

## Demografía y sostenibilidad del sistema público de pensiones

Miguel Ángel Vázquez Taín\*

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

Recibido: 1 de junio de 2020 / Aceptado: 15 de septiembre de 2020

### Resumen

Los sistemas públicos de pensiones constituyen uno de los pilares básicos sobre los que se asienta el estado del bienestar del que se han dotado los países desarrollados. La evolución reciente de sus estados financieros ha puesto en cuestión su sostenibilidad en las condiciones actuales y ha abierto el debate sobre las reformas necesarias para poderla garantizar. En todo caso, los factores demográficos que condicionan el gasto en pensiones tienen una dinámica difícil de alterar, por lo que resulta de interés analizar su incidencia sobre el gasto tanto desde una perspectiva histórica como de proyección futura. En este sentido, la diferente realidad demográfica de Galicia respecto del conjunto del Estado permite profundizar en este análisis, centrándonos además en los parámetros relacionados con el envejecimiento con el fin de valorar adecuadamente su incidencia sobre la sostenibilidad del sistema, pretensión última de este trabajo.

### Palabras clave

Pensiones / Sistema público de pensiones / Cambios demográficos / Envejecimiento poblacional.

## 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

El proceso de envejecimiento de la población es uno de los retos más importantes a los que se enfrenta la sociedad actual. La combinación de bajas tasas de fecundidad con el incremento de la esperanza de vida da lugar a una nueva realidad demográfica, de carácter ya estructural, en la que de forma continua se incrementa el número y el peso relativo de las personas mayores. Esta evolución de la población que, en la parte relacionada con el alargamiento de la vida, debe ser vista en positivo y como un éxito colectivo, tiene importantes implicaciones socioeconómicas. De forma especial, en todo lo relativo a la sostenibilidad de los niveles alcanzados en el estado del bienestar del que se dotaron los países avanzados. Y dentro de este ámbito, son los sistemas públicos de pensiones los que en mayor medida se ven afectados por el envejecimiento de la población, que incide de forma especial en su vertiente de gasto, aunque también afecta a los ingresos, condicionando su sostenibilidad.

\* Correspondencia autor: [miguel.vazquez.tain@usc.es](mailto:miguel.vazquez.tain@usc.es)

Con la finalidad de analizar las implicaciones que el envejecimiento de la población tiene sobre el sistema público de pensiones, y con la vista puesta en su sostenibilidad futura, en este trabajo evaluamos los elementos que, desde la perspectiva demográfica, configuran y condicionan el sistema. Para ello, aunque el sistema público de pensiones en España es único, analizamos de forma diferenciada la realidad que presenta en Galicia dentro del conjunto del Estado, a fin de constatar la incidencia que sobre él tienen los parámetros asociados al envejecimiento, dadas las especiales singularidades que la Comunidad gallega presenta en relación con la estructura y evolución de su población. Así, en esta introducción encuadramos la parte del sistema público de pensiones sobre el que realizamos el análisis; en el apartado segundo analizamos la demografía a la que tiene que dar respuesta; en el apartado tercero establecemos una correlación entre los beneficiarios y los financiadores; en el apartado cuarto evaluamos su situación financiera; en el apartado quinto examinamos la incidencia de los factores demográficos sobre el gasto del sistema, y con ello sobre su sostenibilidad futura; y finalmente, recogemos los principales resultados en el apartado de conclusiones.

El sistema público de pensiones se configura en España mediante una modalidad contributiva –dentro de la que se integran el Régimen de la Seguridad Social (SS) y el de las clases pasivas del Estado– y una no contributiva. El sistema contributivo de la SS es de naturaleza profesional y obligatoria, generando el derecho a ser beneficiario de una pensión si se cumplen una serie de requisitos, entre los que destacan tener cotizado un mínimo –período de carencia, establecido actualmente en 15 años– y alcanzar la edad de jubilación –ahora en proceso de incremento progresivo hasta llegar a los 67 años en el año 2027–. Se articula bajo la modalidad de reparto, por lo que se financia con las cotizaciones sociales pagadas por las empresas y los trabajadores a la SS que se aplican contemporáneamente al pago de las pensiones en vigor en cada momento.

A su vez, el régimen especial de clases pasivas es el esquema que da cobertura al sistema de pensiones de los funcionarios públicos, y se ha ido asimilando poco a poco al Régimen General de la SS, hasta el punto que, desde el año 2011, se cerró definitivamente la entrada de nuevos cotizantes, que ahora son adscritos directamente al general. Se financia principalmente mediante asignaciones presupuestarias –sobre el 90%– que, en cierto modo, se pueden equiparar a las cotizaciones empresariales y, residualmente, mediante cotizaciones de los trabajadores adscritos a él.

Finalmente, el sistema se completa mediante el reconocimiento de pensiones de incapacidad y jubilación para aquellos residentes que no llegaron al período mínimo de cotización, o que no tengan nada cotizado, exigiéndoles en estos supuestos la percepción de ingresos por debajo de unos límites determinados, así como otras circunstancias personales o familiares. Este sistema no contributivo se financia con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, siendo su gestión compartida con las comunidades autónomas.

En la medida en que el grueso del sistema se estructura alrededor del régimen contributivo de la SS, que al cierre del año 2019 daba cobertura al 90% del total de los pensionistas de las tres modalidades, con un gasto asociado equivalente, centraremos en él nuestro análisis en lo que a los parámetros del sistema se refiere.

## **2. Demografía a la que tiene que dar cobertura el sistema**

En los sistemas de pensiones contributivos bajo la modalidad de reparto, los recursos provienen de las aportaciones realizadas por los trabajadores en activo, y su aplicación se realiza en favor de los que en ese momento son pensionistas, resultando clave el número y la evolución de los posibles destinatarios y de los potenciales financiadores a la hora de evaluar sus estados financieros. En este sentido, la evolución y el peso relativo de la población de 65 años y más constituye una variable básica. Aunque el sistema contempla la posibilidad de alcanzar una pensión por debajo de ese umbral, y actualmente en España está en proceso de ampliación la edad legal de jubilación hasta los 67 años, teniendo en cuenta la edad media real de jubilación y de la segmentación habitual de la información por estratos de pobla-

ción, nos parece apropiado utilizar la población de 65 años y más como posible universo beneficiario del sistema.

La población de 65 años y más se ha incrementado desde principios de los años ochenta un 111,4% en España y un 76,6% en Galicia, pasando de 4.308.000 personas en el año 1982 a 9.105.000 en el año 2019, y de 384.000 a 679.000, respectivamente. Esta evolución, junto con la caída del total de la población gallega en ese período, ha supuesto un importante incremento del peso relativo de ese tramo de población, que pasó de representar el 13,7% del total de la población al 25,2%. Para el conjunto del Estado, aunque el incremento en términos absolutos fue mayor, el aumento de la población total mitigó el crecimiento de su peso relativo, que actualmente se sitúa en el 19,4% (Figura 1).

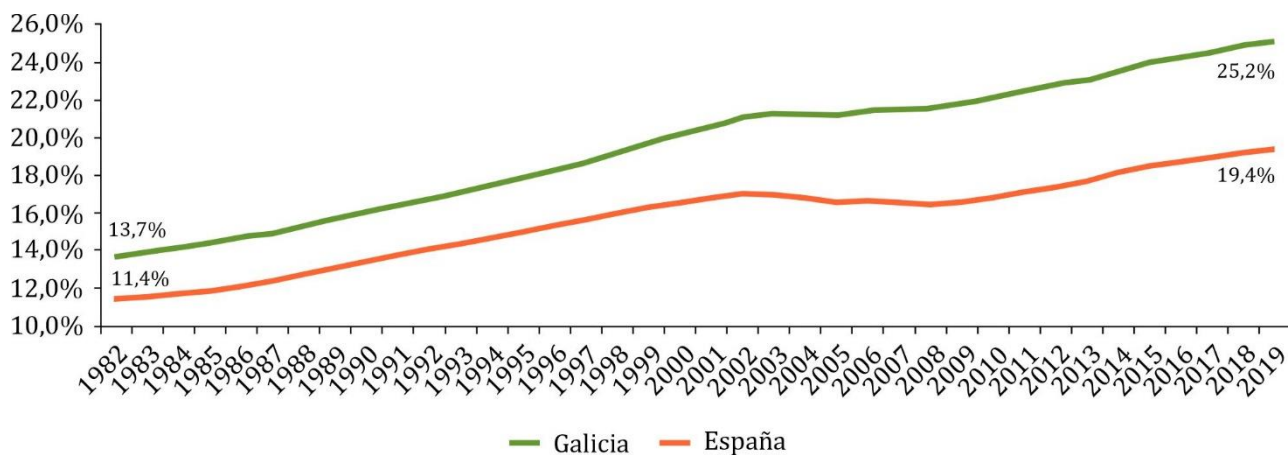


Figura 1. Peso relativo de la población de 65 años y más. Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE).

Las proyecciones de población para los próximos años indican que esta tendencia se intensificará aún más. Así, las estimaciones del INE para el período 2018-2033, que recogemos en la Figura 2 para los años 2020 a 2033, cuantifican la población gallega de 65 años y más en 804.000 personas al final del período proyectado, y en 12.329.000 en el conjunto del Estado, lo que supondría un 31,4% y un 25,2%, respectivamente, de sus poblaciones totales.

