

Ejecución presupuestaria de la Seguridad Social en 2015: el déficit anual por operaciones no financieras sube al 1,55% del PIB frente al 1,34% de 2014.

Autores: Grupo de Investigación en Pensiones y Protección Social: E. Devesa, M. Devesa, I. Domínguez, B. Encinas, R. Meneu.

<http://www.uv.es/pensiones/>

Introducción

El 31 de marzo de 2016 se publicó en la página web de la Seguridad el resumen de ejecución presupuestaria del agregado del Sistema de la Seguridad Social a Diciembre de 2015. Aunque los datos son provisionales, la liquidación definitiva que se conocerá en noviembre de 2016 no suele ofrecer muchas diferencias.

En este documento se procede a calcular el dato provisional del saldo de la Seguridad Social por operaciones no financieras que se deduce de los datos avanzados. A continuación, se realiza una aproximación al cálculo del saldo contributivo, muy similar al saldo anterior porque la parte no contributiva, financiada con transferencias del Estado, debería estar en equilibrio tras asumir el Estado la financiación de los complementos a mínimo desde 2013. No obstante, se trata de una aproximación porque los datos que se publican en este resumen no se desglosan de forma suficiente. Los datos del saldo presupuestario se presentan en términos de PIB utilizando la contabilidad nacional trimestral de España de 2015.

Por último se analizan con algo más de detalle la evolución de las dos partidas más importantes: las cotizaciones sociales en la parte de ingresos y las pensiones contributivas en la parte de gastos.

Saldo presupuestario

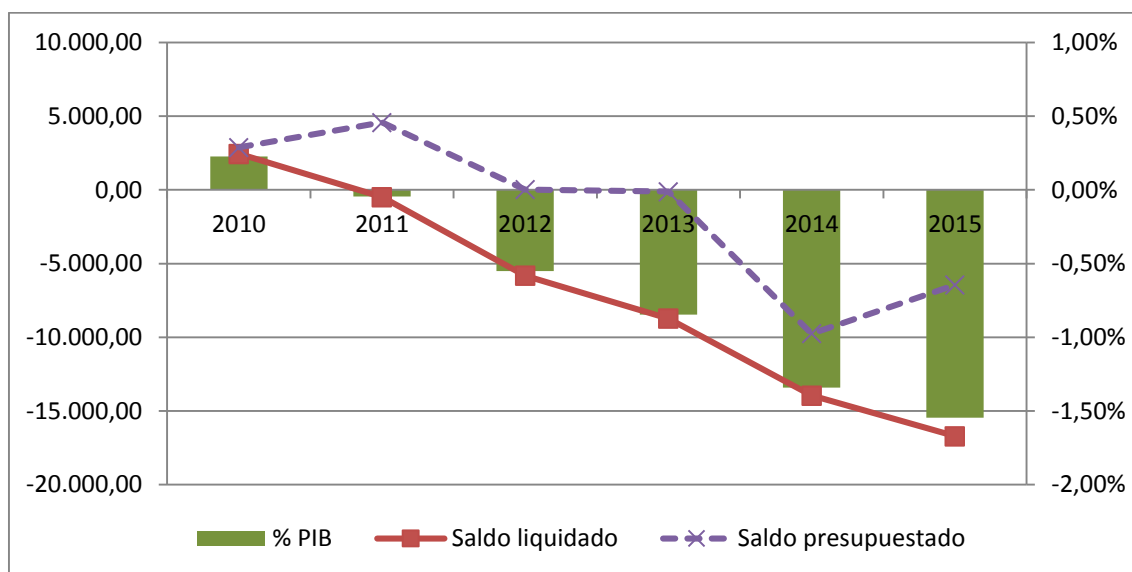
El saldo del Sistema de Seguridad Social por operaciones no financieras arroja un déficit en 2015 de 16.707,74 millones de euros, equivalentes a un **1,55%** del PIB, lo que implica un importante incremento respecto al déficit de 2014, que era de 13.953,85 millones de euros (1,34% del PIB).

