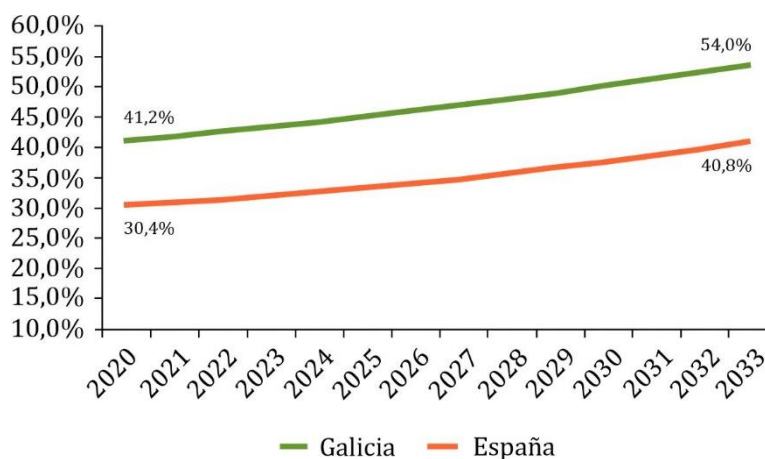


Figura 5. Taxa de dependencia. Proxeccións 2020-2033. Fonte: elaboración propia a partir dos datos do INE.

3. Relación entre pensionistas e afiliados

Para acoutarmos máis as variables demográficas que inciden na evolución financeira do sistema de pensións, debemos analizar a relación entre pensionistas e afiliados, na medida en que coas cotizacións destes se financian as pensións daqueles. Neste sentido, habemos de ter en conta que, aínda que tanto nos ingresos como nos gastos inciden unha serie de parámetros que determinan a contía das cotizacións e das pensións, mantendo estes constantes a correlación entre os ingresos e os gastos do sistema evoluciona en paralelo ao número de cotizantes e de pensionistas.

Na Figura 6 recolleemos a relación entre afiliados e pensionistas dos últimos 15 anos, tanto para o conxunto do Estado español como para Galicia, presentando no ano 2019 un cociente de 2,29 e de 1,50 respectivamente. Durante o período analizado conséntase claramente a incidencia da crise económica de finais da década pasada, que provocou un descenso significativo desta relación desde o ano 2008, aínda que se observa unha recuperación nos últimos exercicios.

A pesar de que parte desta diferenza vén dada pola distinta estrutura económica de Galicia e do conxunto do Estado, o seu groso está estreitamente relacionado coa realidade demográfica. De feito, se pomos en relación para todas as comunidades autónomas os cocientes de afiliados por pensionista e a porcentaxe de persoas de 65 anos e máis respecto do total, como facemos na Figura 7, conséntase unha evidente correlación inversa entrambas as variables: canto maior é a proporción de poboación enve-

llecida menor é o cociente afiliados-pensionistas. Aínda que estes indicadores terminan sendo causa un do outro no medio e no longo prazo, cómpre destacar a súa estreita vinculación no momento actual. Galicia, xunto con Asturias e Castela e León, destaca na comparativa polo elevado grao de envellecemento da súa poboación, conxuntamente cun baixo cociente de afiliados por pensionista, fronte a Madrid, Baleares, Canarias e Murcia, que presentan proporcións inversas.

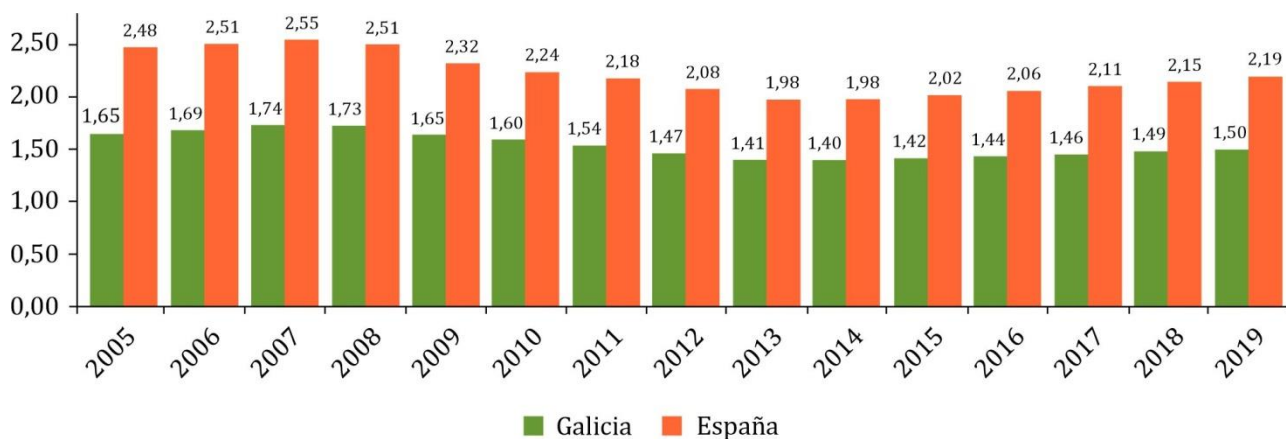


Figura 6. Cociente afiliados/pensionistas. Fonte: elaboración propia a partir dos datos do MISSM.

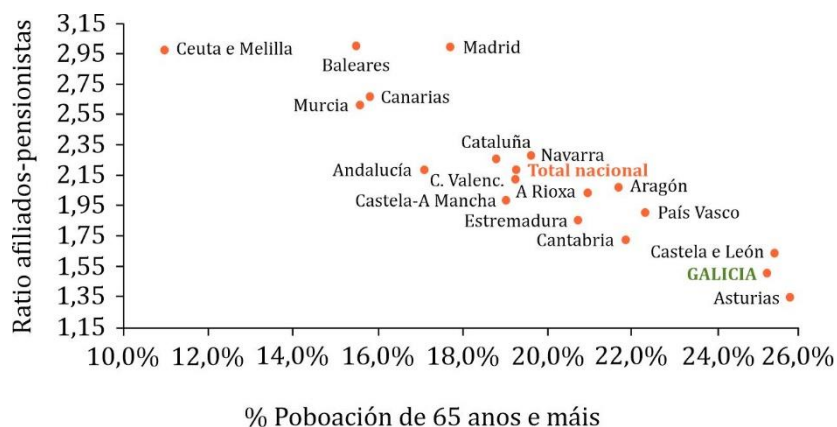


Figura 7. Relación entre envellecemento e o cociente afiliados/pensionistas por comunidades autónomas. Ano 2019. Fonte: elaboración propia a partir dos datos do MISSM e do INE.

A relación entre estas variables e o seu comportamento diferencial entre territorios ponse tamén en evidencia cando facemos a análise a nivel das provincias de Galicia. Na Figura 8 podemos comprobar como as provincias galegas máis envellecidas (Lugo e Ourense) presentan unha correlación entre afiliados e pensionistas que se aproxima á unidade. Con todo, as provincias da Coruña e Pontevedra, as máis dinámicas demograficamente dentro da nosa Comunidade, cuns cocientes algo por riba do 1,60, están tamén moi lonxe da media nacional.