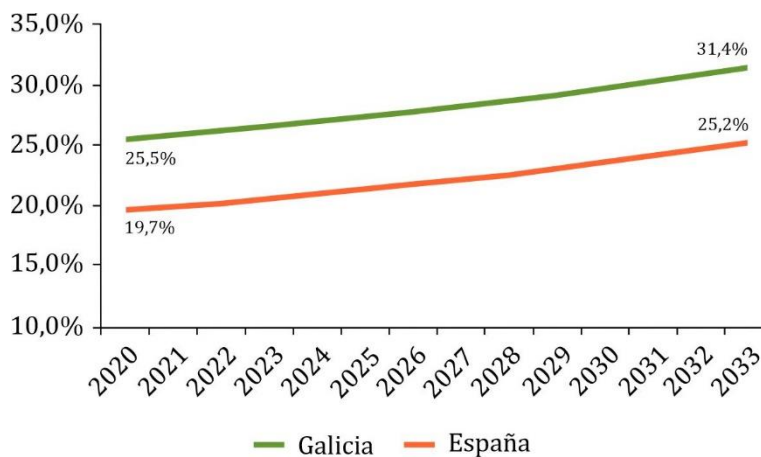


Figura 2. Peso relativo de la población de 65 años y más. Proyecciones 2020-2033. Fuente: elaboración propia a partir de los datos del INE.

Este incremento de la población de 65 años y más ha tenido su reflejo en el número de beneficiarios del sistema de pensiones. En la Figura 3 presentamos la evolución de las pensiones pagadas –desde el año 1982– y de los pensionistas beneficiarios –en este caso, desde el año 2005– en relación con la población total. En la medida en que un mismo beneficiario puede tener derecho a más de una pensión –normalmente por añadir a la propia una de viudedad–, y que la tasa de cobertura del sistema –definida como la relación de personas de 65 años y más que tienen pensión– ha aumentado, principalmente por la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, nos encontramos que a finales del año 2019 el número de pensiones contributivas representaba el 28,3% de la población total en Galicia, siendo beneficiarios del sistema como pensionistas una de cada cuatro personas en la Comunidad gallega –el 25,1%, en concreto–. Aunque estos porcentajes presentan una evolución similar en el conjunto del Estado, los pesos relativos son mayores en Galicia, con un diferencial de unos 6-7 puntos porcentuales, que se abrió en la década de los años noventa y que se mantiene constante en los últimos años.

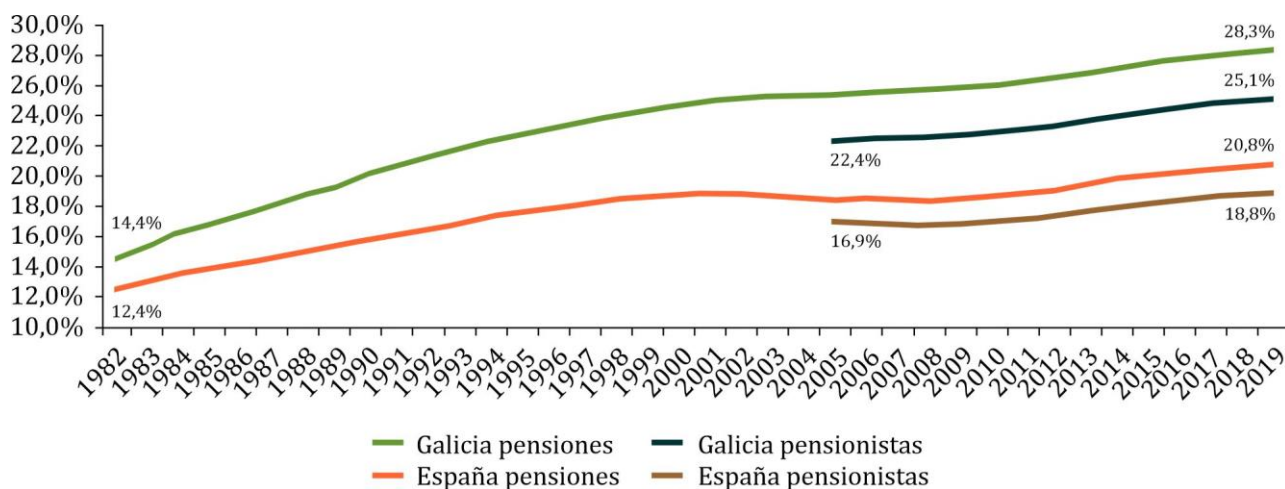


Figura 3. Peso relativo de las pensiones y de los pensionistas sobre el total de la población. Fuente: elaboración propia a partir de los datos del INE y del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (MISSM).

Aunque este peso relativo y tendencia de la población de 65 años y más constituye un elemento esencial para evaluar el universo al que tiene que dar cobertura el sistema, y con él de la evolución de las necesidades de gasto, para completar el análisis de las variables demográficas que inciden en los sistemas de pensiones de reparto debemos establecer una correlación entre los beneficiarios y los financiadores. Para ello consideramos apropiado utilizar la tasa de dependencia, que se define como la relación existente entre la población de 65 años y más –posibles beneficiarios– y la población en edad de trabajar, esto es, entre 16 y 64 años –como posibles financiadores–.

En las Figuras 4 y 5 mostramos la evolución de esa tasa de dependencia desde el año 1982 y su previsible incremento según las proyecciones de la población hasta el año 2033. Las magnitudes que presentan son claramente significativas de las implicaciones que el envejecimiento de la población tiene sobre el sistema de pensiones: en el año 1982 había en Galicia 4,5 personas en edad de trabajar por cada posible beneficiario del sistema por tener 65 años y más, cifra que se redujo a 2,4 en el año 2019, y que será de 1,8 en el año 2033. Aunque la tasa de dependencia también ha crecido de forma importante en el conjunto del Estado, lo ha hecho a un ritmo menor que en la Comunidad gallega, con lo que el diferencial es actualmente de algo más de 10 puntos, siendo previsible que continúe aumentando hasta el año 2033. En ese año el número de personas en edad de trabajar respecto de cada potencial pensionista será de 2,4, lo que supondrá una tasa de dependencia del 40,8%, esto es, 13,2 puntos menos que en Galicia.

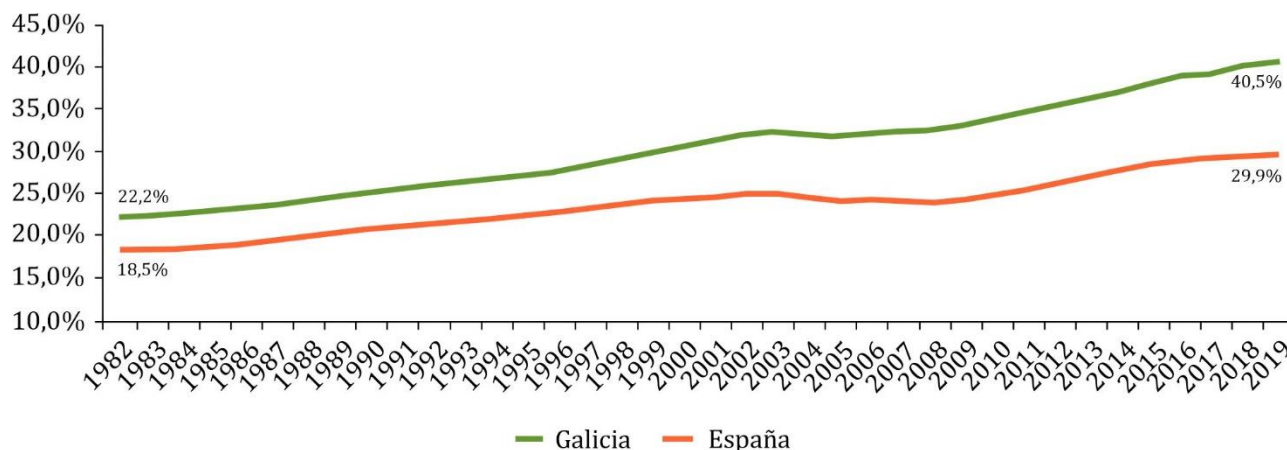


Figura 4. Tasa de dependencia. Fuente: elaboración propia a partir de los datos del INE.

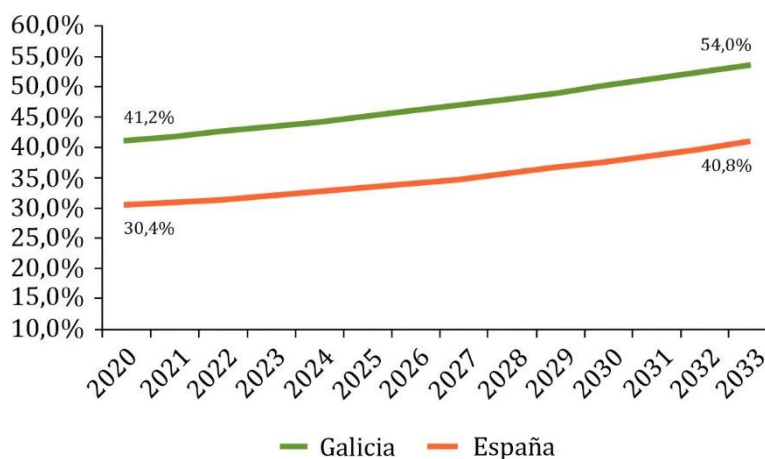


Figura 5. Tasa de dependencia. Proyecciones 2020-2033. Fuente: elaboración propia a partir de los datos del INE.