Este déficit es el resultado de unos ingresos de 123.740,29 millones de euros y unos gastos de 140.448,03 millones de euros. El aumento del déficit se debe a que los ingresos han aumentado un 3,68% respecto a 2014, mientras que los gastos se han incrementado un 5,36%.

A su vez, el déficit por operaciones no financieras es muy superior al previsto en el presupuesto (6.444,39 millones de €), debido fundamentalmente a que los ingresos por cotizaciones sociales (100.492,92 millones de €) se han desviado claramente del objetivo (109.833,30 millones de €), lo que supone más de 9.300 millones de desajuste, mientras que el total de gastos por operaciones no financieras también se ha comportado peor de lo previsto en el presupuesto (136.815,57 millones de €); es decir, una desviación de más de 3.600 millones.

Por tanto, en el ejercicio 2015 ha continuado la tendencia al aumento del déficit por operaciones no financieras y, por quinto ejercicio consecutivo, los datos de la ejecución presupuestaria han sido peores que las del presupuesto previsto. En este ejercicio 2015, además, la brecha entre lo presupuestado y lo liquidado ha sido especialmente abultada (ver gráfico 1).

Gráfico 1. Saldo por operaciones no financieras de la Seguridad Social



Fuente: Resumen de ejecución presupuestaria. <http://www.seg-social.es>

Por su parte, el saldo del Sistema de Seguridad Social en su parte contributiva se puede aproximar realizando algunos supuestos que están condicionados por el detalle con el que se publica la información. Para aproximar la parte contributiva se realizan los siguientes ajustes sobre el saldo por operaciones no financieras (capítulos 1 a 7):

- En la parte de ingresos, se quitan las cotizaciones por cese temporal de trabajadores autónomos, las transferencias corrientes del Estado (financian gastos no contributivos), las transferencias corrientes de la Seguridad Social (se eliminan por consolidación) y las transferencias de capital (son en su mayoría internas y se eliminan por consolidación).
- En la parte de gastos, se quitan las transferencias corrientes a la Seguridad Social, las transferencias corrientes para prestaciones no contributivas (aquí están los complementos a mínimo) y las transferencias de capital.

El resultado del saldo contributivo es muy similar al del saldo por operaciones no financieras desde 2013 porque la parte no contributiva está básicamente en equilibrio desde que ese año el Estado financió con transferencias la totalidad de los complementos a mínimo. En los años anteriores el saldo contributivo es mejor que el saldo por operaciones no financieras.

Con estos ajustes, el déficit contributivo en 2015 se situó en 17.359,73 millones de € (**1,61%** del PIB) con un aumento importante respecto al déficit de 2014 que se situaba en 14.067,79 millones de € (1,35% del PIB). Este déficit es el resultado de unos ingresos contributivos de 103.779,99 millones de € y unos gastos contributivos de 121.139,72 millones de €. El aumento del déficit se justifica por un menor incremento de los ingresos contributivos (0,88%) que de los gastos contributivos (3,59%).

La tabla 1 muestra la evolución del saldo anual de la Seguridad Social a lo largo de los cuatro trimestres de 2015.

