

# OS EFEITOS DOS CÁMBIOS DEMOGRÁFICOS NO GASTO SOCIAL (GALIZA, 1991-2026)

*Xoaquín Fernández Leiceaga*

*Universidade de Santiago de Compostela*

## 1. INTRODUCCIÓN

Un dos efectos do avellentamento que *a priori* semella máis preocupante é o relacionado cos gastos sociais. A queda no dinamismo poboacional eleva o peso relativo das persoas de máis idade. Como as despesas sociais non se distribúen de xeito homoxéneo nos tramos de idade senon que tenden a amosar unha forma de U co último extremo máis alto, a previsíbel evolución demográfica debería provocar un ascenso do gasto, alomenos en termos *per capita*, nos países desenvolvidos.

No presente traballo optamos por presentar varios cenários demográficos, a partir das proxeccións do *Instituto Galego de Estadística* (1996), complementadas cunha variante adicional, de elaboración propia. Evitamos deste xeito a tentación das prediccións unívocas e pechadas, nas que a demografía convértese en coartada para xustificar as medidas de axuste no ámbito económico, o único susceptíbel de variación. Polo contrario, tentamos delimitar a variación previsíbel das despesas sociais en función das hipóteses demográficas adoptadas, mais tamén aportar elementos para a definición de políticas practicábeis, nos ámbitos demográficos e económicos. Os nosos obxectivos son así variados:

- Coñecer a relación previsíbel entre gastos social e dinámica demográfica, tanto con carácter agregado como por funcións.
- Avaliar as perspectivas de financiamento de ditas despesas, así como as transformacións na súa estrutura que se deriven dos cambios poboacionais.
- Analisar as políticas demográficas para extraer aquelas medidas que permitan minimizar o impacto do gasto social.

## 2. O MÉTODO UTILIZADO

Para o exercicio que propomos debemos, en primeiro lugar, imputar os gastos sociais por grupo de idade para un ano de referencia (1991), e utilizar esa información como base de partida para a proxección do seu volume en función da evolución demográfica estimada. Compre delimitar o que entendemos por Gastos Sociais, para calcular o seu importe e proceder á asignación a continxentes poboacionais específicos clasificados en función da ida-

de. Así calcularíamos o gasto efectivo por habitante e tramo de idade, que se proxectaría de seguido cara ao futuro de acordo cos datos extraídos de cada variante demográfica.

### **2.1 O método Barea Teijeiro e Fernández Moreno**

Para España (Barea Teijeiro, 1993; Barea Teijeiro e Fernández Moreno, 1994) ou algunha comunidade autónoma (Gómez García, 1996; 1997) contamos con precedentes cualificados de análises similares aos que agora tentamos realizar. A metodoloxía dos estudos citados é común. O concepto de Gasto Social tómase do SEEPROS<sup>1</sup>; para España publícase cada ano o seu desglose por funcións (ver o *Anuario de Estadísticas Laborales*). A partir de aí habería que imputar a cada grupo de idade as despesas asociadas a cada función ou subfunción. Barea (1993) e Barea e Fernández (1994) utilizan cinco funcións (Sanidade, Pensións, Desemprego, Familia e Diversos) . Para a imputación por idades utilizan datos directos ou hipóteses, segundo os casos. No primeiro suposto atópanse, por exemplo, as pensións de Invalidez- Incapacidade e Vellez; no segundo, o consumo sanitario, para o que se supón un gasto por habitante tres veces superior por riba dos 65 anos que por baixo. Os maiores de 65 anos ( o 13.7% da poboación total) absorben un 49% do gasto, os menores de 16 anos (case un 20% da poboación) só un 4.8% e as persoas de idade intermedia (66.7%) son responsábeis dun 45.7%. O volume de gasto social por habitante ascende de xeito moi marcado coa idade, situándose a relación xoven/vello en 1 a 15.

Como carece de información específica sobre as despesas de protección social, Gómez García (1997) establece para Castela- León un desembolso por habitante, función e grupo de idade equivalente á media española. A aplicación de tais valores aos continxentes poboacionais da rexión en 1991 permite calcular para ese territorio os gastos de prestación social por funcións. Ademáis, o autor incluiu unha nova función, a correspondente á Axuda á Vivenda, o que eleva lixeiramente as despesas totais.

No cadro adxunto temos os resultados da aplicación do método anterior para Galicia. O gasto medio por habitante e a porcentaxe do total correspondente aos maiores sitúanse nunha posición equidistante de España e Castela-León, como produto dun avellentamento tamén intermedio. En relación co PIB, o gasto total de protección social suporía un 26.99%, fronte a un 26.13% de Castela-León e un 20.36% de España<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Os gastos de protección social definiríanse como *todo gasto ocasionado por la cobertura de cargas que resulten para los individuos o los hogares de la aparición o la existencia de ciertos riesgos, contingencias o necesidades, en la medida en que este gasto dé lugar a la intervención de un tercero y sin que por ello se den contrapartidas simultáneas y equivalentes del beneficiario* (ver *Anuario de Estadísticas Laborales*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social). Ese terceiro podería ser un organismo público ou unha entidade privada (empresa pública, mutua, sociedade de seguros, obra de asistencia social privada, etc.) aínda que a cobertura do risco debe ser colectiva.

<sup>2</sup> Debemos ter en conta que nesta última medida inflúe non só o grado de avellentamento da poboación senon tamén as diferencias no PIB por habitante.