### 3. Relación entre pensionistas y afiliados

Para acotar más las variables demográficas que inciden en la evolución financiera del sistema de pensiones, debemos analizar la relación entre pensionistas y afiliados, en la medida en que con las cotizaciones de estos se financian las pensiones de aquellos. En este sentido, hemos de tener en cuenta que, aunque tanto en los ingresos como en los gastos inciden una serie de parámetros que determinan la cuantía de las cotizaciones y de las pensiones, manteniendo estos constantes la correlación entre los ingresos y los gastos del sistema evoluciona en paralelo al número de cotizantes y de pensionistas.

En la Figura 6 recogemos la relación entre afiliados y pensionistas de los últimos 15 años, tanto para el conjunto del Estado español como para Galicia, presentando en el año 2019 una *ratio* de 2,29 y de 1,50, respectivamente. Durante el período analizado se constata claramente la incidencia de la crisis económica de finales de la década pasada, que ha provocado un descenso significativo de esta relación desde el año 2008, aunque se observa una recuperación en los últimos ejercicios.

A pesar de que parte de esta diferencia viene dada por la distinta estructura económica de Galicia y del conjunto del Estado, su grueso está estrechamente relacionado con la realidad demográfica. De hecho, si ponemos en relación para todas las comunidades autónomas las *ratios* de afiliados por pensionista y el porcentaje de personas de 65 años y más respecto del total, como hacemos en la Figura 7, se constata una evidente correlación inversa entre ambas variables: cuanto mayor es la proporción de

población envejecida menor es la ratio afiliados-pensionistas. Aunque estos indicadores terminan siendo causa uno del otro en el medio y largo plazo, cabe destacar su estrecha vinculación en el momento actual. Galicia, junto con Asturias y Castilla y León, destaca en la comparativa por el elevado grado de envejecimiento de su población, conjuntamente con una baja ratio de afiliados por pensionista, frente a Madrid, Baleares, Canarias y Murcia, que presentan proporciones inversas.

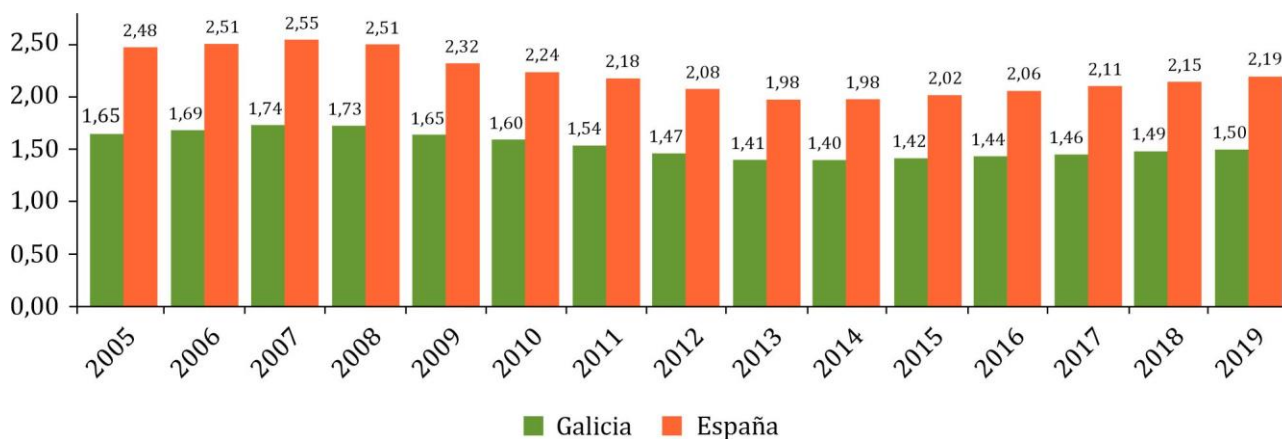


Figura 6. Ratio afiliados/pensionistas. Fuente: elaboración propia a partir de los datos del MISSM.

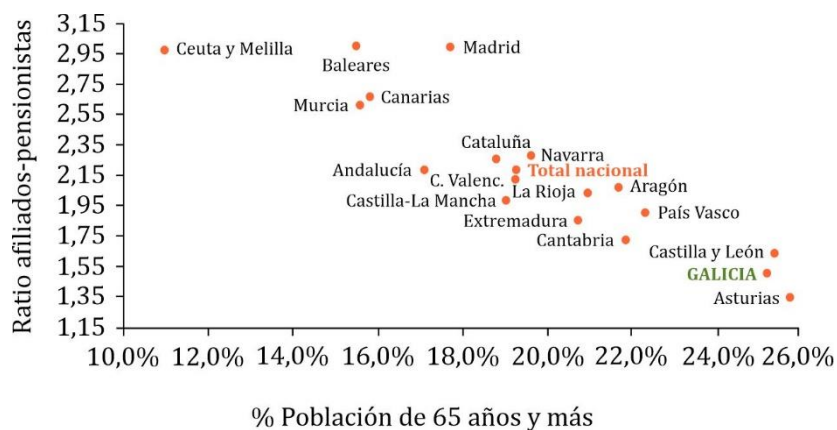


Figura 7. Relación entre envejecimiento y la ratio afiliados/pensionistas por comunidades autónomas. Año 2019. Fuente: elaboración propia a partir de los datos del MISSM y del INE.

La relación entre estas variables y su comportamiento diferencial entre territorios se pone también en evidencia cuando hacemos el análisis a nivel de las provincias de Galicia. En la Figura 8 podemos comprobar como las provincias gallegas más envejecidas (Lugo y Ourense) presentan una correlación entre afiliados y pensionistas que se aproxima a la unidad. Con todo, las provincias de A Coruña y Pontevedra, las más dinámicas demográficamente dentro de nuestra Comunidad, con unas ratios algo por encima del 1,60, están también muy lejos de la media nacional.

Esta disminución del número de afiliados por pensionista no es resultado exclusivamente de los efectos de la crisis económica sobre el mercado de trabajo, que trajo consigo una bajada importante del número de trabajadores afiliados a la SS y el correspondiente incremento de desempleados. Si analizamos en una serie larga la relación entre la población activa, el número de pensionistas beneficiarios del sistema y el número de pensiones a las que tienen derecho, como hacemos en la Figura 9, podremos constatar que, al margen de la coyuntura económica, la población activa, es decir, la que está en



condiciones de trabajar –lo haga o no– ha disminuido de forma significativa en relación al número de pensiones pagadas por el sistema y al número de pensionistas. Es de destacar como en esta ratio Galicia incluso presentaba en el año 1982 magnitudes ligeramente mayores que el total del Estado, aunque la caída más intensa de la población activa dio lugar a que en el año 2019 el número de personas activas por cada pensión en Galicia fuese de 1,62, frente a las 2,36 del total nacional, ratio que, con relación al número de pensionistas, era de 1,83 y de 2,60, respectivamente. El fuerte proceso de inmigración que experimentó España durante los primeros años de la década de los años dos mil, atraída en gran medida por la buena marcha de la economía, rompió temporalmente la tendencia descendiente de esta correlación, retomada de nuevo, y de forma intensa, con la crisis iniciada en el año 2008, sin cambio de rumbo significativo hasta el momento actual.

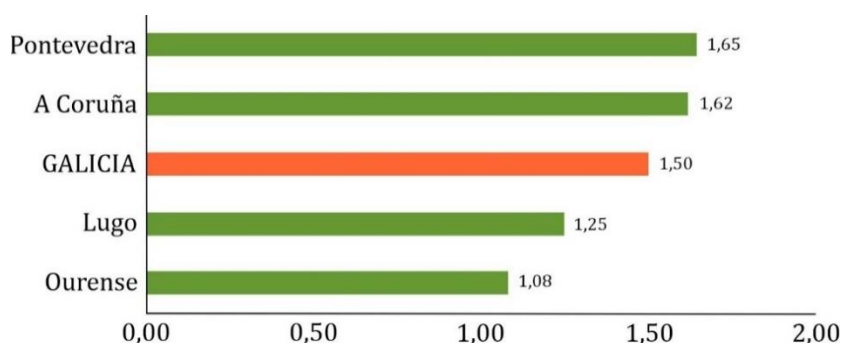


Figura 8. Ratio afiliados/pensionistas por provincias. Año 2019. Fuente: elaboración propia a partir de los datos del MISSM.

