

## **Ejecución presupuestaria de la Seguridad Social en 2016: el déficit anual por operaciones no financieras sube al 1,68% del PIB frente al 1,55% de 2015, mientras que el déficit contributivo supera los 19.300 millones.**

**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 2017 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 2016. Aunque los datos son provisionales, la liquidación definitiva que se conocerá en noviembre de 2017 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 del INE.

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 2016 de 18.701 millones de euros, equivalentes a un **1,68%** del PIB, lo que implica un incremento respecto al déficit de 2015, que era de 16.708 millones de euros (1,55% del PIB).

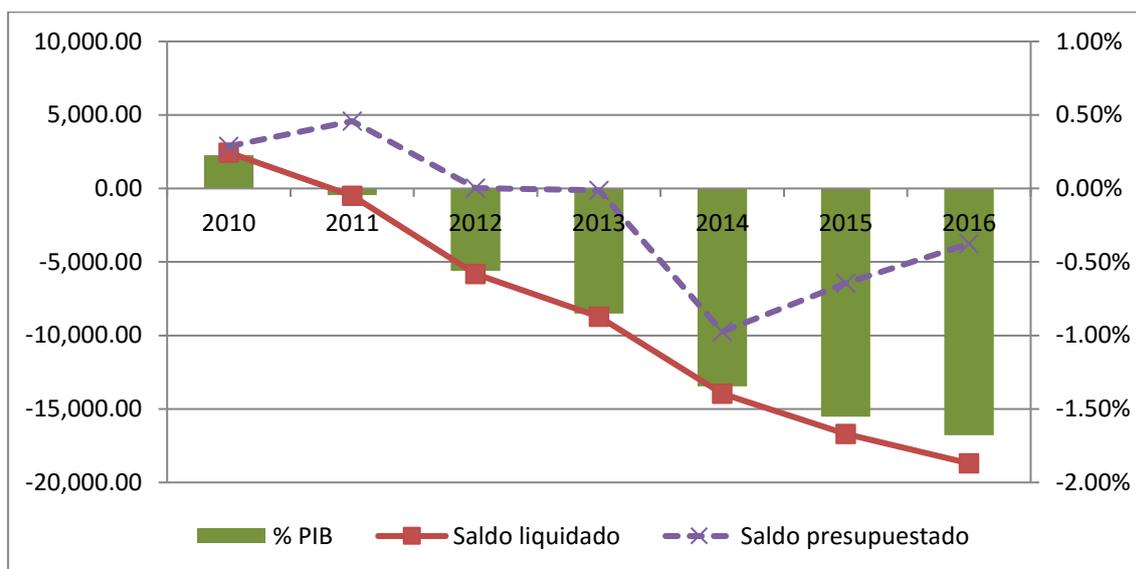
Este déficit es el resultado de unos ingresos de 123.253 millones de euros y unos gastos de 141.954 millones de euros. El aumento del déficit se debe a que los ingresos han bajado un 0,39% respecto a 2015, mientras que los gastos se han incrementado un 1,07%. Hay que señalar que, en la comparación con 2015, los datos de ingresos y gastos en términos de ejecución presupuestaria por operaciones no financieras se ven afectados por la transferencia interna de las Mutuas a la Tesorería general que tuvo lugar en 2015, lo que aumentó artificialmente los ingresos y gastos de 2015. Posteriormente, cuando se dan los datos contributivos, no se tienen en cuenta las transferencias internas y las variaciones respecto a 2015 reflejan mejor la realidad.

A su vez, el déficit por operaciones no financieras es muy superior al previsto en el presupuesto (3.745 millones de €), debido fundamentalmente a que los ingresos por cotizaciones sociales (103.517 millones de €) se han desviado claramente del objetivo (117.088 millones de €), lo que supone más de 13.500 millones de desajuste, mientras que el total de gastos por operaciones

no financieras se ha comportado algo peor de lo previsto en el presupuesto (141.266 millones de €); es decir, una desviación de casi 700 millones de €.

Por tanto, en el ejercicio 2016 ha continuado la tendencia al aumento del déficit por operaciones no financieras y, por sexto ejercicio consecutivo, los datos de la ejecución presupuestaria han sido peores que los del presupuesto previsto. En este ejercicio 2016, de nuevo, la brecha entre lo presupuestado y lo liquidado ha seguido aumentando (ver gráfico 1).

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



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

### Saldo contributivo

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 un mejor indicador que el saldo por operaciones no financieras.

Con estos ajustes, el déficit contributivo en 2016 se situó en 19.363 millones de € (**1,74%** del PIB) con un aumento importante respecto al déficit de 2015 que se situaba en 17.360 millones de € (1,61% del PIB). Este déficit es el resultado de unos ingresos contributivos de 106.169 millones de € y unos gastos contributivos de 125.532 millones de €. El aumento del déficit se justifica por un menor incremento de los ingresos contributivos (2,30%) que de los gastos contributivos (3,63%).