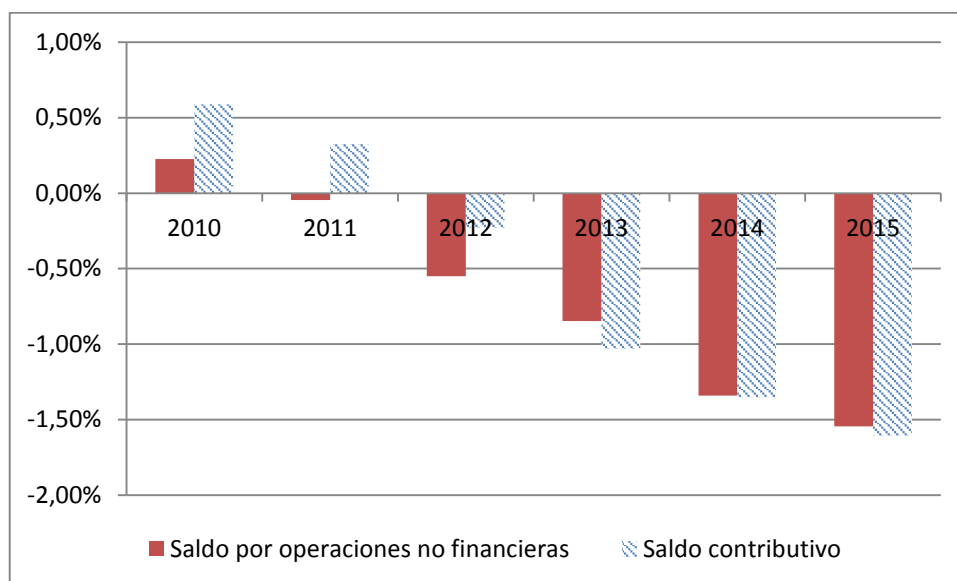
Tabla 1. Saldos anuales de la Seguridad Social tras cada trimestre

	2014T4	2015T1	2015T2	2015T3	2015T4
Saldo por operaciones no financieras	-13.954	-14.298	-15.950	-16.398	-16.708
% del PIB	-1,34%	-1,36%	-1,51%	-1,53%	-1,55%
Saldo contributivo	-14.068	-14.876	-15.768	-16.572	-17.360
% del PIB	-1,35%	-1,42%	-1,49%	-1,55%	-1,61%

Fuente: Resumen de ejecución presupuestaria (<http://www.seg-social.es>) y elaboración propia

El gráfico 2 muestra la evolución del saldo por operaciones no financieras y del saldo contributivo desde 2010.

Gráfico 2. Comparación del saldo por operaciones no financieras y del saldo contributivo (% PIB)



Fuente: Resumen de ejecución presupuestaria (<http://www.seg-social.es>) y elaboración propia

La evolución de los ingresos y gastos está claramente condicionada por la de sus principales partidas: las cotizaciones sociales en ingresos y las pensiones contributivas en gastos. A continuación se analizan los determinantes de su evolución en 2015.

Cotizaciones sociales

Las cotizaciones sociales, sin cese temporal de trabajadores autónomos, explican casi el 97% de los ingresos contributivos. Su evolución depende de factores macroeconómicos como el PIB, empleo y salarios; y por las reglas de cotización. Por una parte, conviene separar la variación en el volumen de cotizaciones sociales (C) en tres efectos: el efecto número de afiliados ocupados (O), el efecto cotización media por ocupado (C_o/O) y el resto de efectos que tienen que ver con el peso relativo de las cotizaciones de desempleados (C_d). Por otra parte, desde un punto de vista macroeconómico, y a legislación constante, su evolución debería ser como la del PIB pero, en la práctica, esto no es así y el volumen de cotizaciones sobre el PIB no es constante. El análisis de sus determinantes se realiza a partir de las siguientes descomposiciones:

$$\frac{C}{\text{Volumen de cotizaciones}} = \frac{O}{\text{Afiliados ocupados medios}} \cdot \frac{\frac{C_o}{O}}{\text{Cotización media por ocupado}} \cdot \frac{\frac{C_o + C_d}{C_o}}{1 + \text{Peso relativo de las cotizaciones de desempleados}} = \text{PIB} \cdot \frac{\frac{C}{\text{PIB}}}{\text{Participación cotizaciones}} = \text{PIB} \cdot \frac{1}{\frac{\text{PIB}}{O}} \cdot \frac{C}{O}$$

Inversa Productividad por ocupado

Por tanto, utilizando letras minúsculas para las tasas de variación logarítmicas de cada variable, se tiene el siguiente desglose con los resultados para las tasas de 2015 respecto a 2014:

$$\frac{C}{1,35\%} = \frac{O}{3,15\%} + \underbrace{\frac{(C_o - O)}{O}}_{-0,50\%} + \underbrace{\frac{(C - C_o)}{C_o}}_{-1,31\%} = \frac{pib}{3,77\%} + \underbrace{\frac{(C - pib)}{pib}}_{-2,43\%} = pib - \underbrace{\frac{(pib - O)}{O}}_{0,62\%} + \underbrace{\frac{(C - O)}{O}}_{-1,81\%}$$