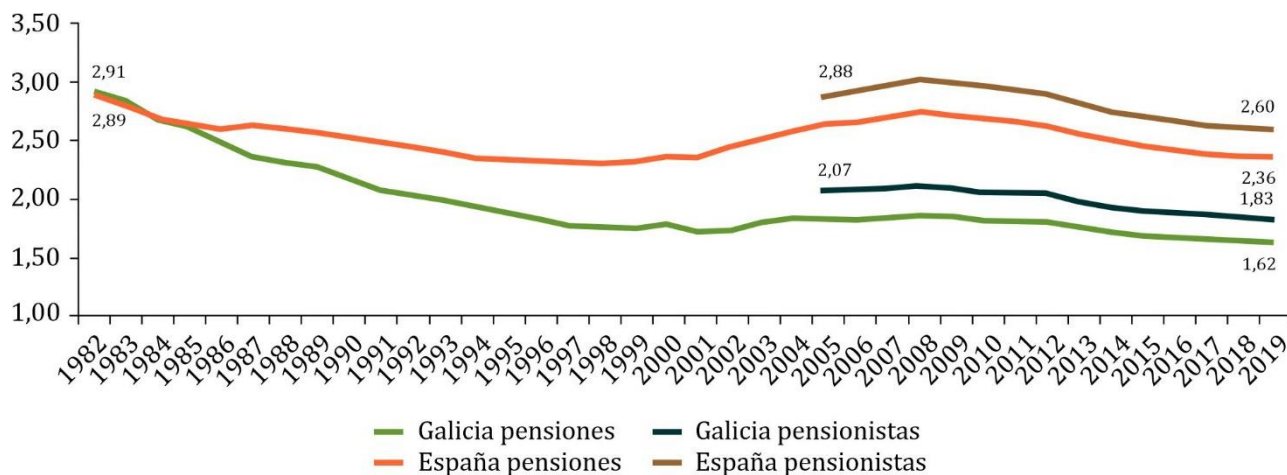


Figura 9. Ratio población activa/pensión y pensionista. Fuente: elaboración propia a partir de los datos del MISSM y del INE.

Si hacemos el mismo ejercicio relacionando el número de pensiones y pensionistas del sistema con el número de ocupados extraído de la Encuesta de Población Activa (EPA) –que presenta magnitudes algo superiores al número de afiliados a la Seguridad Social–, los resultados son similares. Esta ratio, por lógica, es mucho más sensible a la realidad económica de cada momento, como se puede comprobar en la Figura 10, presentando caídas significativas en los momentos de crisis y con recuperación asimétrica en los momentos de bonanza económica, más intensa en el conjunto del Estado que en Galicia. Esto ha dado lugar a que Galicia, que partía de magnitudes superiores al resto del Estado en el año 1982, haya visto reducida esa relación casi a la mitad –1,43 ocupados por pensión y 1,62 por pensionista, frente al 2,03 y al 2,24, respectivamente, del conjunto del Estado–.

Esta realidad, se agravará de forma intensa en los próximos años. Partiendo de nuevo de las proyecciones de la población hasta el año 2033, y aplicando sobre ellas la evolución prevista también por el INE de la tasa de actividad para la población mayor de 16 años (que es actualmente del 53,1% en Galicia y del 58,6% en el Estado, con estimación para el final del período del 43,8% y del 52,2%, respectivamente) y la evolución del número de personas de más de 65 años que podrían ser beneficiarias del sistema, para lo que proyectamos la tendencia de los últimos años en la que se constata una pequeña disminución en el porcentaje de población cubierta (esta era superior a 1,3 tanto para Galicia como para el total del Estado en el año 2005, actualmente es del 1 y del 0,97 y estimamos que será en el año 2033 del 0,95 y del 0,92, respectivamente), obtenemos la correlación que presentamos en la Figura 11. Como se puede observar, la disminución del número de personas activas por cada pensionista continúa en los próximos años de forma intensa: pasaremos de la ratio actual del 1,73 en Galicia y del 2,59 en el total del Estado, a 1,32 y a 1,95, respectivamente. Aún en el caso de que esa población activa trabajase en su totalidad, dando por superada la nueva crisis que actualmente vivimos derivada de la pandemia sanitaria de la covid-19, y que nos encontrásemos en una situación de pleno empleo, la financiación del sistema de pensiones en el año 2033, con las condiciones actuales del resto de variables determinantes de los gastos e ingresos, presentará desequilibrios adicionales a los de la situación actual.

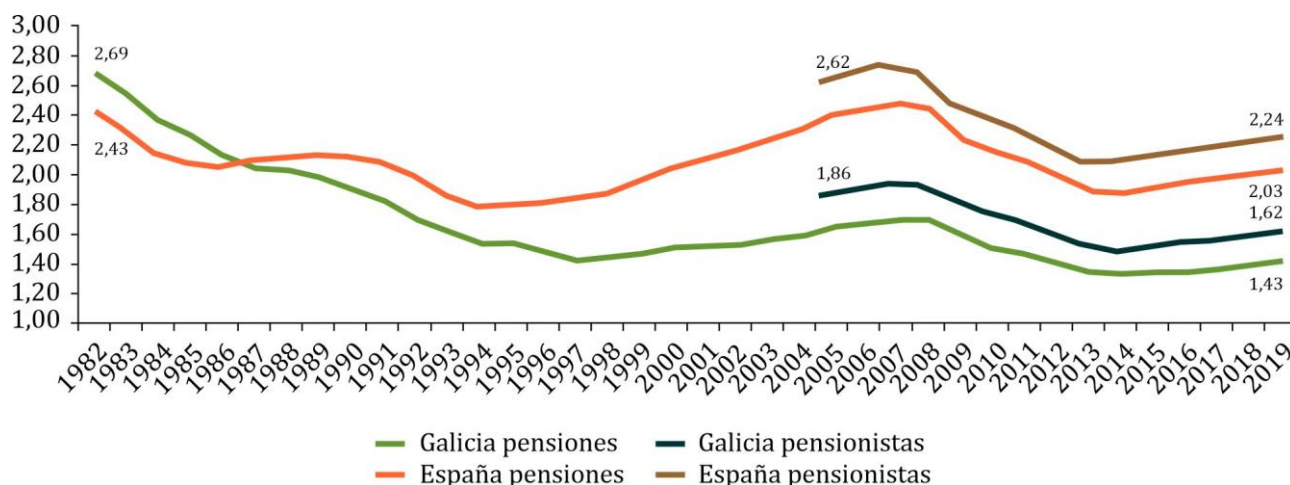


Figura 10. Ratio población ocupada/pensión y pensionista. Fuente: elaboración propia a partir de los datos del MISSM y del INE.

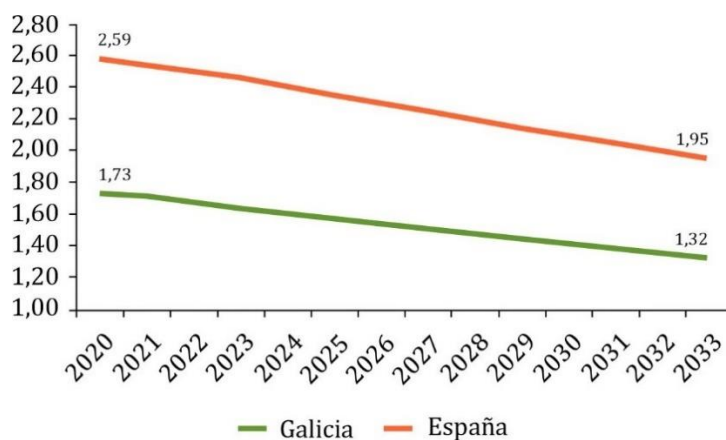


Figura 11. Ratio población activa/pensionista. Proyecciones 2020-2033. Fuente: elaboración propia a partir de los datos del MISSM y del INE.



#### 4. El gasto del sistema y su situación financiera

En las magnitudes de gasto del sistema de pensiones inciden tanto el número de pensionistas beneficiarios, cuyo incremento analizamos en los apartados anteriores, como la cuantía media de las pensiones, que también ha aumentado de forma continuada al ser mayores las pensiones de los que se incorporan al sistema que las de los que salen de él. En todo caso, el incremento de la pensión media, aun siendo importante, ha disminuido de intensidad en los últimos años, convirtiéndose el número de pensionistas en el elemento que en mayor medida tira del gasto en pensiones. En todo caso, para evaluar adecuadamente la evolución del gasto en pensiones del sistema debemos ponerlo en relación con la marcha de la economía y con la creación de riqueza. Así, si analizamos desde el año 1982 la evolución del gasto en pensiones y del PIB, este último como indicador de la capacidad de financiar aquel (como hacemos en la Figura 12), nos encontramos con una primera etapa, hasta el año 1992, en la que la evolución es paralela, para iniciar a continuación una ligera divergencia, con un crecimiento mayor del gasto en pensiones, que se manifiesta de forma muy intensa a partir del año 2008, por razón de la crisis económica, y que no se corrige a pesar de la recuperación de la economía entre los años 2013 y 2019. El resultado final es que el gasto en pensiones ha crecido hasta este último ejercicio, con respecto al del año 1982, un 77,1% más que el PIB en Galicia, porcentaje similar al del conjunto del Estado, que fue del 76,8%.