Esta diminución do número de afiliados por pensionista non é resultado exclusivamente dos efectos da crise económica sobre o mercado de traballo, que trouxo consigo unha baixada importante do número de traballadores afiliados á SS e o correspondente incremento de desempregados. Se analizamos nunha serie longa a relación entre a poboación activa, o número de pensionistas beneficiarios do sistema e o número de pensións ás que teñen dereito, como facemos na Figura 9, poderemos constatar que, á marxe da conxuntura económica, a poboación activa, é dicir, a que está en condicións de tra-

ballar –fágao ou non– diminuíu de forma significativa en relación ao número de pensións pagas polo sistema e ao número de pensionistas. É de destacar como neste cociente Galicia mesmo presentaba no ano 1982 magnitudes lixeiramente maiores que o total do Estado, aínda que a caída máis intensa da poboación activa deu lugar a que no ano 2019 o número de persoas activas por cada pensión en Galicia fose de 1,62, fronte ás 2,36 do total nacional, cociente que, con relación ao número de pensionistas, era de 1,83 e de 2,60 respectivamente. O forte proceso de inmigración que experimentou España durante os primeiros anos da década dos anos dous mil, atraída en gran medida pola boa marcha da economía, rompeu temporalmente a tendencia descendente desta correlación, retomada de novo, e de forma intensa, coa crise iniciada no ano 2008, sen cambio de rumbo significativo ata o momento actual.

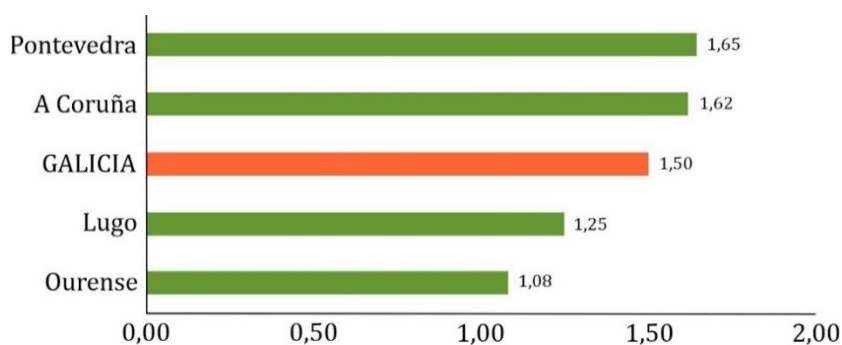


Figura 8. Cociente afiliados/pensionistas por provincias. Ano 2019. Fonte: elaboración propia a partir dos datos do MISSM.

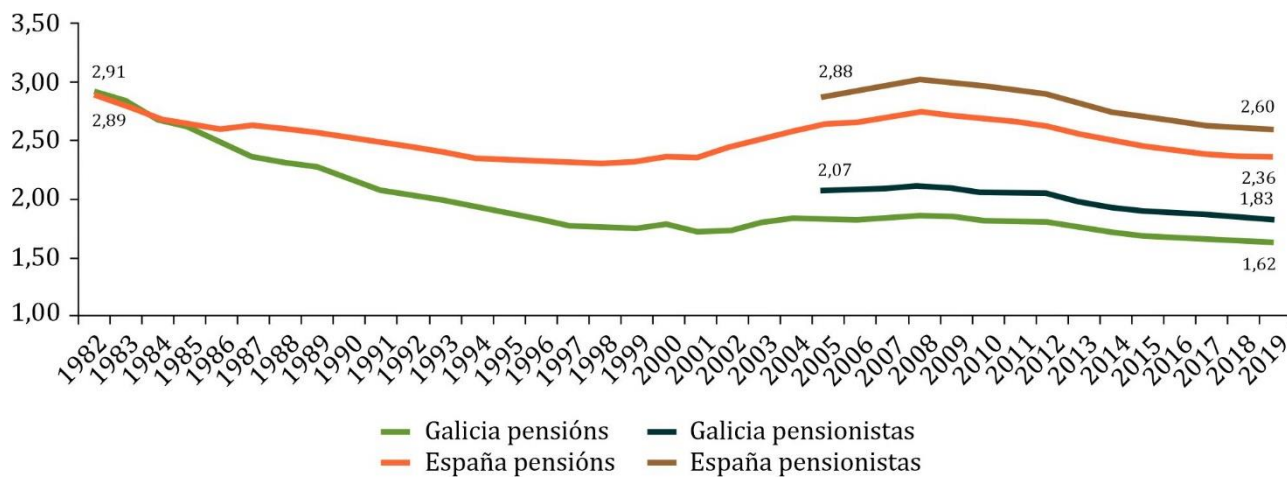


Figura 9. Cociente poboación activa/pensión e pensionista. Fonte: elaboración propia a partir dos datos do MISSM e do INE.

Se facemos o mesmo exercicio relacionando o número de pensións e pensionistas do sistema co número de ocupados extraído da Enquisa de Poboación Activa (EPA) –que presenta magnitudes algo superiores ao número de afiliados á Seguridade Social–, os resultados son similares. Este cociente, por lóxica, é moito máis sensible á realidade económica de cada momento, como se pode comprobar na Figura 10, presentando caídas significativas nos momentos de crises e con recuperación asimétrica nos momentos de bonanza económica, máis intensa no conxunto do Estado do que en Galicia. Isto deu lugar a que Galicia, que partía de magnitudes superiores ao resto do Estado no ano 1982, vise reducida esa relación case á metade –1,43 ocupados por pensión e 1,62 por pensionista, fronte ao 2,03 e ao 2,24, respectivamente, do conxunto do Estado–.

Esta realidade agravarase de forma intensa nos próximos anos. Partindo de novo das proxeccións da poboación ata o ano 2033, e aplicando sobre elas a evolución prevista tamén polo INE da taxa de actividade para a poboación maior de 16 anos (que é actualmente do 53,1% en Galicia e do 58,6% no Estado, con estimación para o final do período do 43,8% e do 52,2%, respectivamente) e a evolución do número de persoas de 65 anos e máis que poderían ser beneficiarias do sistema, para o que proxectamos a tendencia dos últimos anos na que se constata unha pequena diminución na porcentaxe de poboación cuberta (esta era superior a 1,3 tanto para Galicia como para o total do Estado no ano 2005, actualmente é do 1 e do 0,97 e estimamos que será no ano 2033 do 0,95 e do 0,92 respectivamente), obtemos a correlación que presentamos na Figura 11. Como se pode observar, a diminución do número de persoas activas por cada pensionista continúa nos próximos anos de forma intensa: pasaremos do cociente actual do 1,73 en Galicia e do 2,59 no total do Estado, a 1,32 e a 1,95, respectivamente. Aínda no caso de que esa poboación activa traballase na súa totalidade, dando por superada a nova crise que actualmente vivimos derivada da pandemia sanitaria da covid-19, e que nos atopásemos nunha situación de pleno emprego, o financiamento do sistema de pensións no ano 2033, coas condicións actuais do resto de variables determinantes dos gastos e ingresos, presentará desequilibrios adicionais aos da situación actual.

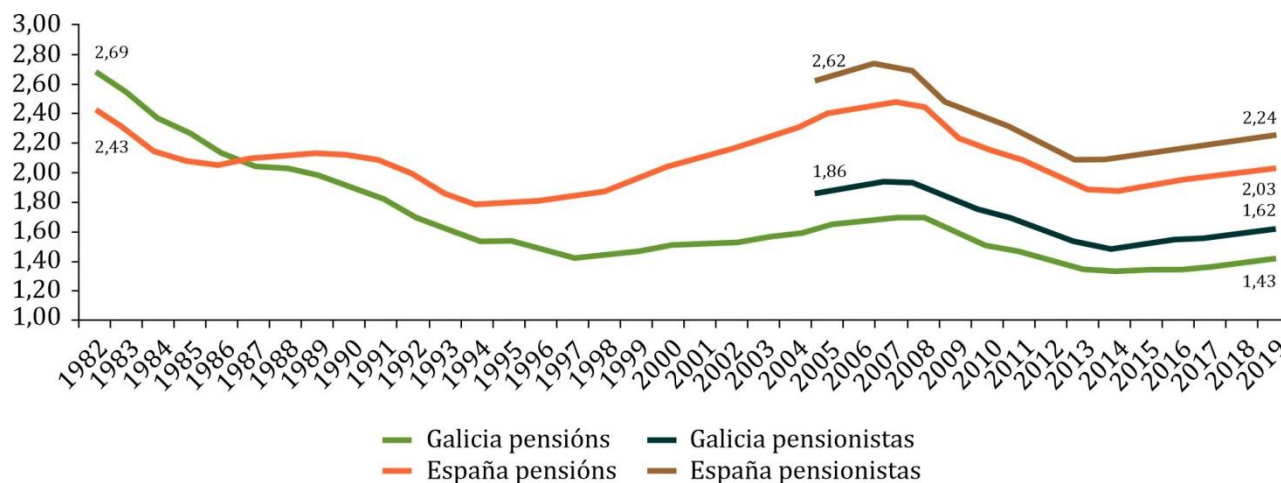


Figura 10. Cociente poboación ocupada/pensión e pensionista. Fonte: elaboración propia a partir dos datos do MISSM e do INE.