**CADRO 1. GASTO SOCIAL EN GALIZA, ANO 1991.  
METODOLOXÍA BAREA E FDEZ. MORENO**

1. POR FUNCIONES (millóns de ptas. e porcentaxe)								
	1	2	3	4	5	6	7	8
1. Volume total	452237	145505	242081	5736	18127	863687	167085	1030772
2. Porcentaxe s/total	43,87	14,12	23,49	0,56	1,76	83,79	16,21	100
3. Porcentaxe s/PIB	14,14	4,55	7,57	0,18	0,57	27	5,22	32,22
2. POR GRANDES GRUPOS DE IDADE. PORCENTAXE								
0-15	1,51	0	12,37	0	6,76	4,4	46,42	11,21
15-64	16,09	100	54,73	100	24,71	41,79	53,58	43,7
>64	82,4	0	32,9	0	68,53	53,81	0	45,08
ELABORACIÓN PRÓPRIA								

1. Pensións; 2. Desemprego; 3. Sanidade; 4. Vivenda; 5. Familia; 6. Subtotal; 7. Educación; 8. Total

A aproximación que explicitamos presenta algunhas deficiencias ao aplicarse ao seu ámbito orixinal, España, mentras outros problemas nacen do seu trasvase a unha Comunidade Autónoma. Entre as primeiras atópase a nos inclusión da educación, que non cumpre os criterios estritos da metodoloxía SEEPROS para ser considerada dentro dos gastos de *protección social*; porén, as despesas en educación deben ser consideradas *sociais*<sup>3</sup>. Esta exclusión distorsiona seriamente as conclusións que poidan derivarse dos estudos realizados, por canto se trata de recursos destinados de xeito prioritario aos grupos de menos idade. Elimínase así un salientábel elemento compensador do previsíbel aumento do gasto de protección social derivado do avellentamento.

Sería desexábel ademáis que os tramos de idade empregados tivesen unha menor dimensión, xa que os gastos sanitarios ou educativos amosan fortes oscilacións no seo de cada gran tramo vital considerado (menos de 16, 16-64, máis de 64). Na medida do posíbel empregaremos grupos quinquenais, fruto dunha investigación laboriosa para perfilar os datos asociados a cada un<sup>4</sup>.

A aplicación a unha Comunidade dos gastos *per capita* españois de cada función ou subfunción implica considerar que tanto a porcentaxe de beneficiarios por grupo de idade

<sup>3</sup> Esta exclusión é lamentada por Gómez García (1996).

<sup>4</sup> Tamén son discutíbeis algunhas imputacións a grupos de idade, como razonaremos a continuación. Unha cuestión delicada plantéxase cos gastos privados de protección de continxencias ou de carácter social. Na medida en que poidan ser substitutivos da insuficiencia de recursos públicos actualmente aplicados nalgunhas funcións e que poidesen ser absorbidos pola administración pública no futuro poderían ser conveniente introducilos no esquema. De non facelo así, e se o reparto público/ privado fose desigual segundo a idade, poderíamos estar falseando o resultado. Como o obxectivo do traballo, porén, é coñecer a presión sobor do sector público que se deriva da evolución demográfica previsíbel, optamos por non introducilos.

como o importe medio da prestación son idénticos aos valores de España<sup>5</sup>. Un lixeiro contraste no caso de Galicia evidencia a amplitude das diferencias. Por exemplo, a pensión media de xubilación era en Galicia un 90% da española en 1991, en boa medida polo impacto dos rexímenes especiais; nas pensións de invalidez, viuvez e orfandade mantíñanse similares distancias (ver Consello Galego de Relacións Laborais, 1997). Porén, os beneficiarios das pensións de xubilación residentes en Galicia superaban amplamente ao peso dos maiores de 65 anos sobre o conxunto español; para a taxa de cobertura (bruta ou neta) das prestacións de desemprego sucedía o contrario.

Faremos un novo cálculo, directo, das despesas sociais para Galicia no exercicio de 1991, cunha imputación por tramos quinquenais de idade. A estimación xerada compárase coa resultante de aplicar o método Barea/Fernández Moreno. De seguido, procédese a aplicar ambas sobre as diversas variantes poboacionais.

## 2.2 O cálculo propio das despesas sociais en Galicia

Neste apartado presentamos as opcións de método que eleximos para efectuar un cálculo máis directo das despesas sociais así como a súa imputación por idade<sup>6</sup>. Para o gasto en pensións e en desemprego utilizamos os datos mostrais da *Encuesta de Presupuestos Familiares 1990-91* para calcular para cada tramo de idade e sexo un valor medio das prestacións sociais por habitante en Galicia. As prestacións sociais, fóra desemprego, benefician en maior medida aos individuos de sexo masculino, cun desequilibrio que se axiganta se temos en conta que as mulleres son maioritarias nas idades en que o peso das transferencias públicas é superior. Para os varóns, os subsidios de xubilación e invalidez explican máis do 90% das despesas; nas mulleres, a carón da xubilación importan as de viuvez. As transferencias experimentan un nidio ascenso a partir dos 50 anos (mulleres) ou 55 (homes); pero ese pulo esgótase para os varóns antes dos setenta anos mentras continúa até os tramos de idade máis alta para as fêmeas. Os subsidios de desemprego tamén son máis xenerosos para os homes, con dous máximos relativos (35-39 anos e 55-59); nas mulleres a maior incidencia da prestación concéntrase entre os 20 e os 34 anos.

Para o gasto sanitario houbemos de ensaiar unha estratexia diferente. Ao igual que Barea e Fdez. Moreno, distinguimos tres subfuncións: enfermidade, maternidade e accidentes. Para a primeira existen datos parciais para España, relativos ás despesas farmacéuticas por tipo de réxime pero non unha información precisa do conxunto dos gastos por tramos de idade e sexo. Sen embargo, contamos con informacións referidas a outros países do noso entorno, como son Quebec e Francia (Henripin, 1992). As dúas escadas son ben diferentes, cun impacto maior do avellentamento para o país norteamericano. Henripin (1992,1628) indica que esta circunstancia derívase dun tratamento hospitalario moito máis frecuente e duradoiro para as persoas de idade nesa provincia francófona canadiana. Xá a OCDE (1988) subliñara a existencia de dous modelos de distribución das despesas sanitarias: o presente en Francia, Alemania ou Italia, no que os vellos multiplican por 2 ou 3 as despesas do resto dos individuos; e o dos restantes países, máis vencellados á tradición anglosaxona, na que a ratio indicada supera o valor 4. Este cambio débese, en parte, a unha cobertura pública máis xeralizada para as persoas idosas e débil nas restantes (ver, para o caso ameri-

<sup>5</sup> Ou que as diferencias compénsanse.

<sup>6</sup> A función Vivenda non é modificada (supón só un 1% do total).

cano, Kane e Kane, 1990). Optamos así por utilizar a escada francesa de distribución por idade das despesas de tratamento da enfermidade, por considerar este modelo máis próximo ao español. A subfunción maternidade impútase aos individuos de entre 0 e 4 anos<sup>7</sup> e a subfunción de accidentes ao número de persoas en idade activa. A escada que resulta da agregación das tres subfuncións amosa un valor elevado por baixo dos 5 anos, mais a continuación o seu perfil é monotonamente ascendente.