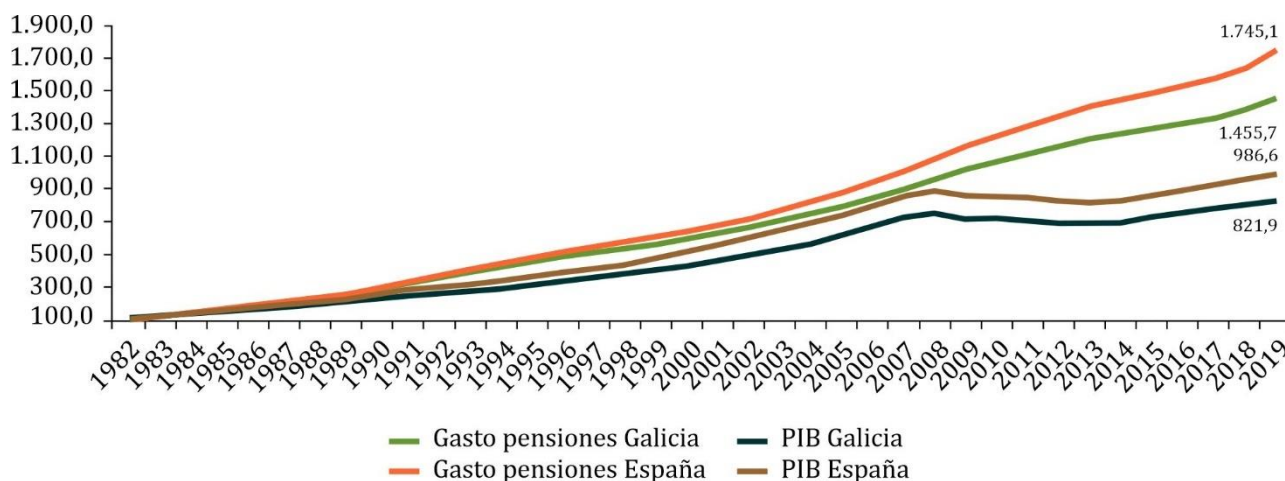


Figura 12. Evolución del gasto en pensiones y del PIB. 1982 = 100. Fuente: elaboración propia a partir de los datos del MISSM y del INE.

Esta diferente evolución del gasto en pensiones y del PIB tiene su reflejo en el peso de aquel sobre este. En la Figura 13 mostramos la evolución del gasto en pensiones en porcentaje del PIB desde el año 1992 y, en la medida en que en él incide significativamente la evolución de la economía, tenemos etapas en las que incluso disminuye esta proporción, como aconteció en la primera parte de la década de los años dos mil y entre los años 2014 y 2017, por el fuerte crecimiento de la economía, y en estos tres últimos años, además de por el incremento del PIB, también por las medidas de contención del gasto en pensiones –principalmente las relativas al índice de revalorización de las pensiones, que han limitado su crecimiento al 0,25%–. En todo caso, el gasto en pensiones con relación al PIB ha vuelto a crecer en los dos últimos años analizados hasta representar el 13,97% en Galicia y el 10,91% en el conjunto del Estado.

Para completar este análisis de la cuantía y de la evolución del gasto en pensiones nos parece oportuno ponerlas también en relación con los recursos no financieros ejecutados por las comunidades autónomas, con la finalidad de apreciar mejor su magnitud y tendencia. Como podemos observar en la

Figura 14, la importante disminución del gasto autonómico a partir del año 2009, más intensa en Galicia, junto con el crecimiento constante del coste de las pensiones, ha dado como resultado que en el año 2019 este represente el 92,2% de aquel en Galicia y el 83% en el conjunto del Estado. Es decir, los recursos necesarios para pagar las pensiones en Galicia superan todo el gasto ejecutado por el Gobierno autonómico gallego –con el que se atienden funciones tan importantes como la sanidad, la educación o las políticas sociales, entre otras–, excluidas las nuevas inversiones realizadas por este.

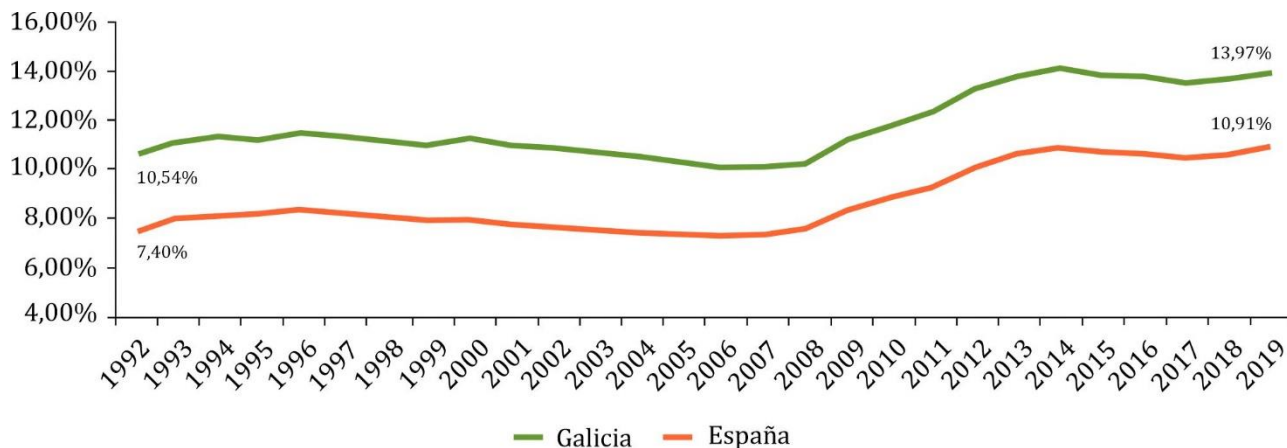


Figura 13. Evolución del gasto en pensiones en porcentaje al PIB. Fuente: elaboración propia a partir de los datos del MISSM y del INE.

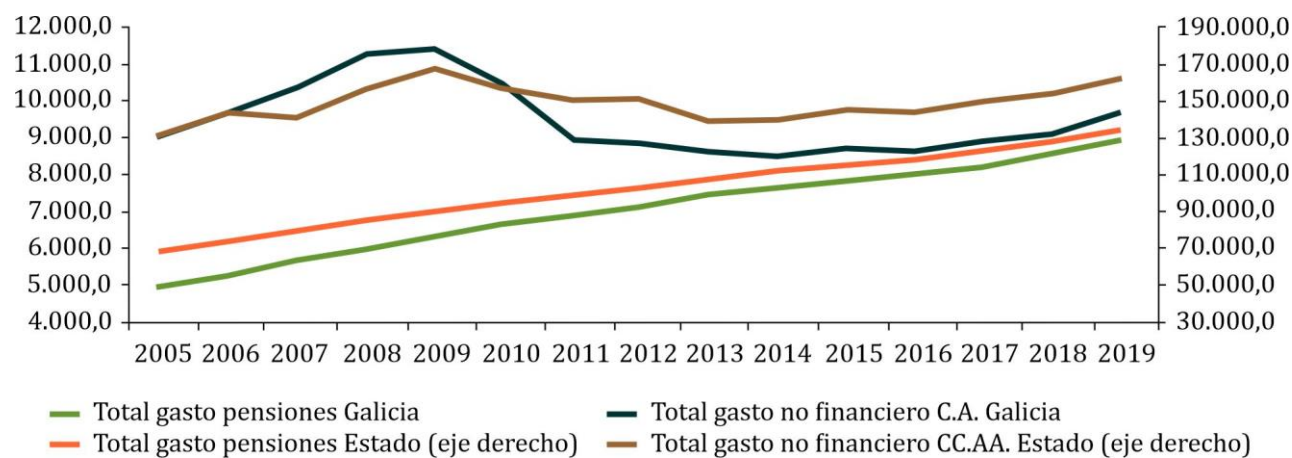


Figura 14. Evolución del gasto en pensiones y del gasto no financiero de las comunidades autónomas (en millones de euros). Fuente: elaboración propia a partir de los datos del MISSM y de la Xunta de Galicia.

La incidencia de la realidad descrita en los apartados anteriores sobre la cuantía y evolución del gasto en pensiones y de las fuentes para su financiación se concreta en unos saldos que cuantificamos en la Tabla 1. En esta recogemos, para los últimos años con información completa disponible (2013 a 2018) los ingresos derivados de las cotizaciones por contingencias comunes –concepto no finalista con el que se cubre, entre otros, el gasto en pensiones– y los ponemos en relación con el coste de las prestaciones contributivas. Nos centramos así en los elementos básicos de ingresos y gastos del sistema, dejando fuera de la comparativa otros recursos como las tasas, los ingresos patrimoniales o la enajenación de inversiones, que en su conjunto tienen una importancia relativa pequeña, pero también

todos los gastos de estructura y funcionamiento del sistema. Asimismo, y aunque dentro de las pensiones contributivas del sistema de la SS se incluyen los complementos a mínimos, desde el año 2013 estos se financian en su totalidad con cargo a cantidades asignadas en los Presupuestos Generales del Estado y no con cotizaciones sociales, por lo que los diferenciamos a la hora de establecer los saldos.

Los saldos del sistema contributivo de la SS durante los años analizados, tanto para Galicia como para el conjunto del Estado, son claramente expresivos de su situación financiera. Lo recaudado por cotizaciones sociales tan solo cubrió en Galicia en el año 2018 el 64,4% del gasto en prestaciones contributivas, y el 81,9% en el conjunto del sistema, lo que supuso unos déficits iniciales de 2.901 y de 22.239 millones de euros, respectivamente. Si a esas cifras le añadimos los importes correspondientes a los complementos a mínimos, los saldos negativos del sistema se elevan a 3.611 y a 29.232 millones de euros. En todo caso, al tener en cuenta el resto de gastos e ingresos –incluidas las aportaciones presupuestarias– el déficit final de la SS se reduce hasta los 18.286 millones de euros, lo que representa el 1,52% del PIB. Estas magnitudes son suficientemente representativas de la realidad financiera del sistema en el momento actual y de la situación agravada en Galicia a este respecto.