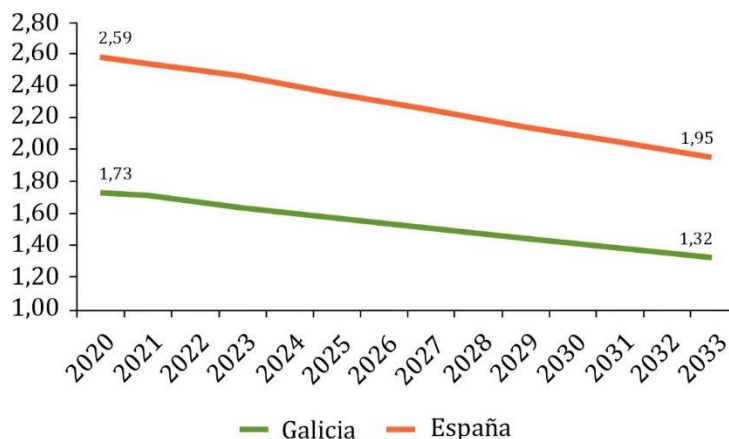


Figura 11. Cociente poboación activa/pensionista. Proxeccións 2020-2033. Fonte: elaboración propia a partir dos datos do MISSM e do INE.

4. O gasto do sistema e a súa situación financeira

Nas magnitudes de gasto do sistema de pensións inciden tanto o número de pensionistas beneficiarios, cuxo incremento analizamos nos apartados anteriores, como a contía media das pensións, que tamén aumentou de forma continuada ao ser maiores as pensións dos que se incorporan ao sistema que as dos que saen del. En todo caso, o incremento da pensión media, aínda sendo importante, diminuíu de intensidade nos últimos anos, converténdose o número de pensionistas no elemento que en maior medida tira do gasto en pensións. En todo caso, para avaliarmos adecuadamente a evolución do gasto en pensións do sistema, debemos pólo en relación coa marcha da economía e coa creación de riqueza. Así, se analizamos desde o ano 1982 a evolución do gasto en pensións e do PIB, este último como indicador da capacidade de financiar aquel (como facemos na Figura 12), atopámonos cunha primeira etapa, ata o ano 1992, na que a evolución é paralela, para iniciar a continuación unha lixeira diverxencia, cun crecemento maior do gasto en pensións, que se manifesta de forma moi intensa a partir do ano 2008, por razón da crise económica, e que non se corrixe a pesar da recuperación da economía entre os anos 2013 e 2019. O resultado final é que o gasto en pensións creceu ata este último exercicio, con respecto ao do ano 1982, un 77,1% máis que o PIB en Galicia, porcentaxe similar ao do conxunto do Estado, que foi do 76,8%.

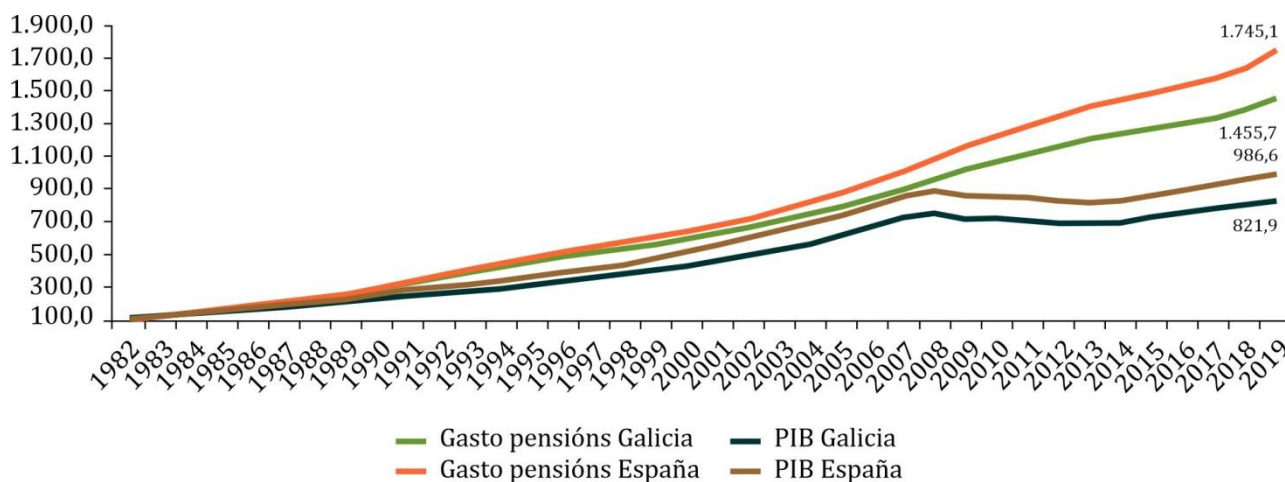


Figura 12. Evolución do gasto en pensións e do PIB. 1982 = 100. Fonte: elaboración propia a partir dos datos do MISSM e do INE.

Esta diferente evolución do gasto en pensións e do PIB ten o seu reflexo no peso daquel sobre este. Na Figura 13 mostramos a evolución do gasto en pensións en porcentaxe do PIB desde o ano 1992 e, na medida en que nel incide significativamente a evolución da economía, temos etapas nas que mesmo diminúe esta proporción, como aconteceu na primeira parte da década dos anos dous mil e entre os anos 2014 e 2017, polo forte crecemento da economía, e nestes tres últimos anos, amais de polo incremento do PIB, tamén polas medidas de contención do gasto en pensións –principalmente as relativas ao índice de revalorización das pensións, que limitaron o seu crecemento ao 0,25%–. En todo caso, o gasto en pensións con relación ao PIB volveu crecer nos dous últimos anos analizados ata representar o 13,97% en Galicia e o 10,91% no conxunto do Estado.

Para completar esta análise da contía e da evolución do gasto en pensións parécenos oportuno poñelas tamén en relación cos recursos non financeiros executados polas comunidades autónomas, coa finalidade de apreciar mellor a súa magnitude e tendencia. Como podemos observar na Figura 14, a importante diminución do gasto autonómico a partir do ano 2009, máis intensa en Galicia, xunto co crecemento constante do custo das pensións, deu como resultado que no ano 2019 este represente o

92,2% daquel en Galicia e o 83% no conxunto do Estado. É dicir, os recursos necesarios para pagar as pensións en Galicia superan todo o gasto executado polo Goberno autonómico galego –co que se atenden funcións tan importantes como a sanidade, a educación ou as políticas sociais, entre outras–, excluídos os novos investimentos realizados por este.