Por último, calculamos os gastos asociados ao ensino, en termos per capita, para cada tramo de idade, o que nos obrigou a establecer equivalencias entre niveis educativos e grupos etarios (ver cadro). Un estudo recente (Palafox e outros, 1995) sobre as relacións entre o sistema de ensino e a actividade económica, con perspectiva rexional, ofrece información sobre as despesas públicas en educación por niveis para o ano 1992<sup>8</sup>. Aplicamos as porcentaxes resultantes ás cifras do anos precedente, para podermos a continuación efectuar a proxección.

### **CADRO 2. EQUIVALENCIA ENTRE IDADE E NIVEIS EDUCATIVOS**

Preescolar e EXB.....	0-14 anos
FP, BUP, COU.....	15-19 anos
Sistema Universitario.....	20-24 anos
Educación para adultos.....	24-64 anos

### **2.3 .A comparación entre ambos métodos.**

A primeira discrepancia significativa radica na magnitude dos gastos sociais totais. Segundo o noso cálculo as despesas sociais en Galicia importarían en 1991 perto de 800 millóns (un 24.7% do PIB). En tal cifra xa incluímos os recursos públicos adicados ao ensino e unha parte das despesas privadas en educación e sanidade. De incorporar a función educativa á proposta de Barea e Fdez. Moreno acadaría o billón de ptas., cunha diferenza lixeiramente superior aos 240 millóns (un 7.5% do PIB). A distancia establécese en cada unha das funcións principais, aínda que é máis acusada en Desemprego. Neste caso a cifra proposta por Barea e Fdez. Moreno resulta a todas luces excesiva, por canto superaría amplamente o nivel español en proporción do PIB, en contraste coa menor taxa de cobertura das prestacións, a inferior taxa de desemprego (medida pola relación entre o número de parados e o conxunto da poboación en idade de traballar) e o inferior nivel salarial de Galicia. Tampouco para a Sanidade semella razoábel supor un gasto en Galicia moi superior á media española, polas importantes deficiencias e atrasos que só na última década comezaron a colmarse. Por último, en Pensións o valor que resulta aos autores citados multiplica por 1.4 ao español, en termos de PIB. Certo que que unha poboación máis avellentada e unha proporción de beneficiarios máis alta favorecen ese resultado, pero o nivel medio das prestacións é inferior en Galicia (ver Martín Guzmán, Bellido Ortega e Jano Salagre, 1995). As cifras que se deducen da nosa aproximación parécennos máis verosímeis.

<sup>7</sup> Barea e Fdez. Moreno (1994) ligaran estas despesas ao número de mulleres en idade fértil, mais a nosa opción semella máis razoable.

<sup>8</sup> Unha cifra similar para o gasto público en educación en Galiza no ano 1991 resultaría de multiplicar as 50.855 ptas. por habitante (Ginés Mora, 1991) polo número de habitantes de Galicia.

**CADRO 3. GASTO SOCIAL EN GALIZA EN 1991**

<b>METODOLOXIA PROPIA</b>						
1. POR FUNCIONES (millóns de ptas. e porcentaxe)						
	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>
1. Volume total	365528	68247	182609	5736	167085	789205
2. Porcentaxe s/total	46,32	8,65	23,14	0,73	21,17	100
3. Porcentaxe s/PIB	11,43	2,13	5,71	0,18	5,22	24,67
2. POR GRANDES GRUPOS DE IDADE. PORCENTAXE						
0-15	0,22	0	12,46	0	46,42	12,82
15-64	29,54	100	60,32	100	53,58	48,36
>64	70,23	0	27,22	0	0	38,83
ELABORACIÓN PROPIA						

1. Pensións; 2. Desemprego; 3. Sanidade; 4. Vivenda; 5. Educación; 6. Total

Unha segunda discrepancia nace da distribución por grupos de idade do gasto social. O noso método vencéllao en maior medida aos xóvenes ou aos adultos non vellos a causa da inclusión da función educativa (que concentra o seu impacto por baixo dos 30 anos) pero tamén por un consumo sanitario e unhas transferencias públicas menos concentradas nos anciáns. Esta segunda diferenza é relevante ao interesarnos captar os efectos derivados do avellentamento.

### 3. OS RESULTADOS

#### 3.1 Os resultados de aplicar a metodoloxía Barea- Fdez. Moreno

No cadro adxunto recolleemos os resultados obtidos ao aplicar as proxeccións demográficas á distribución das despesas por grupos de idade, segundo a metodoloxía Barea- Fdez. Moreno para o ano 2026. Na columna inicial aparecen os gastos totais de protección social. En todos os casos prodúcese un aumento en relación coa actualidade. O degraio de incremento relaciónase directamente coa intensidade do dinamismo demográfico. Os valores mínimos obtéñense nos supostos de baixa fecundidade (variante Moi Baixa) e os máximos alí onde coincide a fecundidade alta coa intensa inmigración (variante Moi Alta) ou onde a fecundidade é media pero a esperanza de vida alóngase e a inmigración é significativa (variante Alta).

**CADRO 4. GASTOS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN GALIZA. ANO 2026  
METODOLOXÍA BAREA E FDEZ. MORENO**

1. DIVERSOS ÍNDICES, POR VARIANTE DEMOGRÁFICA. 1991=100						
Variante	Gasto total	Gasto por habitante	Porcentaxe ancáns	Gasto por persoa en idade activa	Gasto por ocupado 1	Gasto por ocupado 2
MOI ALTA	120,32	113,03	113,47	117,9	136,03	117,61
ALTA	120,05	119,91	118,79	126,12	135,73	117,34
MEDIA	118,88	122,17	119,96	127,44	134,4	116,2
BAIXA	112,87	124,77	120,89	127,78	127,62	110,33
MOI BAIXA	102,26	126,41	121,48	128,08	115,62	99,96
2. PORCENTAXE DAS DIVERSAS FUNCIÓNS SOBRE O TOTAL, POR VARIANTE DEMOGRÁFICA						
Variante	SANIDADE	PENSIÓNS	FAMILIA	PARO	VIVENDA	DIVERSOS
MOI ALTA	26,23	56,74	0,55	14,29	0,56	1,63
ALTA	25,43	58,47	0,51	13,36	0,53	1,71
MEDIA	25,19	58,85	0,49	13,22	0,52	1,73
BAIXA	24,92	59,16	0,48	13,18	0,52	1,74
MOI BAIXA	24,75	59,36	0,47	13,16	0,52	1,75
1991	28,03	52,36	0,66	16,85	0,66	1,44
3. PORCENTAXE DE CADA GRUPO DE IDADE						
Variante	0-14	15-64	>64			
MOI ALTA	3,49	35,45	61,06			
ALTA	2,93	33,14	63,93			
MEDIA	2,65	32,8	64,56			
BAIXA	2,23	32,71	65,06			
MOI BAIXA	1,99	32,64	65,38			
1991	4,4	41,79	53,81			
Elaboración propia						