Tabla 1. Ingresos y gastos del sistema contributivo de la SS (en millones de euros)

	Galicia					
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Cotizaciones sociales	4.742,5	4.737,6	4.731,9	4.813,4	4.993,0	5.252,8
Prestaciones contributivas	6.900,6	7.142,2	7.381,1	7.607,3	7.834,5	8.154,7
Pensiones	6.645,3	6.891,9	7.119,0	7.341,7	7.564,7	7.896,1
Incapacidad temporal	132,8	135,8	149,4	156,1	160,3	155,4
Prestaciones por maternidad	85,1	83,6	85,4	85,9	93,8	90,8
Otras prestaciones	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
Cotizaciones sociales	89.119,7	89.729,3	90.628,0	95.083,8	97.819,5	102.846,5
Prestaciones contributivas	104.614,4	108.560,2	112.187,4	115.990,6	120.059,2	125.537,4
Pensiones	100.760,3	104.688,4	108.213,9	111.915,9	115.722,4	121.290,0
Incapacidad temporal	1.715,9	1.787,9	1.913,3	2.058,2	2.195,1	2.113,3
Prestaciones por maternidad	1.826,1	1.803,3	1.799,5	1.787,8	1.942,4	1.947,6
Otras prestaciones	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

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del MISSM.

## 5. Demografía y sostenibilidad futura

En la evolución del gasto en pensiones que hemos analizado en el apartado anterior influyen tanto factores demográficos como institucionales. Para determinar de forma diferenciada la incidencia de

cada uno de estos parámetros, el gasto en pensiones como porcentaje del PIB lo podemos descomponer de la siguiente manera:

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

$$\frac{\text{N}^\circ \text{ pensiones}}{\text{Pob. mayor 65}} * \frac{\text{Pob. mayor 65}}{\text{Pob. 16 - 64}} * \frac{1}{\text{Tasa empleo}} * \frac{\text{Salario medio} * \text{N}^\circ \text{ ocupados}}{\text{N}^\circ \text{ ocupados} * \text{Productiv. media}} * \frac{\text{Pensión media}}{\text{Salario medio}}$$

donde:

$$\frac{\text{N}^\circ \text{ pensiones}}{\text{Pob. mayor 65}} = \text{Tasa de cobertura} = Tc$$

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

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

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

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

Por tanto:

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

Tenemos de este modo desagregado el gasto en pensiones en los cinco parámetros básicos que lo componen, de tal manera que podemos analizar de forma separada la incidencia de cada uno, tanto en lo que a la evolución reciente se refiere como sobre las proyecciones futuras, de las que nos centraremos, principalmente, en los factores demográficos.

En este sentido, en las Figuras 15 y 16 recogemos la evolución de estos determinantes del gasto en pensiones durante los últimos 20 años. Como se puede observar, su comportamiento, en lo que a sus efectos sobre el gasto en pensiones se refiere, difiere entre ellos y también en la comparativa entre Galicia y el conjunto del Estado. La tasa de dependencia, que mide la relación entre la población de 65 años y más y la población en edad de trabajar, ha aumentado 10 puntos porcentuales en Galicia, pasando del 30% al 40%, y 5 puntos en el conjunto del Estado, donde ha pasado del 25% al 30%. La tasa de cobertura, que pone en relación el número de pensiones con la población de 65 años y más, ha disminuido ligeramente tanto en Galicia como en el Estado, pasando del 1,23 y del 1,14 al 1,13 y al 1,07, respectivamente. La tasa de empleo creció en los primeros años de la década del 2000, disminuyó fuertemente a raíz de la crisis del 2008 y volvió a crecer desde el 2013: del 60% para Galicia y del 59% para el Estado en el año 2000, pasó al 65% en el año 2019 para ambos. La remuneración de asalariados con relación al PIB también presenta una disminución durante el período analizado, pasando del 48% para Galicia y del 49% para el Estado al 43% y al 45%, respectivamente. Finalmente, la tasa de beneficio, como relación entre la pensión media y el salario medio, ha experimentado un importante incremento, pasando del 36% para Galicia y del 33% para el Estado al 47% y al 49%, respectivamente.

Por lo que se refiere al comportamiento diferencial de estos parámetros en Galicia respecto del conjunto del Estado, tan solo cabe destacar el mayor incremento de la tasa de dependencia en Galicia, la mayor caída de la tasa de cobertura –así como las diferencias iniciales que presentaba para ambos–, y la mayor disminución del peso de la remuneración de los asalariados sobre el PIB. El resto de elementos presenta una evolución similar.

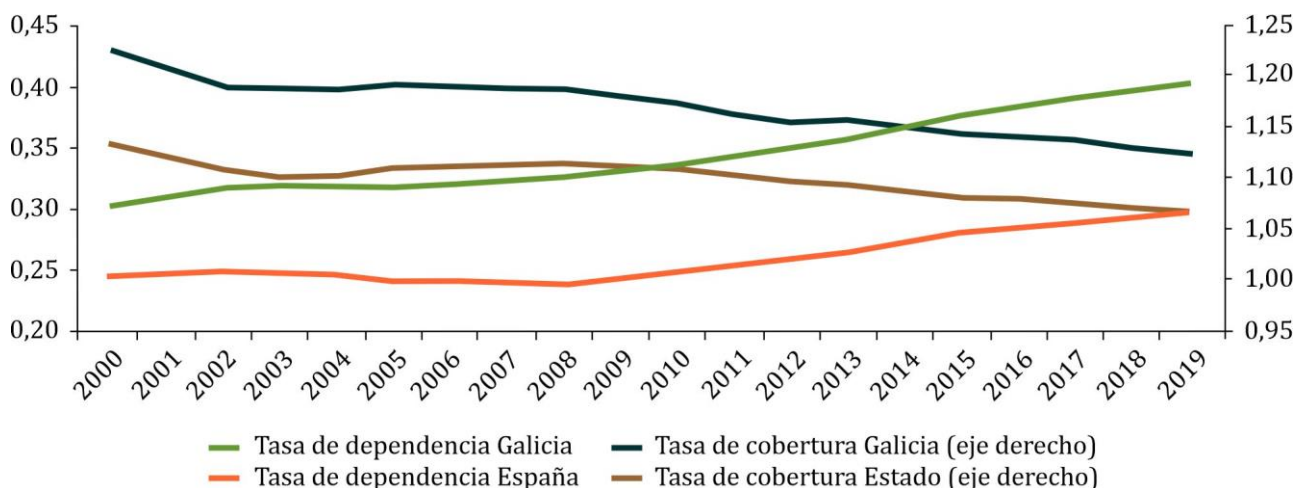


Figura 15. Tasa de cobertura y tasa de dependencia. Fuente: elaboración propia a partir de los datos del MISSM y del INE.

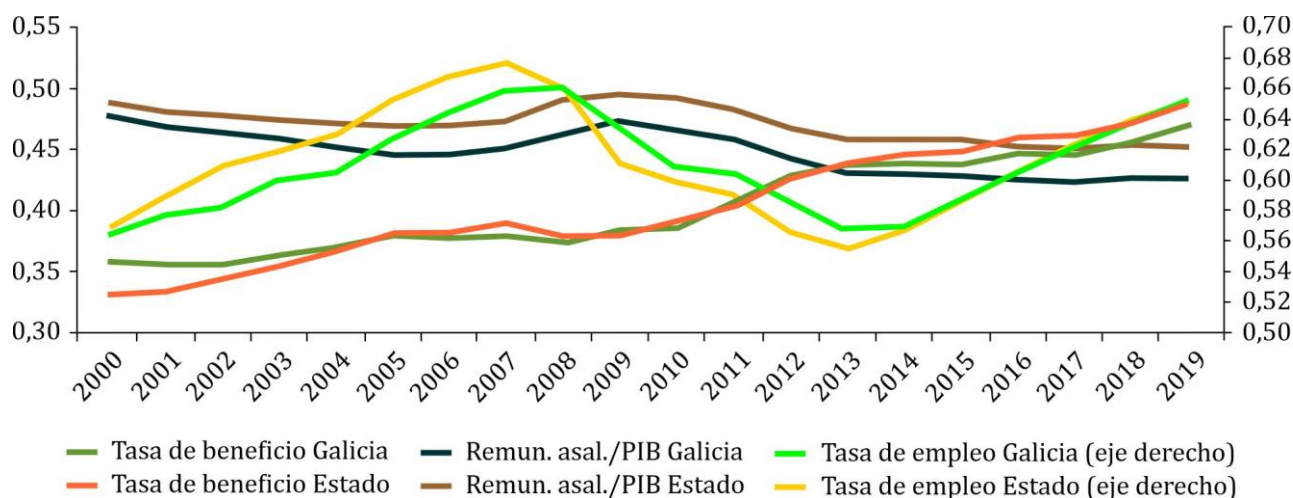


Figura 16. Tasa de beneficio, tasa de empleo y remun. asal./PIB. Fuente: elaboración propia a partir de los datos del MISSM y del INE.