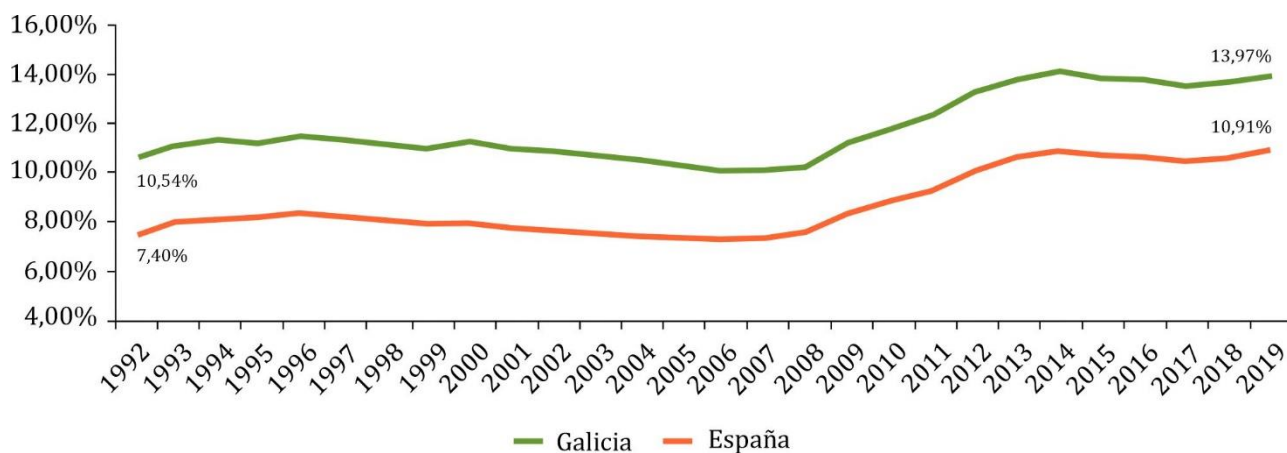


Figura 13. Evolución do gasto en pensións en porcentaxe ao PIB. Fonte: elaboración propia a partir dos datos do MISSM e do INE.

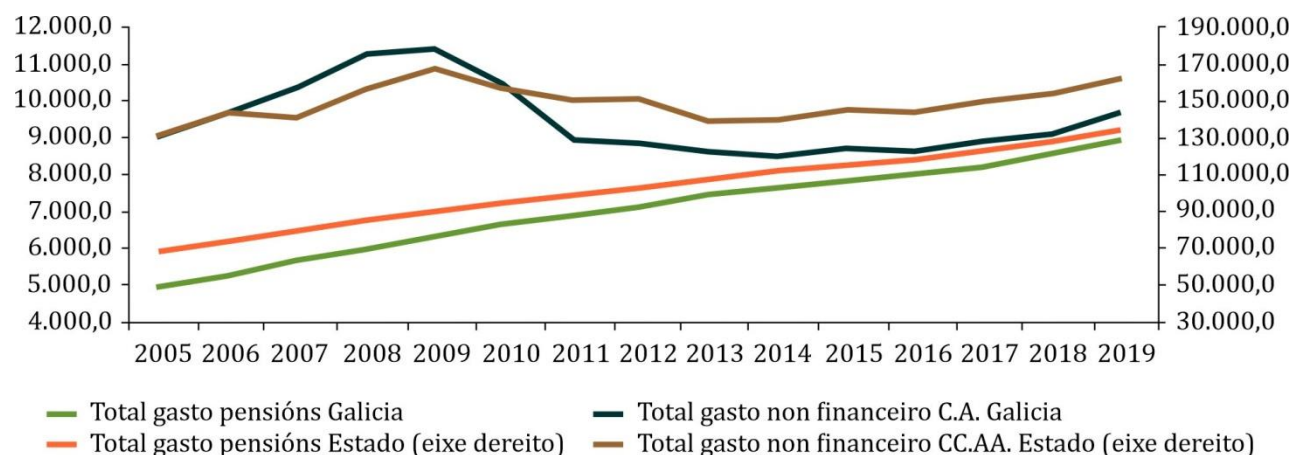


Figura 14. Evolución do gasto en pensións e do gasto non financeiro das comunidades autónomas (en millóns de euros). Fonte: elaboración propia a partir dos datos do MISSM e da Xunta de Galicia.

A incidencia da realidade descrita nos apartados anteriores sobre a contía e evolución do gasto en pensións e das fontes para o seu financiamento concrétese nuns saldos que cuantificamos na Táboa 1. Nesta recolleemos, para os últimos anos coa información completa dispoñible (2013 a 2018), os ingresos derivados das cotizacións por contingencias comúns –concepto non finalista co que se cobre, entre outros, o gasto en pensións– e pómolos en relación co custo das prestacións contributivas. Centrámolos así nos elementos básicos de ingresos e gastos do sistema, deixando fóra da comparativa outros recursos como as taxas, os ingresos patrimoniais ou o alleamento de investimentos, que no seu conxunto teñen unha importancia relativa pequena, pero tamén todos os gastos de estrutura e funcionamento do sistema. Así mesmo, e aínda que dentro das pensións contributivas do sistema da SS se inclúen os complementos a mínimos, desde o ano 2013 estes fináncianse na súa totalidade con cargo a

cantidades asignadas nos Orzamentos Xerais do Estado e non con cotizacións sociais, polo que os diferenciamos á hora de establecer os saldos.

Os saldos do sistema contributivo da SS durante os anos analizados, tanto para Galicia como para o conxunto do Estado, son claramente expresivos da súa situación financeira. O recadado por cotizacións sociais tan só cubriu en Galicia no ano 2018 o 64,4% do gasto en prestacións contributivas, e o 81,9% no conxunto do sistema, o que supuxo uns déficits iniciais de 2.901 e de 22.239 millóns de euros respectivamente. Se a esas cifras lles engadimos os importes correspondentes aos complementos a mínimos, os saldos negativos do sistema elévanse, respectivamente, a 3.611 e a 29.232 millóns de euros. En todo caso, ao ter en conta o resto de gastos e ingresos –incluídas as achegas orzamentarias– o déficit final da SS redúcese ata os 18.286 millóns de euros, o que representa o 1,52% do PIB. Estas magnitudes son suficientemente representativas da realidade financeira do sistema no momento actual e da situación agravada en Galicia a este respecto.

Táboa 1. Ingresos e gastos do sistema contributivo da SS (en millóns de euros)

	Galicia					
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Cotizacións sociais	4.742,5	4.737,6	4.731,9	4.813,4	4.993,0	5.252,8
Prestacións contributivas	6.900,6	7.142,2	7.381,1	7.607,3	7.834,5	8.154,7
Pensións	6.645,3	6.891,9	7.119,0	7.341,7	7.564,7	7.896,1
Incapacidade temporal	132,8	135,8	149,4	156,1	160,3	155,4
Prestacións por maternidade	85,1	83,6	85,4	85,9	93,8	90,8
Outras prestacións	37,4	31,0	27,3	23,6	15,8	12,3
Saldo sistema contributivo	-2.158,1	-2.404,6	-2.649,2	-2.794,0	-2.841,5	-2.901,8
Complemento a mínimos	777,9	760,8	739,8	718,5	697,5	709,9
SALDO GLOBAL	-2.936,0	-3.165,4	-3.589,0	-3.512,5	-3.539,1	-3.611,8
% total nacional	12,76%	12,06%	11,75%	11,69%	11,78%	12,36%
	España					
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Cotizacións sociais	89.119,7	89.729,3	90.628,0	95.083,8	97.819,5	102.846,5
Prestacións contributivas	104.614,4	108.560,2	112.187,4	115.990,6	120.059,2	125.537,4
Pensións	100.760,3	104.688,4	108.213,9	111.915,9	115.722,4	121.290,0
Incapacidade temporal	1.715,9	1.787,9	1.913,3	2.058,2	2.195,1	2.113,3
Prestacións por maternidade	1.826,1	1.803,3	1.799,5	1.787,8	1.942,4	1.947,6
Outras prestacións	312,1	280,6	260,6	228,7	199,3	186,5
Saldo sistema contributivo	-15.494,6	-18.830,9	-21.559,4	-22.906,8	-22.239,7	-22.690,9
Complemento a mínimos	7.511,3	7.416,9	7.279,7	7.147,0	6.992,8	7.147,7
SALDO GLOBAL	-23.006,0	-26.247,8	-28.839,1	-30.053,8	-29.232,5	-29.832,6

Fonte: elaboración propia a partir dos datos do MISSM.