En realidade, o dinamismo poboacional eleva as despesas totais e polo tanto o gasto por ocupado, aínda que reduce o gasto por habitante ou persoa en idade activa e a porcentaxe absorbida polos maiores. A redución da mortalidade afecta á alza a todos os índices e posúe un efecto salientábel. A recuperación da fecundidade amosa un impacto máis leve, mentras o que derivado da inmigración depende da estrutura por idades dos contixentes de entrada. En calquer caso, todos os indicadores presentan valores máis elevados no 2026 que en 1991, cunha única excepción: alí onde coincide un decrecemento intenso da poboación co maior ascenso da ocupación.

Para manter invariábel o peso das despesas sociais sobre o PIB ou o gasto por ocupado, a economía ou o emprego deberían expandirse á mesma taxa que o conxunto dos gastos sociais. O ritmo de crecemento é asequíbel e, en calqueira caso, inferior ao amosado nas últimas décadas pola economía galega. Varía, segundo os supostos demográficos, entre un máximo de 0.53% anual e un mínimo de 0.06%.

Ao interesarnos polas modificacións na estrutura interna das despesas sociais comprobamos que o avellentamento plantexa o reto de xestionar a reorientación duns gastos sociais algo máis volumosos do que antes. As transferencias para pensións gañan peso fronte aos recursos necesarios para afrontar as necesidades sanitarias ou as situacións de ausencia de traballo; canto menos dinámico é o cenario demográfico de maior intensidade son ademáis os cambios. Os maiores absorberán unha proporción moi superior do gasto total, a costa sobre todo do grupo de idade intermedia. Este sesgo será tanto máis importante canto menor sexa a fecundidade. Porén, o prazo de tempo dispoñíbel permite que o axuste sexa practicablel.

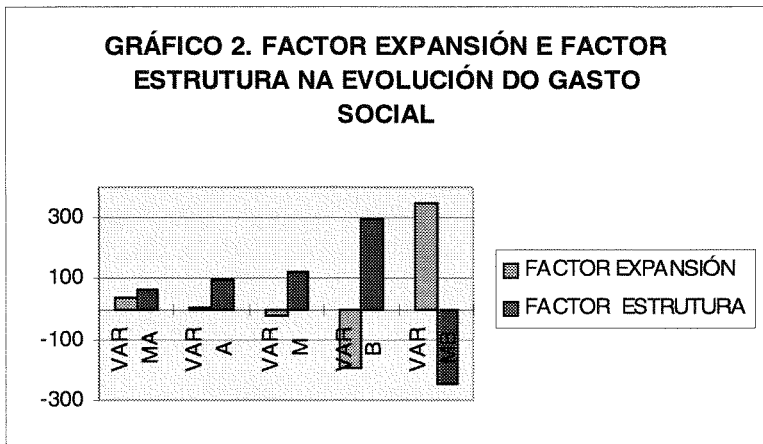
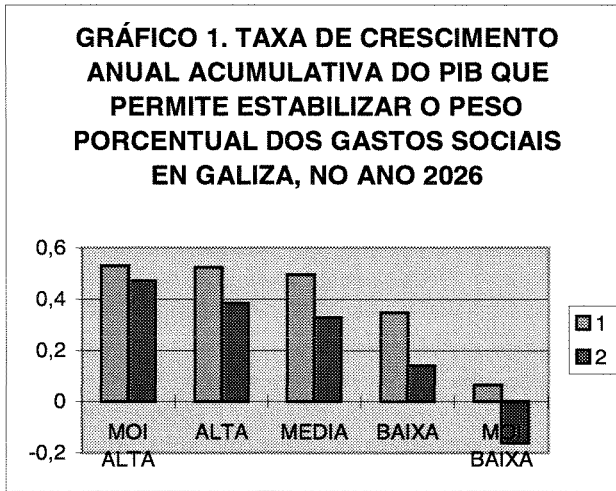
### 3.2 Os resultados de aplicar a metodoloxía propia

Xa indicamos que a aplicación do noso método xeraba un volume inferior de gasto social para o ano de referencia, aínda incluíndo á educación. Non resulta estrano así que para cada variante demográfica o nivel absoluto no ano 2026 sexa considerablemente máis baixo que o resultante de aplicar o método Barea- Fdez. Moreno. Ademáis, o ritmo de crecemento é lixeiramente máis suave, amplificándose a fenda inicial. As diferencias agrávanse canto máis marcado é o proceso de avellentamento: case inapreciables para a variante Moi Alta e de certa magnitude para a Moi Baixa.

## CADRO 5. GASTOS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN GALIZA. ANO 2026 METODOLOXÍA PROPIA

1. DIVERSOS ÍNDICES, POR VARIANTE DEMOGRÁFICA. 1991=100						
Variante	Gasto total	Gasto por habitante	Porcentaxe anciáns	Gasto por persoa en idade activa	Gasto por ocupado 1	Gasto por Ocupado 2
MOI ALTA	117,92	110,66	117,05	115,55	133,32	115,26
ALTA	114,31	114,18	125,97	120,10	129,24	111,74
MEDIA	112,09	115,20	128,49	120,17	126,73	109,57
BAIXA	104,98	116,03	131,22	118,82	118,70	102,62
MOI BAIXA	94,50	116,82	132,41	118,34	106,84	92,37
2. PORCENTAXE DAS DIVERSAS FUNCIÓNS SOBRE O TOTAL, POR VARIANTE DEMOGRÁFICA						
Variante	PENSIÓNS	PARO	SANIDADE	VIVENDA	EDUCACIÓN	
MOI ALTA	53,06	7,56	22,74	0,63	16,01	
ALTA	55,09	7,24	22,48	0,61	14,59	
MEDIA	56,16	7,3	22,5	0,6	13,43	
BAIXA	57,87	7,53	22,71	0,61	11,28	
MOI BAIXA	58,71	7,56	22,67	0,61	10,45	
1991	46,32	8,65	23,14	0,73	21,17	
3. PORCENTAXE DE CADA GRUPO DE IDADE						
VARIANTE	0-14	15-64	>64			
MOI ALTA	10,66	43,89	45,44			
ALTA	9,12	41,96	48,9			
MEDIA	8,29	41,82	49,87			
BAIXA	7,12	41,93	50,94			
MOI BAIXA	6,36	42,22	51,4			
1991	12,81	48,35	38,82			