Junto con el análisis de la evolución de los determinantes del gasto en pensiones debe estimarse su incidencia sobre él, al diferir la cuantía de los efectos de cada uno. Para ello, en las Figuras 17 y 18, además de recoger el incremento real del gasto en pensiones respecto del PIB desde el año 2000, calculamos cómo evolucionaría este por el efecto real de cada uno de los parámetros, suponiendo el resto invariables. Aunque la suma de los efectos individuales de cada uno de los parámetros no da la variación real del PIB –por la diferente interacción al considerarlos conjuntamente–, este ejercicio resulta indicativo de la incidencia real de cada uno de los parámetros sobre la evolución del gasto en pensiones sobre el PIB.



Así, analizando de forma diferenciada Galicia y el conjunto del Estado, para apreciar mejor los efectos, podemos observar, además de que el incremento del gasto en pensiones sobre el PIB es mayor en el conjunto del Estado durante el período analizado, a pesar de que Galicia presentaba –y sigue presentando– mayores porcentajes de gasto, como la magnitud y el signo de la incidencia de cada uno de los parámetros difiere sustancialmente. También se constatan diferencias entre Galicia y el conjunto del Estado.

Las tasas de dependencia y de beneficio son los dos parámetros que han empujado al alza el gasto en pensiones, tanto en Galicia como en el Estado, si bien el efecto de la primera es más importante en Galicia y el de la segunda en el conjunto del Estado. Por el contrario, las tasas de cobertura, el peso de la remuneración de asalariados sobre el PIB y las tasas de empleo, aunque con variaciones a lo largo del período, actuaron de freno en el crecimiento del gasto en pensiones con relación al PIB.

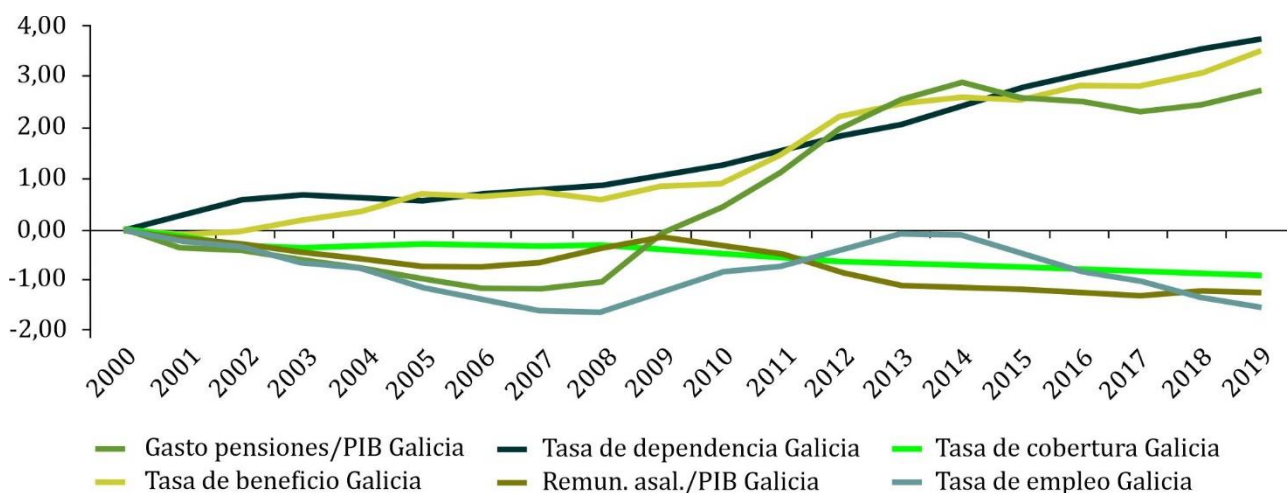


Figura 17. Incidencia de los parámetros determinantes del gasto en pensiones. Galicia. Fuente: elaboración propia a partir de los datos del MISSM y del INE.

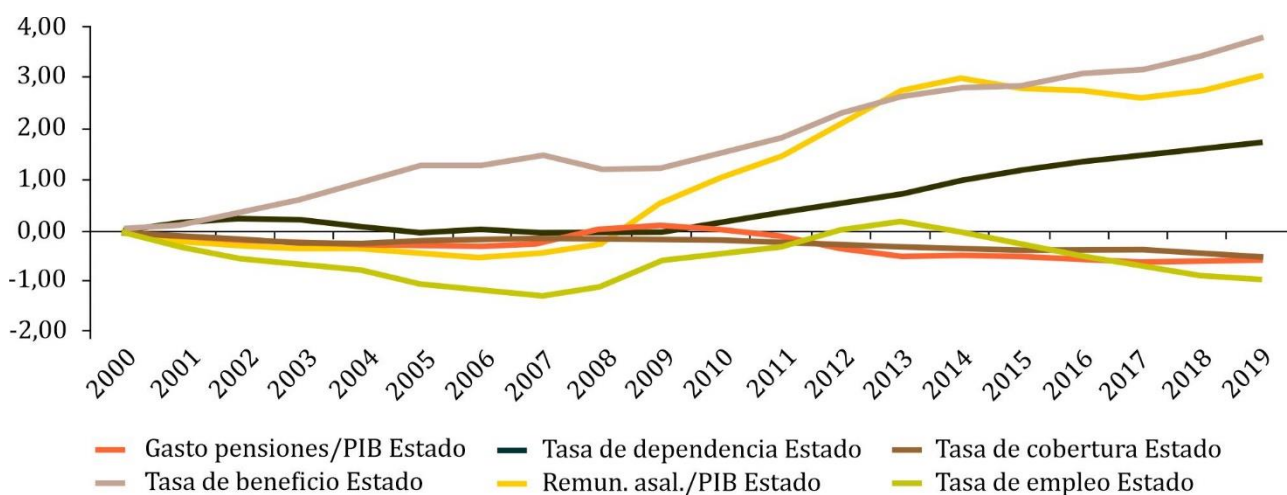


Figura 18. Incidencia de los parámetros determinantes del gasto en pensiones. Estado. Fuente: elaboración propia a partir de los datos del MISSM y del INE.

Este ejercicio nos vale también para hacer estimaciones de cómo pueden incidir en el futuro estos parámetros en el gasto en pensiones, centrándonos de forma especial en los factores demográficos

que, en una proyección a medio plazo, consiguen establecerse con bastante precisión. En este sentido, en la Figura 19 presentamos la estimación de la evolución del gasto en pensiones en porcentaje del PIB si se cumplen las proyecciones de la población para el período 2000-2033, y bajos estos mismos supuestos, la evolución de la tasa de dependencia, suponiendo que el resto de determinantes del gasto en pensiones se mantengan igual que en el cierre del año 2019. La tasa de dependencia, como recogíamos en el apartado 2 de este trabajo, pasará en Galicia del 40,5% al 54% y del 30% al 41% en el conjunto del Estado, implicando, si se mantienen sin alteración el resto de variables, un incremento del gasto de hasta el 18,6% del PIB en Galicia y del 14,8% en el conjunto del Estado, lo que supondría un aumento de 4,6 y de 3 puntos porcentuales, respectivamente.

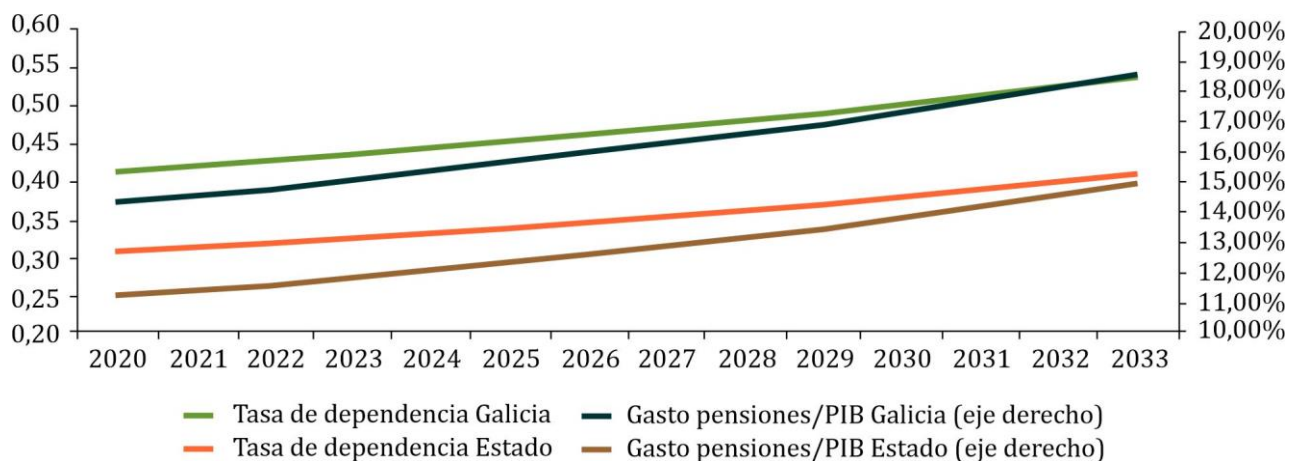


Figura 19. Evolución del gasto en pensiones según proyecciones de la tasa de dependencia. Fuente: elaboración propia a partir de los datos del MISSM y del INE.