Durante 2015 el volumen de cotizaciones ha aumentado un 1,35%. Ello se debe a un aumento del número de afiliados ocupados (+3,15%) compensado en parte por una disminución de la cotización media por ocupado (-0,50%) y por una disminución en el peso de las cotizaciones de desempleados (-1,31%). Por su parte, las cotizaciones sociales han perdido peso respecto al PIB (-2,43%) debido a que la cotización total entre el número de ocupados ha bajado (-1,81%) y a que la productividad por afiliado ocupado ha subido (+0,62%). Ver la tabla 2 para un desglose trimestral de estas tasas de variación.

Las cotizaciones sociales en 2015 han continuado la tendencia ascendente del año 2014, creciendo un moderado 1,35% si lo comparamos con el incremento del PIB o del número de afiliados. Aún así, la recaudación ha sido 9.300 millones de euros inferior a lo presupuestado, fundamentalmente por el exceso de optimismo del dato previsto en el presupuesto. La explicación de que la recaudación por cotizaciones crezca menos que el número de afiliados (+3,15%) se debe a la disminución de la cotización media por afiliado (1,81%). Las causas de esto último son dos:

- Disminución de la recaudación por cotizaciones de los desempleados (-14,2%) debido al menor número de perceptores de prestación de desempleo lo que se traduce en una menor participación de la cotización de los desempleados en el total de la recaudación por cotizaciones. Este es un factor anticíclico, en épocas de recuperación económica disminuye su aportación y el volumen de cotizaciones por afiliado ocupado disminuye. Lo contrario pasa en épocas de recesión. Del 1,81% de disminución en la cotización por ocupado, este factor explica 1,31%.
- Resto de factores: disminución de las bases medias (estancamiento salarial y mayor afiliación temporal que indefinida) y bonificaciones a las cotizaciones con cargo a la Seguridad Social (mínimo exento de cotización para ciertos colectivos). Explican el restante 0,50% de disminución, es decir, lo que estrictamente es disminución de la cotización media por ocupado.

Pensiones contributivas

Las pensiones contributivas, sin el complemento a mínimo, explican el 89,3% del gasto contributivo. El volumen de pensiones contributivas crece en función del aumento del número de pensiones contributivas (n) y de la pensión media y ésta evoluciona según la suma de la revalorización de las pensiones (i) y otros efectos (s), sobre todo el efecto sustitución. Las tasas logarítmicas de crecimiento del importe total de pensiones contributivas (p) y de sus componentes en 2015 han sido las siguientes:

$$\underset{3,32\%}{p} = \underset{1,12\%}{n} + \underset{0,25\%}{i} + \underset{1,95\%}{s}$$

El crecimiento de esta partida ha sido algo menor que en 2014 (+3,32% en 2015 frente a +3,53% en 2014). Hay que señalar que la revalorización de las pensiones (+0,25%) se ha situado en el límite inferior del intervalo aprobado por la Ley 23/2013 y, pese a ello, se ha producido un aumento del poder adquisitivo de las pensiones debido a la inflación negativa del año 2015 (-0,5% en media anual). En 2015 se ha moderado el crecimiento del número de pensiones (+1,12% frente a +1,31% de la población en edad por encima de la legal de jubilación, situada en 2015 en 65 años y 3 meses) pero ha sido mayor el crecimiento del resto de factores, efecto sustitución, (+1,95% en 2015 frente a +1,8% en 2014). Ver la tabla 2 para un desglose trimestral de estas tasas de variación.

Tabla 2. Variación intertrimestral de las cotizaciones sociales y las pensiones contributivas y sus componentes.