Nos cenarios de menor dinamismo demográfico (de superior degraao de avellentamento) as despesas totais mantéñense estábeis ou amosan unha suave tendencia ao descenso. O esforzo demandado á sociedade atenuáase. No cenario de superior crecemento poboacional tampouco é moi elevado o ritmo de expansión do Pib que permitiría manter constante a proporción do gasto social (inferior ao 0,5% anual acumulativo). No gráfico adxunto observamos como se reparte a variación absoluta do gasto social entre a expansión poboacional e o cambio na estrutura de idade<sup>9</sup>. Así como este último factor amosa unha incidencia estábel en termos absolutos nas distintas variantes demográficas<sup>10</sup>, é o factor dinamismo, vencellado sobre todo á fecundidade, o que determina as diferencias.



<sup>9</sup> Se definimos o Incremento do Gasto Social =  $GS1 - GS0 = (GSh1 \cdot H1) - (GSh0 \cdot H0) = (GSh0) (H1 - H0) + H1 (GSh1 - GSh0)$ . Ao primeiro factor chamámoslle Factor dinamismo e ao segundo Factor estrutura de idade.

<sup>10</sup> Semella, en todo caso, estar máis ligado ao avance da esperanza de vida que a ningún outro fenómeno.

Os restantes indicadores compórtanse de xeito similar ao subliñado para a aproximación Barea-Fdez. Moreno. A nosa proxección abre o abano para o gasto total e por ocupado e péchao para as despesas por habitante ou por persoa en idade activa. Este resultado deriva dun gasto social menos ligado á senilidade, pola inclusión da función educativa, e máis influído pola dimensión do conxunto da poboación.

Da análise por funcións derivanse as seguintes reflexións:

a. As despesas en pensións crescen en todos os supostos de evolución demográfica, amosando unha relación imperfecta co dinamismo poboacional que nace da distinta incidencia de cada un dos compoñentes do mesmo: o aumento da esperanza de vida dos maiores posúe un efecto inmediato, a inmigración centrada en idades activas só a medio prazo, a recuperación da fecundidade a moi longo prazo. O factor multiplicador do gasto entre 1991 e 2026 varía entre un mínimo de 1.19 e un máximo de 1.36.

Esta función acrescenta o seu peso en todos os supostos demográficos sobre o gasto total, e, polo tanto, tamén nos restantes indicadores. Debe interesarnos a evolución da relación gasto en pensións por ocupado, na medida en que nun sistema de pensións de reparto son as cotizacións dos empregados actuais as que financian as transferencias aos beneficiarios. O ritmo de crecemento do emprego que permitiría manter invariábel a carga das pensións sobre os ocupados é importante, aínda no suposto máis favorábel, pero decrecente no tempo. Tan só supera o 1% anual acumulativo antes do ano 2006.

b. O gasto en sanidade cresce tamén, aínda que por baixo do perfil do gasto social total. Inclusive, para a variante demográfica *Moi Baixa* amosa estabilidade até o ano 2016 e caída a continuación. Con lixeiras variacións este perfil aparece tamén nos restantes cenarios demográficos. Os valores por habitante presentan unha grande estabilidade, cun suave aumento causado polo avellentamento. As despesas sanitarias irán dirixidas en moita maior medida cara os vellos, que absorberán un 32-37% do total no 2026, fronte a un 27% en 1991. Esta ganancia de dimensión relativa obtense porque, en todos os supostos, elévase tamén en valores absolutos o gasto sanitario cara os maiores, mentras que apenas si ocorre para os restantes grupos de idade. Este sesgo é moi acusado para a variante *Moi Baixa*: as despesas sanitarias redúcense e concéntranse nos anciáns. As dificultades cuantitativas amortíguanse pero agudízanse as derivadas de reorientar os recursos.

c. A educación actúa de elemento compensador de primeira magnitude, cunha redución de recursos directamente dependente da caída sostida da fecundidade. Dado que a maior parte do esforzo educativo é efectuado por baixo dos 35 anos, podemos contemplar o efecto pleno do desplome dos nacimentos entre finais dos setenta e a actualidade. Nos supostos máis favorábeis o gasto educativos sitúase nun 46% dos valores iniciais no horizonte do anos 2026.

d. Por último, as despesas en subsidios de desemprego tamén amosan unha tendencia descendente a partir do ano 2006. Funcionan igualmente a xeito de elemento compensador, aínda que de máis reducida magnitude.

## 4. INDO MÁIS LONXE: OUTROS FACTORES QUE INCIDEN NO GASTO SOCIAL

### 4.1 As pensións<sup>11</sup>

Os factores que determinan a evolución do gasto en pensións non son en exclusiva demográficos. De non alterarse as normas que regulan o acceso a unha pensión pública ou a súa contía, as despesas en pensións dependerán da estrutura poboacional, da taxa de cobertura (relación entre pensionistas e integrantes de cada grupo de idade) e da pensión media á que teñan dereito os beneficiarios de cada prestación. No caso español foron estes dous últimos factores os responsábeis do ascenso do gasto entre 1973 e 1991 (Barea Teijeiro e González-Páramo, 1996, cadro 11.3). Entre as datas citadas duplicouse o número de pensións concedidas, mentras que a poboación con 65 ou máis anos experimentaba unha expansión moito máis modesta; ao tempo, elevouse o valor da pensión media en relación co salario medio ou o PIB *per capita*. Por outra parte, os ingresos propios do sistema de pensións, que nos permiten determinar o seu déficit unha vez coñecidas as obrigas, evólúen en función do número de ocupados e da cotización media, que, sen alteracións normativas, depende á súa vez do salario medio.