Si tenemos en cuenta que la edad de jubilación está en proceso de ampliación progresiva hasta los 67 años, que se alcanzarán en el año 2027, y si consideramos que la tasa de empleo evolucionará favorablemente hasta aproximarse a la de los países más desarrollados, alcanzando el 70% –situación de casi pleno empleo– en el año 2033, porcentaje que dista bastante del que se ha dado en España en los últimos 40 años y que resultará más difícil de alcanzar a medida que se amplíe la duración de la vida laboral, el factor demográfico sigue compensando sobradamente los efectos de estos dos parámetros sobre la contención del gasto en pensiones.

Así, como podemos observar en la Figura 20, con un incremento progresivo de la tasa de empleo y considerando la nueva edad de jubilación para calcular la tasa de dependencia, el gasto en pensiones en términos de PIB superaría en el año 2033 al del año 2019, bien es verdad que en un porcentaje razonable, sobre 0,8 puntos porcentuales, tanto en Galicia como en el conjunto del Estado. En todo caso, no estamos teniendo en cuenta la evolución de la tasa de beneficio, que es el otro parámetro que más ha empujado al alza el gasto en pensiones en los últimos años y que lo continuará haciendo unos cuantos años más.

En resumen, los factores demográficos, y dentro de estos de forma especial el intenso proceso de envejecimiento, son los que en mayor medida empujarán al alza el gasto en pensiones durante el período proyectado, compensando con creces las medidas que puedan ser tomadas sobre los factores institucionales. A su vez, la realidad demográfica diferencial que presenta Galicia respecto del Estado permite apreciar de una forma más precisa la incidencia del envejecimiento sobre el gasto en pensiones y, por tanto, sobre su sostenibilidad financiera, anticipando la situación del conjunto del sistema en la medida en que la evolución y la estructura de población de España se aproxime a la gallega.

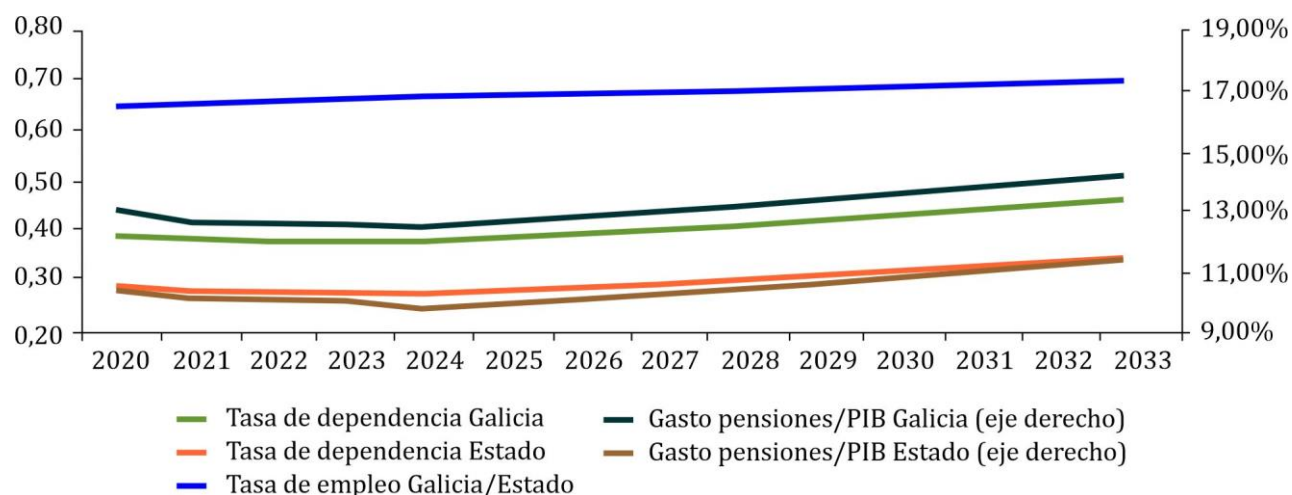


Figura 20. Evolución del gasto en pensiones según proyecciones de la tasa de dependencia con jubilación a los 67 años y pleno empleo. Fuente: elaboración propia a partir de los datos del MISSM y del INE.

## 6. Conclusiones

Del análisis realizado de las implicaciones que sobre el sistema público de pensiones, en su modalidad contributiva de la SS, tiene la estructura y la evolución de la demografía, podemos destacar las siguientes conclusiones:

- La población de 65 años y más, como potencial beneficiaria del sistema de pensiones, ha incrementado de forma muy importante su peso relativo tanto en el conjunto del Estado como, de forma más intensa, en Galicia, en la que ha pasado de representar el 13,7% en el año 1982 al 25,2% actual, porcentaje que se incrementará hasta el 31,4% en el año 2033, según las proyecciones demográficas.
- Este incremento de la población de 65 años y más ha tenido un reflejo similar en el número de beneficiarios y de pensiones del sistema contributivo de la SS. Actualmente, los beneficiarios pensionistas representan el 25,1% de la población gallega, frente al 18,8% del conjunto del Estado.
- A su vez, la tasa de dependencia, que pone en relación la población de 65 años y más (como posibles beneficiarios del sistema) y la población en edad de trabajar entre 16 y 64 años (como posibles financiadores), pasó en Galicia del 22,2% en el año 1982 al 40,5% en la actualidad, anticipando las proyecciones que llegará hasta el 54% en el año 2033. Este parámetro, que incide de forma importante en los gastos e ingresos del sistema, ha tenido en el Estado una evolución menos intensa, dando lugar a que las diferencias con Galicia se sitúen en los 10 puntos porcentuales.
- Esta evolución demográfica tiene su reflejo en la relación entre afiliados y pensionistas que, al margen de la gran influencia que tiene la coyuntura económica, presenta de forma clara una correlación inversa entre el grado de envejecimiento de la población y la ratio de afiliados por pensionista. Galicia destaca en este sentido, junto con Asturias y Castilla y León, por lo elevado del envejecimiento de su población conjuntamente con una baja ratio de afiliados por pensionista.
- Dejando al margen la realidad del mercado de trabajo, de la comparativa entre la población activa y el número de beneficiarios del sistema de pensiones podemos constatar, analizando su evolución, que el problema va más allá de los factores coyunturales derivados de la situación puntual de aquel: la disminución de la población activa en relación con los pensionistas es una constante en los últimos 40 años y lo seguirá siendo en el futuro próximo, lo que dará lugar a que en el año 2033 solo existan 1,32 personas activas por cada pensionista en Galicia y 1,95 en el conjunto del Estado.

- La evolución de la demografía del sistema, junto con otras variables institucionales, ha dado lugar a un importante incremento del gasto en pensiones en términos de PIB, pasando del 10,5% en Galicia y del 7,4% en el conjunto del Estado en el año 1992, al 13,9% y al 10,9%, respectivamente, en la actualidad. Este incremento del gasto no ha ido acompañado en los últimos años de un aumento equivalente de los ingresos, en parte debido a los efectos de la crisis económica de finales de la década de los años dos mil que provocó desequilibrios importantes en los saldos financieros del sistema de pensiones contributivo de la SS. Aunque el sistema opera bajo el sistema de caja única, y por tanto debe ser analizado teniendo en cuenta el conjunto, si territorializamos los ingresos y los gastos este desequilibrio es proporcionalmente mayor en Galicia, donde los ingresos por cotizaciones tan solo cubren el 64% del coste de las pensiones contributivas.
- De la desagregación del gasto en pensiones en los parámetros que lo condicionan y del análisis de la evolución de estos durante los últimos años, podemos concluir que la tasa de dependencia, que está directamente relacionada con el envejecimiento de la población, ha sido la que en mayor medida, junto con la tasa de beneficio, ha marcado el ritmo de crecimiento del gasto. Han jugado a favor de la contención del gasto la dinámica de la tasa de cobertura, el peso de la remuneración de los asalariados sobre el PIB y la tasa de empleo, aunque esta última con variaciones importantes asociadas a la evolución de la realidad económica.
- En la proyección para los próximos años de los factores determinantes del gasto en pensiones siguen siendo los factores demográficos, al menos en el horizonte del medio plazo del año 2033, los que empujarán de forma más intensa dicho gasto, condicionando la sostenibilidad del sistema. En todo caso, y a pesar de que resulta muy complicado actuar sobre estos factores demográficos, medidas como el retraso en la edad de jubilación pueden compensar parcialmente sus efectos sobre el gasto.
- En resumen, la realidad actual del sistema de pensiones es el resultado de un escenario demográfico que se intensificará de forma estructural en el medio plazo y que se ha convertido en el determinante principal de su sostenibilidad futura. La realidad del sistema en Galicia valida esta conclusión y anticipa la dinámica del conjunto del sistema, poniendo de manifiesto la necesidad de afrontar las reformas que garanticen su viabilidad en las condiciones que le permitan cumplir adecuadamente su misión de sustitución de rentas, eliminando riesgos de pobreza, para la población de mayor edad.

## 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](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., y 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](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip079_en.pdf)

- Hernández de Cos, P., y 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/idsocs/F8/ART13229/gasto\\_publico\\_y\\_envejecimiento\\_poblacion.pdf](https://sid.usal.es/idsocs/F8/ART13229/gasto_publico_y_envejecimiento_poblacion.pdf)
- Hernández de Cos, P., Ramos, R., y 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., y 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](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.