5. Demografía e sustentabilidade futura

Na evolución do gasto en pensións que analizamos no apartado anterior inflúen tanto factores demográficos como institucionais. Para determinarmos de forma diferenciada a incidencia de cada un destes parámetros, o gasto en pensións como porcentaxe do PIB podémolo descompor da seguinte maneira:

$$\frac{\text{Gasto en pensións}}{\text{PIB}} = \frac{\text{N}^\circ \text{ pensións} * \text{Pensión media}}{\text{N}^\circ \text{ ocupados} * \text{Produtividade media}} =$$

$$\frac{\text{N}^\circ \text{ pensións}}{\text{Pob. maior 65}} * \frac{\text{Pob. maior 65}}{\text{Pob. 16 - 64}} * \frac{1}{\text{Taxa emprego}} * \frac{\text{Salario medio} * \text{N}^\circ \text{ ocupados}}{\text{N}^\circ \text{ ocupados} * \text{Produtiv. media}} * \frac{\text{Pensión media}}{\text{Salario medio}}$$

onde:

$$\frac{\text{N}^\circ \text{ pensións}}{\text{Pob. maior 65}} = \text{Taxa de cobertura} = Tc$$

$$\frac{\text{Pob. maior 65}}{\text{Pob. 16 - 64}} = \text{Taxa de dependencia} = Td$$

$$\frac{\text{N}^\circ \text{ ocupados}}{\text{Pob. 16 - 64}} = \text{Taxa de emprego} = Te$$

$$\frac{\text{Salario medio} * \text{N}^\circ \text{ ocupados}}{\text{N}^\circ \text{ ocupados} * \text{Produtividade media}} = \frac{\text{Peso remuneración asalariados}}{\text{PIB}} = RaPIB$$

$$\frac{\text{Pensión media}}{\text{Salario medio}} = \text{Taxa de beneficio} = Tb$$

Por tanto:

$$\frac{\text{Gasto en pensións}}{\text{PIB}} = \frac{Tc * Td * RaPIB * Tb}{Te}$$

Temos deste modo desagregado o gasto en pensións nos cinco parámetros básicos que o compoñen, de tal maneira que podemos analizar de forma separada a incidencia de cada un, tanto no que á evolución recente se refire como sobre as proxeccións futuras, das que nos centraremos, principalmente, nos factores demográficos.

Neste sentido, nas Figuras 15 e 16 recollemos a evolución destes determinantes do gasto en pensións durante os últimos 20 anos. Como se pode observar, o seu comportamento, no tocante aos seus efectos sobre o gasto en pensións, difire entre eles e tamén na comparativa entre Galicia e o conxunto do Estado. A taxa de dependencia, que mide a relación entre a poboación de 65 anos e máis e a poboación en idade de traballar, aumentou 10 puntos porcentuais en Galicia, pasando do 30% ao 40%, e 5 puntos no conxunto do Estado, onde pasou do 25% ao 30%. A taxa de cobertura, que pon en relación o número de pensións coa poboación de 65 anos e máis, diminuíu lixeiramente tanto en Galicia como no Estado, pasando do 1,23 e do 1,14 ao 1,13 e ao 1,07 respectivamente. A taxa de emprego creceu nos primeiros anos da década do 2000, diminuíu fortemente por mor da crise do 2008 e volveu crecer desde o 2013: do 60% para Galicia e do 59% para o Estado no ano 2000, pasou ao 65% no ano 2019 para ambos. A remuneración de asalariados con relación ao PIB tamén presenta unha diminución durante o período analizado, pasando do 48% para Galicia e do 49% para o Estado ao 43% e ao 45% respectivamente. Finalmente, a taxa de beneficio, como relación entre a pensión media e o salario medio, experimentou un importante incremento, pasando do 36% para Galicia e do 33% para o Estado ao 47% e ao 49% respectivamente. Polo que se refire ao comportamento diferencial destes parámetros en Galicia respecto do conxunto do Estado, tan só cómpre destacar o maior incremento da taxa de dependencia en Galicia, a maior caída da taxa de cobertura –así como as diferenzas iniciais que presentaba para ambos– e a maior diminución do peso da remuneración dos asalariados sobre o PIB. O resto de elementos presenta unha evolución similar.

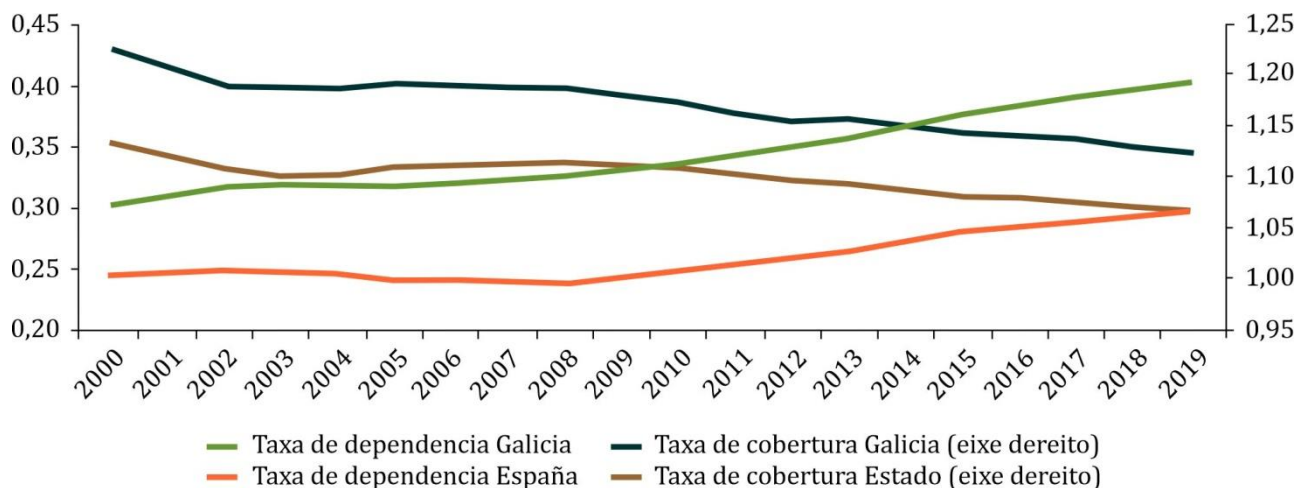


Figura 15. Taxa de cobertura e taxa de dependencia. Fonte: elaboración propia a partir dos datos do MISSM e do INE.