Herce e Pérez-Díaz (1995) e Barea Teijeiro e González-Páramo (1996), entre outros, teñen ensaiado proxeccións do gasto en pensións para España. Os primeiros apóianse nun cenario macroeconómico de referencia para proxectar as pensións até o ano 2025. O PIB crecería a unha taxa anual acumulativa do 2.5%, en termos reais, o emprego ao 1% e a produtividade do traballo ao 1.5%<sup>12</sup>. Os salarios reais absorben a maior parte das ganancias de produtividade, o desemprego presenta un perfil descendente e a taxa de actividade amosa un lixeiro ascenso até situarse nno 70% sobre a poboación de entre 16 e 65 anos no 2025. Con estos valores o número de pensionistas crecerá a unha taxa acumulativa anual do 1.4%, que resulta de agregar aos pensionistas supervivintes (función dos pensionistas do momento anterior e dos indicadores demográficos) as novas altas de cada exercicio. Para o cálculo da última variábel mantense a relación observada no último exercicio dispoñíbel entre as novas altas, por tipo de pensión e idade, e a poboación. Por outro lado, a pensión media crecerá a un ritmo anual acumulativo en termos reais do 1.24%<sup>13</sup>.

A evolución dos ingresos depende á súa vez do número de afiliados, para o que se supón un incremento acumulativo anual do 1.08%; e da cotización media, que varía como os salarios reais, lixeiramente por debaixo da produtividade. Como cotización media e pensión media amosan perfís de variación similares, son os efectivos humanos de cada lado da ecuación básica os que determinan a dinámica do sistema. A relación entre afiliados e pensionistas deteriórase, aínda que a un ritmo moi inferior ao do proceso de avellentamento da

<sup>11</sup> Non incluímos os gastos en subsidios de desemprego. Debemos ser conscientes de que, a diferenza do que sucede no caso español, as nosas perspectivas de emprego e taxas de actividade non permiten augurar unha queda dos gastos en prestacións do desemprego, de manterse un mesmo nivel de cobertura sobre o número total de parados.

<sup>12</sup> A partir do ano 2005; entre 1995 e o 2005 prodúcense algunhas oscilacións sobre estas taxas de referencia.

<sup>13</sup> No estudo fáise referencia a un incremento do 1% anual das pensións xa causadas, o que non ten moito sentido porque se establece en termos reais; e dise que a pensión media das novas altas crecerá a unha taxa do 1.8% anual.

poboación. Herce e Pérez-Díaz poden así asegurar que *a demografía é a causante do crecemento agardado das pensións (pero) é o crecemento do emprego a clave da evolución da taxa de dependencia do sistema, é dicir, da relación entre pensionistas e cotizantes* (1995, 25). O déficit do sistema aumenta de xeito considerable, tanto en termos absolutos como en porcentaxe do PIB. De ter en conta as prestacións por desemprego o déficit conxunto reduciríase desde un 4.32% do PIB en 1995 até un 2.56% trinta anos despois.

Pola súa parte, Barea e González-Páramo (1996) adoptan unha estratexia máis simple no marco dun ambicioso traballo sobre o sistema español de protección social. A partir dun cenario básico de evolución demográfica supoñen unha taxa de cobertura invariable, cunha pensión real media que ascendería a consecuencia do efecto substitución, que *recolle o impacto que sobre a contía da pensión media exerce o facto de que as pensións que entran no sistema ao longo dun ano son maiores que as dos que causan baixa* (1996,216). A incidencia deste fenómeno sitúase nun 1.9% acumulativo anual entre 1993 e o 2000, e do 1.69% entre esa data e o final do período analizado (2020). En conxunto, a evolución do gasto en pensións é máis moderada que na análise de Herce e Pérez-Díaz. Para os ingresos supoñen un aumento do salario real do 1.64%<sup>14</sup> e unha evolución moderadamente positiva do emprego, cun ascenso do 1% anual até o 2000 e do 0.5% con posterioridade.

De novo, a ratio cotizantes/ pensionistas empiorará, ao igual que a carga financeira depositada sobre as costas de cada traballador, incluso tendo en conta o progreso no salario real; o déficit do sistema de pensión ampliarase de xeito sostido até o ano 2020. Se incorporamos tamén o saldo das prestacións por desemprego o déficit conxunto do sistema contributivo crecerá a taxas elevadas até o ano 2005, aínda que caerá a continuación, situándose no horizonte da proxección lixeiramente por riba do nivel de partida.

Con estes antecedentes, efectuamos unha proxección do sistema de pensións para Galicia até o ano 2026. Convén, non oustante, caracterizar brevemente o funcionamento actual do sistema en Galicia, a partir das seguinte notas:

- O número de cotizantes amosa un escaso dinamismo, paralelo á atonía do emprego. Así como en España o ciclo decenal 1985-95 aumenta nun 16.5% a base demográfica do sistema, en Galicia a expansión é só a metade da indicada. O salientábel incremento nos cotizantes do réxime xeral e de autónomos é case compensada pola queda nos afiliados ao rexímenes especiais agrario e do mar. Porén, aínda un 40% dos afiliados en activo están ligados a estos rexímenes especiais en 1995.

- Os beneficiarios do sistema son numerosos, proporcionalmente á poboación ou aos activos. Mostran un peso moi elevado, en relación co situación española, os subsidios de xubilación e invalidez. O número de pensionistas aumentou nos últimos anos a un ritmo que triplica ao dos cotizantes, aínda que similar ao español. O perfil de incorporación ao sistema apenas si presenta oscilacións conxunturais, sendo gobernada por factores fundamentalmente demográficos. Os pensionistas dependen, máis que en España, dos rexímenes agrario e do mar. Porén, o número absoluto de beneficiarios dos rexímenes especiais estabilizouse nos últimos anos.

<sup>14</sup> Un 64% do incremento anual da produtividade, porcentaxe que coincide coa proporción da renda do traballo sobre a renda nacional.

- A pensión promedio é inferior á española, cunha distancia crescente. As razóns de este fenómeno compreen percuras no peso dos rexímenes especiais, pero tamén nas menores bases de cotización dos pensionistas do réxime xeral e do mar, fruto de salarios inferiores no pasado.