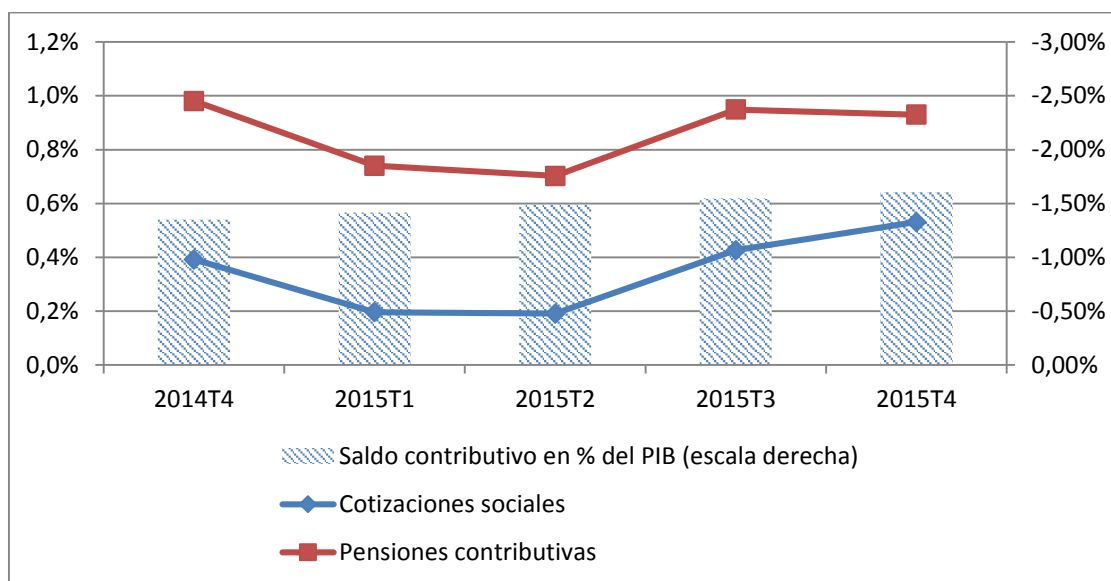
	2014 Anual	2015T1	2015T2	2015T3	2015T4	2015 Anual
Desglose cotizaciones sociales						
Cotizaciones sociales	1,0%	0,2%	0,2%	0,4%	0,5%	1,3%
Afiliados ocupados	1,6%	0,7%	0,9%	0,8%	0,8%	3,2%
Cotización total por ocupado	-0,6%	-0,5%	-0,7%	-0,4%	-0,2%	-1,8%
PIB nominal	1,0%	0,8%	1,0%	1,0%	1,0%	3,8%
PIB por afiliado	-0,6%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,6%
Cotizaciones/PIB	0,0%	-0,6%	-0,8%	-0,6%	-0,5%	-2,4%
Desglose pensiones contributivas						
Pensiones contributivas	3,5%	0,7%	0,7%	0,9%	0,9%	3,3%
Número de pensiones	1,5%	0,3%	0,3%	0,3%	0,2%	1,1%
Revalorización	0,25%	0,06%	0,06%	0,06%	0,06%	0,25%
Sustitución y otros	1,8%	0,4%	0,4%	0,6%	0,6%	2,0%

Fuente: Resumen de ejecución presupuestaria (<http://www.seg-social.es>) y elaboración propia

Observando las dos partidas más importantes de ingresos y gastos queda justificado el aumento del déficit contributivo (ver gráfico 3).

Para el futuro es de esperar que los gastos sigan su moderación por las reformas de 2011 y 2013, pero difícilmente se podrá bajar del entorno del 2,5%-3% de aumento de gastos, mientras que los ingresos van a depender fundamentalmente del ciclo económico. Las perspectivas han mejorado en este sentido pero dado el nivel de déficit de partida es de esperar unos años más de revalorizaciones de pensiones en su nivel mínimo del 0,25% si no hay reformas inmediatas de mucho peso en la financiación de la Seguridad Social como reclama la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

Gráfico 3. Variación intertrimestral de las cotizaciones sociales y las pensiones contributivas y saldo contributivo anual.



Fuente: Resumen de ejecución presupuestaria (<http://www.seg-social.es>) y elaboración propia