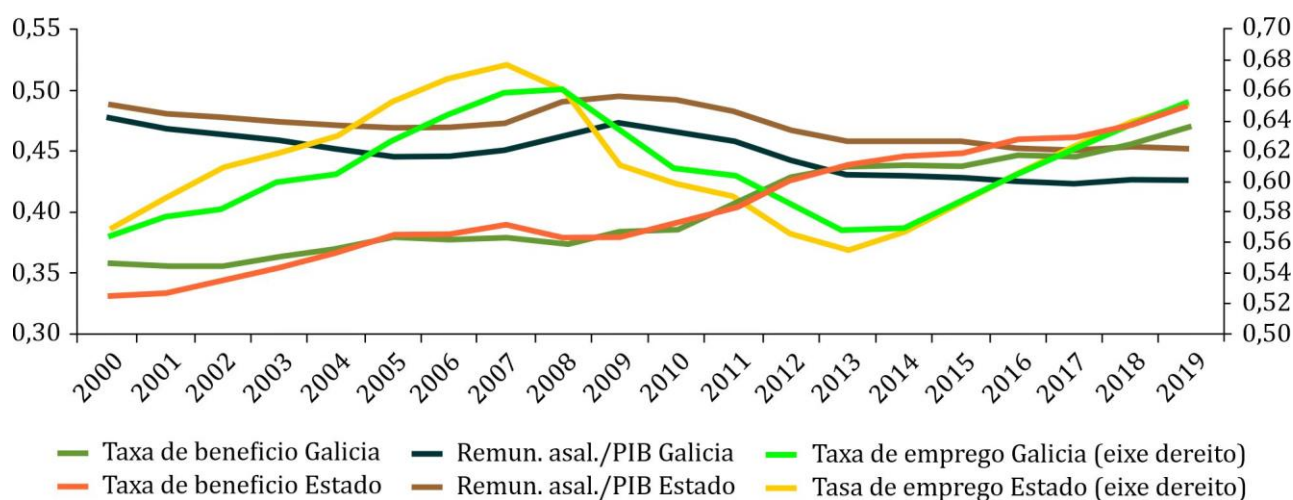


Figura 16. Taxa de beneficio, taxa de emprego e remun. asal./PIB. Fonte: elaboración propia a partir dos datos do MISSM e do INE.

Xunto coa análise da evolución dos determinantes do gasto en pensións debe estimarse a súa incidencia sobre el, ao diferir a contía dos efectos de cada un. Para iso, nas Figuras 17 e 18, ademais de recoller o incremento real do gasto en pensións respecto do PIB desde o ano 2000, calculamos como evolucionaría este polo efecto real de cada un dos parámetros, supondo o resto invariables. Aínda que a suma dos efectos individuais de cada un dos parámetros non dá a variación real do PIB –pola diferente interacción ao consideralos conxuntamente–, este exercicio resulta indicativo da incidencia real de cada un dos parámetros sobre a evolución do gasto en pensións sobre o PIB.

Así, analizando de forma diferenciada Galicia e o conxunto do Estado, para apreciar mellor os efectos, podemos observar, ademais de que o incremento do gasto en pensións sobre o PIB é maior no conxunto do Estado durante o período analizado, a pesar de que Galicia presentaba –e segue presentando– maiores porcentaxes de gasto, como a magnitude e o signo da incidencia de cada un dos parámetros difire substancialmente. Tamén se constatan diferenzas entre Galicia e o conxunto do Estado.

As taxas de dependencia e de beneficio son os dous parámetros que empuxaron á alza o gasto en pensións, tanto en Galicia como no Estado, aínda que o efecto da primeira é máis importante en Galicia

e o da segunda no conxunto do Estado. Pola contra, as taxas de cobertura, o peso da remuneración de asalariados sobre o PIB e as taxas de emprego, malia que con variacións ao longo do período, actuaron de freo no crecemento do gasto en pensións con relación ao PIB.

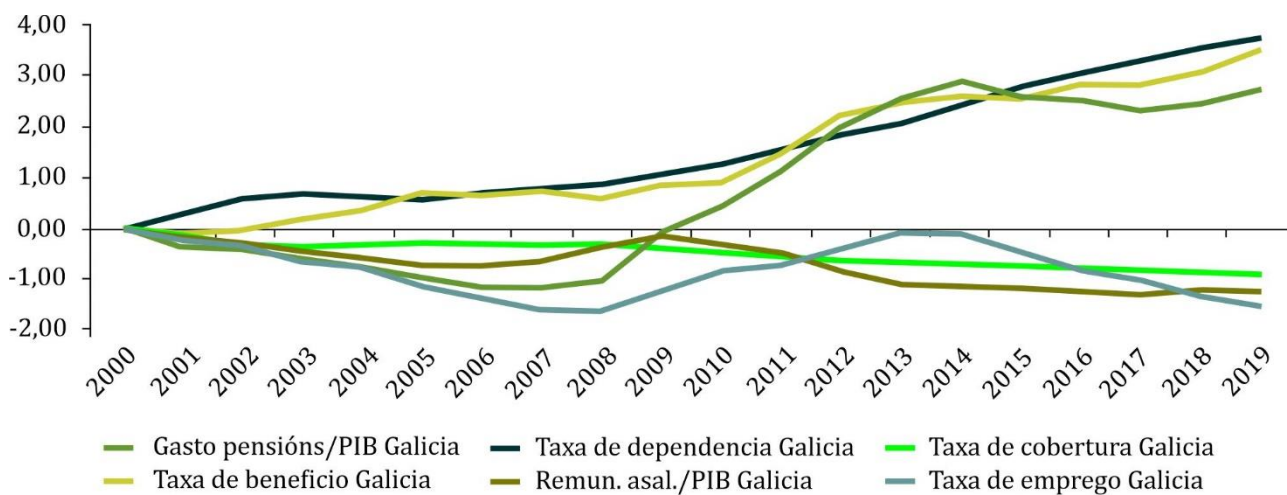


Figura 17. Incidencia dos parámetros determinantes do gasto en pensións. Galicia. Fonte: elaboración propia a partir dos datos do MISSM e do INE.

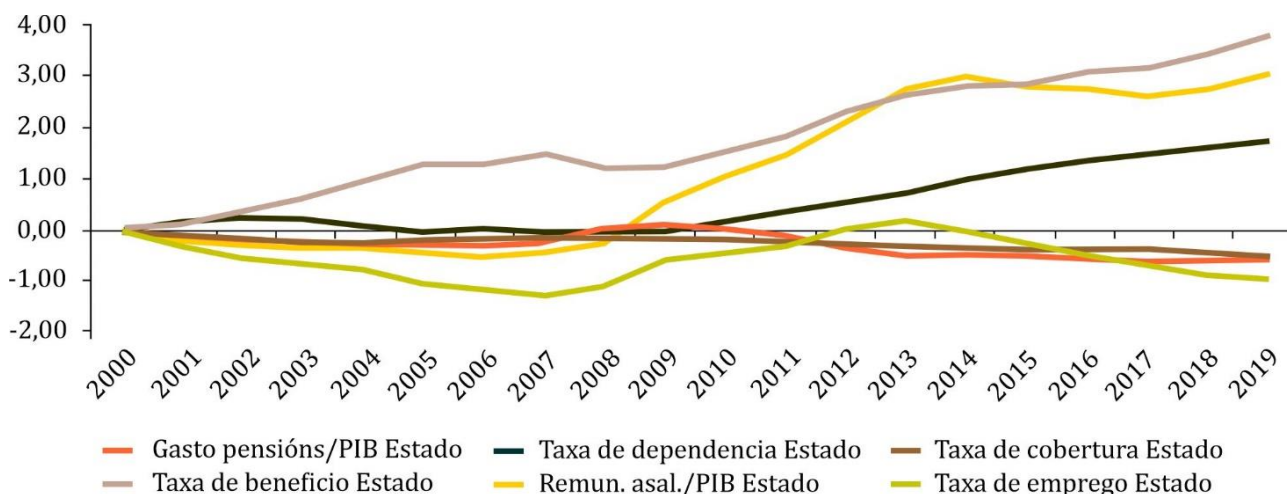


Figura 18. Incidencia dos parámetros determinantes do gasto en pensións. Estado. Fonte: elaboración propia a partir dos datos do MISSM e do INE.