- A relación entre cotizantes e pensionistas é sensiblemente inferior á española (1.22 fronte a 1.77 en 1995). O deterioro na última década foi máis marcado en Galicia, a causa do deficiente comportamento do mercado de traballo; o avellentamento poboacional apenas si influíu neste resultado. En termos financeiros, a taxa de cobertura do sistema pasou de amosar valores positivos a entrar nos números vermellos, cunha posición sensiblemente peor á española. Este déficit nace dos rexímenes especiais, en contraste co superávit do réxime xeral.

Estos datos básicos han de ser tidos en conta á hora de efectuar as simulacións sobre o comportamento futuro do sistema de pensións en Galicia. Precisamos asimismo algunha indicación sobre o número e valor dos subsidios percibidos por grupos de idade, o que obtemos da EPF 90/91. Para os varóns, a taxa de cobertura ascende abruptamente a partir dos 50 anos, para estabilizarse en valores superiores ao 80% entre os 65 e os 84 anos; amosa a continuación un descenso serio. Por riba dos 65 anos, case todas as pensións dos varóns son de xubilación. Para as mulleres o perfil da taxa de cobertura é ben diferente: pártese de niveis lixeiramente superiores aos masculinos, que se manteñen estables até os 64 anos, momento no que ten lugar un notábel ascenso do nivel de cobertura, en movemento alongado até os grupos de idade máis elevada. Os subsidios de xubilación representan unha porcentaxe inferior á dos homes e inclusive en idades avanzadas aumenta o peso das outras pensións. A pensión media percibida amosa para ambos sexos un perfil irregular, con altibaixos significativos aínda que cunha tendencia ascendente que nos varóns remata entre os 70/74 anos mentras que nas mulleres xa se creba á altura dos 55/59 anos.

Para a proxección utilizamos a variante demográfica Media. No cadro adxunto presentamos a situación no ano 2026 no novo cenario poboacional (columna 1), supondo que non varían nen a pensión media nen a taxa de cobertura. Só as modificacións nos continxentes por sexo e grupo de idade provocan unha alteración do gasto en pensións: porén, o ascenso é considerable. Na columna 2 introducimos modificacións na taxa de cobertura. Mantemos as porcentaxes por baixo dos 64 anos pero, por riba desa idade, aplicamos un factor de 1.1 para os varóns e de 1.5 para as mulleres (cun tope do 100%). Esa modulación eleva o ritmo de crecemento anual acumulativo dos beneficiarios do sistema dun 0.88% a un 1.007%. Estas cifras fican aínda por baixo da taxa de incremento dos últimos anos, pero convén ser prudentes por canto teñen coincidido recentemente reformas lexislativas que favorecen o acceso a algunhas prestacións coa xubilación de xeracións numerosas que os azares históricos substraíran ao drama migratorio. Ambos fenómenos son irrepitiíbeis. O nivel de madurecemento xa acadado non permite para o porvir ampliacións da taxa de cobertura de magnitude similar ás do pasado. Ademais, tanto o máis serodia incorporación dos xóvenes ao mercado de traballo nos últimos lustros como o ascenso da taxa de actividade feminina provocarán retrasos na idade de xubilación, con efectos depresivos sobre a taxa de cobertura.

**CADRO 6. VARIACIÓNS NO GASTO EN PENSÍONS ANO 2026. VARIANTE DEMOGRÁFICA  
MEDIA**

	1991	1	2	3	4	5
Gasto en pensións	341615	464318	485096	570854	596400	700237
Nº de pensionistas	571907	777330	812115	777330	812115	812115
Pensión media	597324	597324	597324	734378	734379	862239
Ritmo de crecemento do gastoo		0,881	1	1,478	1,605	2,06
RC pensionistas		0,881	1	0,881	1,007	1,007
Rc pensión media		0	0	0,592	0,592	1,0542
1. Efeito do cámbio poboacional con taxa de cobertura e pensión média como en 1991						
2. Taxa de cobertura máis alta; pensión media igual que en 1991.						
3. Taxa de cobertura como en 1991; pensión média máis elevada						
4. Taxa de cobertura máis alta; pensión media máis elevada						
5. Idem, e ademáis, mulleres con 85% da pensión media masculina por riba dos 65 anos						
Gasto en pensións, en millóns de ptas.						
Pensionistas, en unidades						
Pensión media, en miles de ptas.						
Taxa de crecemento: variación anual acumulativa						
ELABORACIÓN PROPIA						

Na columna 3 permitimos que varíe o importe da prestación media, mantendo as taxas de cobertura nos niveis iniciais. Supomos que o valor actual da pensión media por sexo para o grupo de 60-64 anos é o que terán no ano 2026 os maiores de 90 anos. Unha vez establecido ese valor, mantivemos idéntica relación coas prestacións medias por grupos de idade que existen na actualidade. Este *efecto substitución* impulsa á prestación media a unha taxa anual acumulativa do 0.592%, mentras que o gasto total faino a un ritmo do 1.478%.

Na columna 4 combinamos a ampliación da cobertura e a millora da prestación media para obter un gasto total en pensións no ano 2026 próximo aos 600 millardos. Por último, na columna 5 opera a nova taxa de cobertura, a pensión media masculina experimenta o indicado ascenso e a pensión media feminina sitúase nun 85% da masculina por riba dos 50 anos. O efecto substitución é máis marcado para as mulleres neste caso.

Os dous últimos cenarios (columnas 4 e 5) son empregados para construír o cadro seguinte, no que tamén introducimos unha proxección dos ingresos do sistema de prestacións sociais, así como do PIB. Partimos dun crecemento anual acumulativo do PIB do 2.5% até o 2026, coincidindo coa proposta de Barea e González-Páramo para a economía española<sup>15</sup>. Tomamos das nosas simulacións para o mercado de traballo a evolución máis positiva do emprego agregado, con todo moi moderada (unha taxa do 0.065%) o que nos permite cal-

<sup>15</sup> E que está por debaixo da senda histórica de evolución do PIB.

cular a variación da produtividade (en taxa anual, o 2.435%). Os salarios absorben tamén un 64% dos incrementos de produtividade, co que xa coñecemos a evolución da cotización media. Multiplicando ese valor polo número de ocupados obtemos o ingreso total e, polo tanto, o déficit do sistema. Calculamos tamén a relación de dependencia económica específica do sistema de pensións (ocupados/ pensionistas) e a relación da cotización de equilibrio ( a que permitiría igualar ingresos e gastos ) coa cotización real.