Este exercicio válenos tamén para facer estimacións de como poden incidir no futuro estes parámetros no gasto en pensións, centrándonos de forma especial nos factores demográficos que, nunha proxección a medio prazo, conseguen establecerse con bastante precisión. Neste sentido, na Figura 19 presentamos a estimación da evolución do gasto en pensións en porcentaxe do PIB se se cumpren as proxeccións da poboación para o período 2000-2033, e baixo estes mesmos supostos, a evolución da taxa de dependencia, supoñendo que o resto de determinantes do gasto en pensións se manteñan igual que no peche do ano 2019. A taxa de dependencia, como recollimos no apartado 2 deste traballo, pasará en Galicia do 40,5% ao 54% e do 30% ao 41% no conxunto do Estado, implicando, de se manter sen alteración o resto de variables, un incremento do gasto de ata o 18,6% do PIB en Galicia e do

14,8% no conxunto do Estado, o que suporía un aumento de 4,6 e 3 puntos porcentuais respectivamente.

Se temos en conta que a idade de xubilación está en proceso de ampliación progresiva ata os 67 anos, que se alcanzarán no ano 2027, e se consideramos que a taxa de emprego evolucionará favorablemente ata aproximarse á dos países máis desenvolvidos, alcanzando o 70% –situación de case pleno emprego– no ano 2033, porcentaxe que dista bastante do que se deu en España nos últimos 40 anos e que resultará máis difícil de alcanzar a medida que se amplíe a duración da vida laboral, o factor demográfico seguirá compensando sobradamente os efectos destes dous parámetros sobre a contención do gasto en pensións.

Así, como podemos observar na Figura 20, cun incremento progresivo da taxa de emprego e considerando a nova idade de xubilación para calcular a taxa de dependencia, o gasto en pensións en termos de PIB superaría no ano 2033 o do ano 2019, ben é verdade que nunha porcentaxe razoable, sobre 0,8 puntos porcentuais, tanto en Galicia como no conxunto do Estado. En todo caso, non estamos a ter en conta a evolución da taxa de beneficio, que é o outro parámetro que máis empuxou á alza o gasto en pensións nos últimos anos e que o continuará facendo uns cantos anos máis.

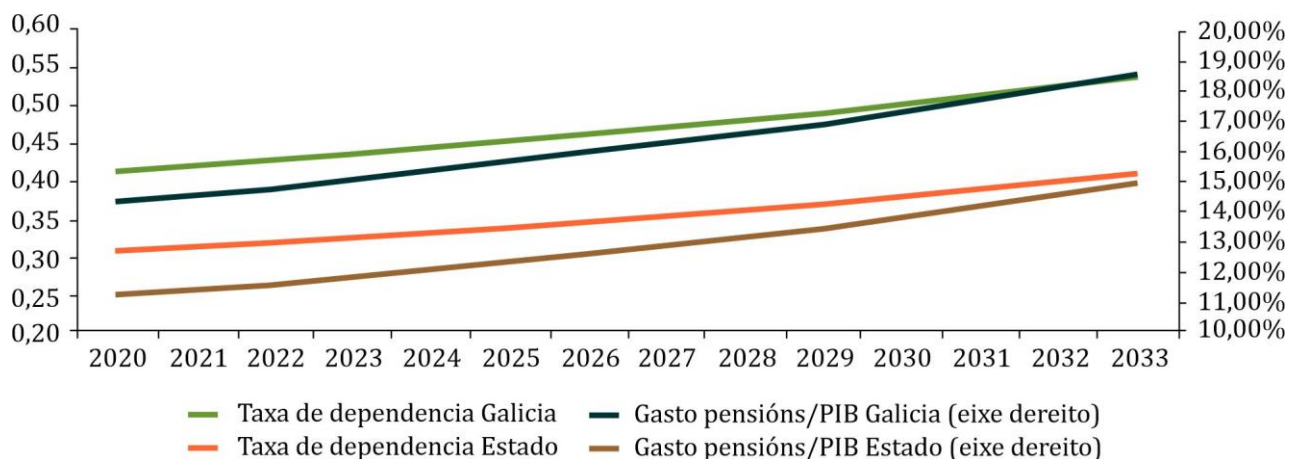


Figura 19. Evolución do gasto en pensións segundo proxeccións da taxa de dependencia. Fonte: elaboración propia a partir dos datos do MISSM e do INE.

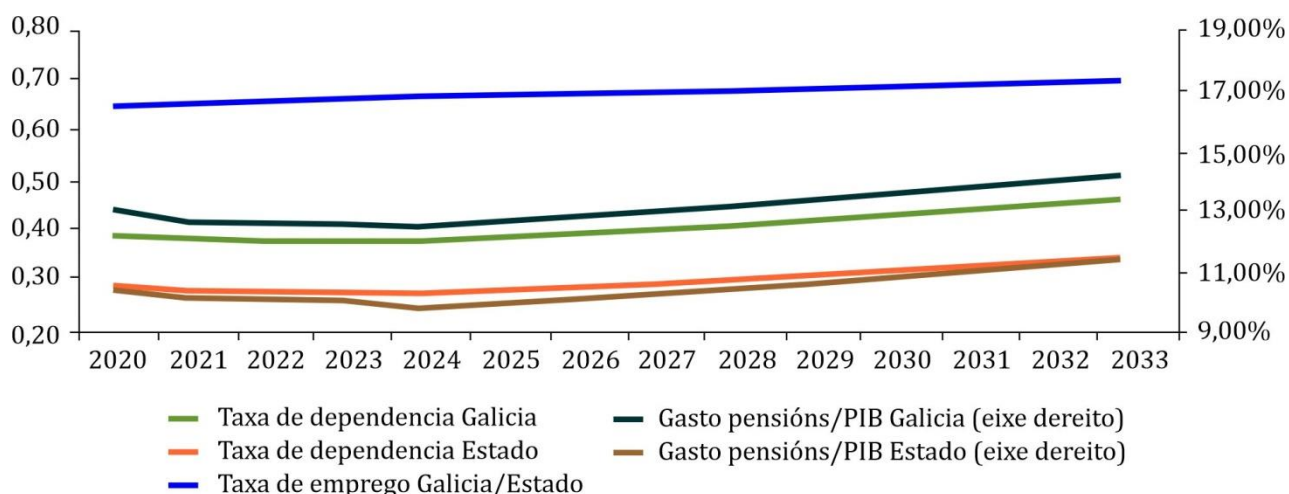


Figura 20. Evolución do gasto en pensións segundo proxeccións da taxa de dependencia con xubilación aos 67 anos e pleno emprego. Fonte: elaboración propia a partir dos datos do MISSM e do INE.

En resumo, os factores demográficos, e dentro destes de forma especial o intenso proceso de envellecemento, son os que en maior medida empurrarán á alza o gasto en pensións durante o período proxectado, compensando con fartura as medidas que poidan ser tomadas sobre os factores institucionais. Á súa vez, a realidade demográfica diferencial que presenta Galicia respecto do Estado permite apreciar dunha forma máis precisa a incidencia do envellecemento sobre o gasto en pensións e, xa que logo, sobre a súa sustentabilidade financeira, anticipando a situación do conxunto do sistema na medida en que a evolución e a estrutura de poboación de España se aproxime á galega.

6. Conclusións

Da análise realizada das implicacións que sobre o sistema público de pensións, na súa modalidade contributiva da SS, ten a estrutura e a evolución da demografía, podemos destacar as seguintes conclusións:

- A poboación de 65 anos e máis, como potencial beneficiaria do sistema de pensións, incrementou de forma moi importante o seu peso relativo tanto no conxunto do Estado como, de forma máis intensa, en Galicia, na que pasou de representar o 13,7% no ano 1982 ao 25,2% actual, porcentaxe que se incrementará ata o 31,4% no ano 2033, segundo as proxeccións demográficas.
- Este incremento da poboación de 65 anos e máis tivo un reflexo similar no número de beneficiarios e de pensións do sistema contributivo da SS. Actualmente, os beneficiarios pensionistas representan o 25,1% da poboación galega, fronte ao 18,8% do conxunto do Estado.
- Á súa vez, a taxa de dependencia, que pon en relación a poboación de 65 anos e máis (como posibles beneficiarios do sistema) coa poboación en idade de traballar entre 16 e 64 anos (como posibles financiadores), pasou en Galicia do 22,2% no ano 1982 ao 40,5% na actualidade, anticipando as proxeccións que chegará ata o 54% no ano 2033. Este parámetro, que incide de forma importante nos gastos e ingresos do sistema, tivo no Estado unha evolución menos intensa, dando lugar a que as diferenzas con Galicia se sitúen nos 10 puntos porcentuais.
- Esta evolución demográfica ten o seu reflexo na relación entre afiliados e pensionistas que, á marxe da gran influencia que ten a conxuntura económica, presenta de forma clara unha correlación inversa entre o grao de envellecemento da poboación e o cociente de afiliados por pensionista. Galicia destaca neste sentido, xunto con Asturias e Castela e León, polo elevado do envellecemento da súa poboación conxuntamente cun baixo cociente de afiliados por pensionista.
- Deixando á marxe a realidade do mercado de traballo, da comparativa entre a poboación activa e o número de beneficiarios do sistema de pensións podemos constatar, analizando a súa evolución, que o problema vai máis aló dos factores conxunturais derivados da situación puntual daquel: a diminución da poboación activa en relación cos pensionistas é unha constante nos últimos 40 anos e seguirao sendo no futuro próximo, o que dará lugar a que no ano 2033 só existan 1,32 persoas activas por cada pensionista en Galicia e 1,95 no conxunto do Estado.
- A evolución da demografía do sistema, xunto con outras variables institucionais, deu lugar a un importante incremento do gasto en pensións en termos de PIB, pasando do 10,5% en Galicia e do 7,4% no conxunto do Estado no ano 1992, ao 13,9% e ao 10,9%, respectivamente, na actualidade. Este incremento do gasto non foi acompañado nos últimos anos por un aumento equivalente dos ingresos, en parte debido aos efectos da crise económica de finais da década dos anos dous mil que provocou desequilibrios importantes nos saldos financeiros do sistema de pensións contributivo da SS. Aínda que o sistema opera baixo o sistema de caixa única, e por tanto debe ser analizado tendo en conta o conxunto, se territorializamos os ingresos e os gastos este desequilibrio é proporcionalmente maior en Galicia, onde os ingresos por cotizacións tan só cobren o 64% do custo das pensións contributivas.

- Da desagregación do gasto en pensións nos parámetros que o condicionan e da análise da evolución destes durante os últimos anos, podemos concluír que a taxa de dependencia, que está directamente relacionada co envellecemento da poboación, foi a que en maior medida, xunto coa taxa de beneficio, marcou o ritmo de crecemento do gasto. Xogaron a favor da contención do gasto a dinámica da taxa de cobertura, o peso da remuneración dos asalariados sobre o PIB e a taxa de emprego, aínda que esta última con variacións importantes asociadas á evolución da realidade económica.
- Na proxección para os próximos anos dos factores determinantes do gasto en pensións seguen sendo os factores demográficos, polo menos no horizonte do medio prazo do ANO 2033, os que empuxarán de forma máis intensa o devandito gasto, condicionando a sustentabilidade do sistema. En todo caso, e a pesar de que resulta moi complicado actuar sobre estes factores demográficos, medidas como o atraso na idade de xubilación poden compensar parcialmente os seus efectos sobre o gasto.
- En resumo, a realidade actual do sistema de pensións é o resultado dun escenario demográfico que se intensificará de forma estrutural no medio prazo e que se converteu no determinante principal da súa sustentabilidade futura. A realidade do sistema en Galicia valida esta conclusión e anticipa a dinámica do conxunto sistema, pondo de manifesto a necesidade de afrontar as reformas que garantan a súa viabilidade nas condicións que lle permitan cumprir adecuadamente a súa misión de substitución de rendas, eliminando riscos de pobreza, para a poboación de maior idade.

Bibliografía

- Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. (2019). Opinión sobre la sostenibilidad de la Seguridad Social. *Opinión 1/2019*. Madrid: AIReF. Recuperado de: https://www.airef.es/wp-content/uploads/2019/OPINIONES/190109_Opinion_Seguridad-Social.pdf
- Banco de España. (2018a). Las medidas recientes relativas al sistema de pensiones: un análisis del impacto sobre las finanzas públicas. *Boletín Económico*, 4/2018, 24-26. Madrid: Banco de España. Recuperado de: <https://repositorio.bde.es/bitstream/123456789/8404/1/be1804-it-Rec6.pdf>
- Banco de España. (2018b). Consecuencias económicas de los cambios demográficos. *Informe Anual 2018*, 225-272. Madrid: Banco de España. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6967395>
- Conde-Ruiz, J. I. (2019). Pensiones para el siglo XXI. *Papeles de Economía Española*, 161, 29-41. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/537279>
- De la Fuente, A., García-Díaz, M. A., e Sánchez-Martín, A. R. (2018). La salud financiera del sistema público de pensiones español: proyecciones de largo plazo y factores de riesgo. *Fedea Policy Papers 2018/03*. Madrid: Fundación de Estudios de Economía Aplicada (Fedea). Recuperado de: <http://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2018/03/FPP2018-03.pdf>
- European Commission. (2018). The ageing report economic and budgetary projections for the 28 UE member States (2016-2070). *Institutional Paper, 079/May 2018*. Luxembourg, Luxembourg: Publications Office of the European Union. Recuperado de: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip079_en.pdf
- Hernández de Cos, P., e Ortega, E. (2002). Gasto público y envejecimiento de la población. *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, 6(III), 10-35. Recuperado de: https://sid.usal.es/idocs/F8/ART13229/gasto_publico_y_envejecimiento_poblacion.pdf
- Hernández de Cos, P., Ramos, R., e Jimeno-Serrano, J. F. (2018). The Spanish public pension system: The quest for financial sustainability and equity. *Revista de Economía Aplicada*, 26(76), 133-156. Recuperado de: [https://www.revecap.alde.es/revista/numeros/76/pdf/REVECAP-76-\(1\).pdf](https://www.revecap.alde.es/revista/numeros/76/pdf/REVECAP-76-(1).pdf)
- Jimeno-Serrano, J. F. (2019). Elementos de una reforma sostenible de las pensiones. *Papeles de Economía Española*, 161, 42-54. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7244838>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2019). Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators. Paris, France: OECD. DOI: <https://doi.org/10.1787/19991363>
- Pastor, A., e Vila, M. (2019b). Modelo AIReF de proyección del gasto en pensiones en España. *Serie Documentos de Trabajo AIReF, DT 1/2019*. Madrid: Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. Recuperado de: https://www.airef.es/wp-content/uploads/2019/centro-documental/190206_WP_Pensiones_final.pdf

- Vázquez-Taín, M. A. (2016). El sistema público de pensiones en Galicia: elementos diferenciales dentro del Estado español. *Revista Galega de Economía*, 25(2), 53-77. Recuperado de: <http://www.usc.es/econo/RGE/Vol25/rge2526.pdf>
- Vázquez-Taín, M. A. (2019). O envellecemento da poboación e o futuro das pensións: unha perspectiva desde Galicia. En M. Blanco Desar (Coord.), *Galicia, de hoxe noutros 40 anos* (pp. 261-275). Santiago de Compostela: Museo do Pobo Galego.