**CUADRO 7. SISTEMA DE PENSIONES NO 2026 NA VARIANTE DEMOGRÁFICA MEDIA DIVERSOS CENARIOS**

VARIABLE	A. VALOR EN 1996, 1991=1			B. TAXA DE CRESCIMENTO ANUAL ACUMULATIVA		
	1	2	3	1	2	3
OCUPACIÓN	1,023	1,023	1,417	0,065	0,065	1
PIB	2,373	2,373	2,373	2,5	2,5	2,5
PRODUCTIVIDADE	2,32	2,32	1,675	2,433	2,435	1,485
PENSIONISTAS	1,42	1,42	1,42	1,007	1,007	1,007
PENSIÓN MEDIA	1,229	1,444	1,444	0,592	1,054	1,054
GASTO TOTAL	1,746	2,05	2,05	1,605	2,072	2,072
COTIZACIÓN MEDIA	1,718	1,718	1,417	1,558	1,558	0,999
INGRESO TOTAL	1,758	1,758	2,006	1,624	1,624	2,009
DÉFICIT	1,719	2,7	2,147	1,561	2,878	2,208
DÉFICIT/PIB	0,725	1,138	0,905	-0,916	0,369	-0,285
OCUPA./PENSION.	0,72	0,72	0,998	-0,932	-0,932	0
COT.EQU./COT.REAL	0,993	1,166	1,022	-0,019	0,44	0,062

1. Ascenso moderado da pensión media; ascenso moderado da ocupación
2. Ascenso marcado da pensión media, ascenso moderado da ocupación
3. Ascenso marcado da pensión media; ascenso fote da ocupación

PIB: crecemento anual acumulativo do 2,5% anual sobre dos valores de 1991

Produtividade: calcúlase restando do crecemento do PIB o da ocupación

Pensionistas: taxa de cobertura en ascenso por riba dos 64 anos (1,1 para homes e 1,5 para mulleres)

Pensión media: taxa de crecemento anual acumulativa do 0,592%

Gasto total: pensión media multiplicada por número de pensionistas

Ingreso total: cotización media multiplicada por número de ocupados

Cotización media: aplicando para cada nivel de ocupación un 64% do incremento da produtividade aos salarios

Déficit: gasto total menos ingreso total, en valores absolutos ou sobor do PIB

Ocupados/ pensionistas: relación sobre valores xá obtidos

Cotización de equilibrio sobre cotización real: factor multiplicador da cotización real que permitiría eliminar o déficit

ELABORACIÓN PROPRIA

No cenario de evolución moderada da pensión media o déficit crece considerablemente en termos absolutos pero reduce tamén de forma marcada a súa magnitude en relación co PIB. O sistema de pensións mantén o nivel de desequilibrio inicial (medido pola relación entre a cotización de equilibrio e a real) pese ao deterioro da ratio activos/ pasivos. Este bon resultado é fruto do avance considerábel da produtividade, que permite crecer á cotización media a un ritmo superior ao da prestación media.

No cenario de ascenso marcado da prestación media feminina os resultados son piores: o déficit multiplícase por 2.7 en valores absolutos e gaña peso sobre o PIB. O desequilibrio do sistema agudízase, pois aínda que a cotización media segue evoluindo algo máis positivamente que a pensión media, non chega a compensar o deterioro da relación de dependencia demográfica específica do sistema. Os resultados son preocupantes mais non catastróficos: a fin de contas, estamos a falar dun 0.46% do PIB.

Pódese amosar a sensibilidade do sistema de pensións á evolución da ocupación simplemente imaxinando que sucedería no último cenario, o máis desfavorábel dos analisados, se o crecemento do 2.5% anual do PIB fose o resultado dunha expansión moito máis intensa do emprego, cun ascenso inferior da produtividade. O ingreso total do sistema crecería moito máis, reducindo o peso do déficit sobre o PIB. Mantense o nivel de desequilibrio de partida, dado que activos e pensionistas evoluen a un ritmo similar e que a prestación media apenas si cresce a un ritmo lixeiramente superior ao da cotización media.

## BIBLIOGRAFÍA

- Barea Teijeiro, J. (1993): *El sistema de protección social español y la evolución demográfica*, Colección Seguridad Social, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Barea Teijeiro, J. (1994): "Las causas de la crisis del Estado de Bienestar", en *La crisis del Estado del Bienestar*, AGESP.
- Barea Teijeiro, J. e Fdez. Moreno, J.R. (1994): "Evolución demográfica y gasto en protección social en España", *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, nº 1 e 2.
- Barea Teijeiro, J. e González-Páramo, J.M. (codirectores) (1996): *Pensiones y prestaciones por desempleo*, Fundación BBV.
- Consello Galego de Relacións Laborais (1997): *Informe sobre a situación sociolaboral da Comunidade Autónoma Galega en 1995*, Santiago de Compostela.
- Domingo Solans, E. (1995): "Revisión crítica del funcionamiento actual del sistema español de pensiones contributivas", *Economistas*, nº 68.
- Durán Heras, A. (1994): "Gasto en pensiones: causas y efectos", en *La crisis del Estado del Bienestar*, AGESP.
- Gómez García, J. (1997): *El envejecimiento de la Población y la Economía*, Secretariado de Publicaciones e Intercambio Científico, Universidad de Valladolid.
- Henripin, J. (1992): "Quelques parades au coût du vieillissement", *Population*, 6.
- Herce, J.A. e Pérez Díaz, V. (1995): *La reforma del sistema público de pensiones en España*, Servicio de Estudios, La Caixa.
- Kane, R.L. e Kane, R. (1990): "Health Care for Older People: Organizational and Policy Issues", en Binstock, R. e George, L. (1990): *Handbook of aging and the social sciences*, Academic press, Inc.

Martín Guzmán, P. Bellido Ortega, N. e Jano Salagre, D. (1995): “Prestaciones Sociales y redistribución en los hogares españoles”, *Economistas*, nº 68.

OCDE (1988): *Le vieillissement démographique: conséquences pour la politique sociale*, OCDE.

Palafox, J., Mora, J.G. e Pérez, F. (1995): *Capital humano, Educación e emprego*, Fundación Bancaixa.