La tabla 1 muestra la evolución del saldo anual de la Seguridad Social a lo largo de los cuatro trimestres de 2016.

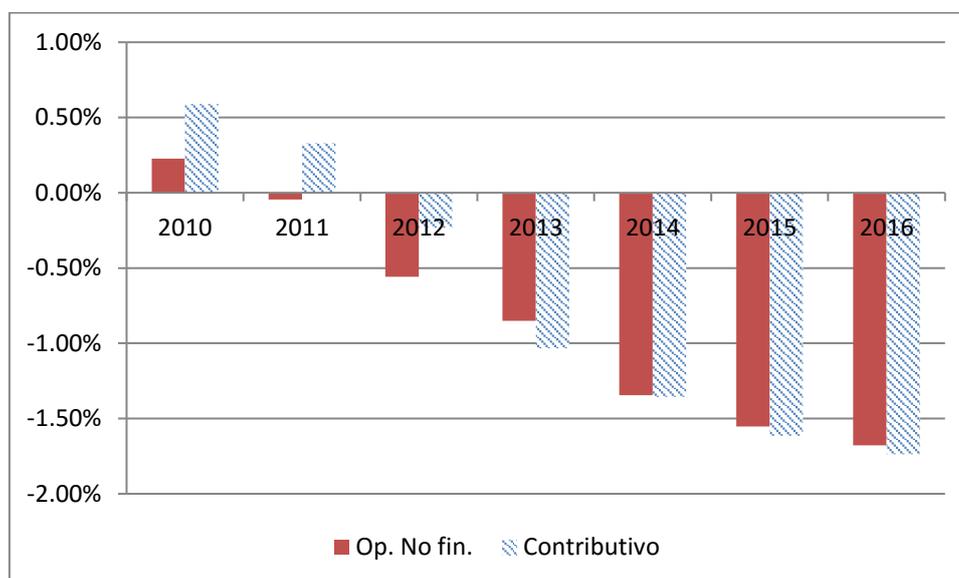
Tabla 1. Saldos anuales de la Seguridad Social tras cada trimestre

	2015T4	2016T1	2016T2	2016T3	2016T4
Saldo por operaciones no financieras	-16,708	-16,637	-17,261	-17,296	-18,701
% del PIB	-1.55%	-1.53%	-1.58%	-1.57%	-1.68%
Saldo contributivo	-17,360	-17,772	-18,170	-18,809	-19,363
% del PIB	-1.61%	-1.64%	-1.66%	-1.70%	-1.74%

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 2016.

### Cotizaciones sociales

Las cotizaciones sociales, sin cese temporal de trabajadores autónomos, explican más del 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:

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

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 2016 respecto a 2015:

$$\underbrace{c}_{2,98\%} = \underbrace{o}_{2,96\%} + \underbrace{(c_o - o)}_{0,73\%} + \underbrace{(c - c_o)}_{-0,71\%} = \underbrace{pib}_{3,49\%} + \underbrace{(c - pib)}_{-0,51\%} = \text{pib} - \underbrace{(pib - o)}_{0,53\%} + \underbrace{(c - o)}_{0,02\%}$$

Durante 2016 el volumen de cotizaciones ha aumentado un 2,98%, incluso algo más que el número de afiliados ocupados (+2,96%). Esto es destacable porque se ha roto la tendencia a la disminución de la cotización media por ocupado, que ha aumentado (0,73%) y ha compensado la pérdida de las cotizaciones de desempleados (-0,71%). Por su parte, las cotizaciones sociales han seguido perdiendo peso respecto al PIB (-0,51%) debido a que la cotización total entre el número de ocupados ha subido menos (0,02%) que la productividad por afiliado ocupado (+0,53%). Ver la tabla 2 para un desglose trimestral de estas tasas de variación.

Las cotizaciones sociales en 2016 han continuado la tendencia ascendente de los dos años anteriores, creciendo como los afiliados ocupados aunque todavía por debajo del PIB. Aun así, la recaudación ha sido 13.500 millones de euros inferiores a lo presupuestado, fundamentalmente por el exceso de optimismo del dato previsto en el presupuesto. La explicación de que la recaudación por cotizaciones crezca ya como el número de afiliados se debe al paulatino agotamiento de los efectos que hicieron disminuir la cotización media por afiliado los años anteriores:

- La disminución de la recaudación por cotizaciones de los desempleados se ha ralentizado (-7,2%) respecto a la que tuvo lugar el año anterior (-14,2%). 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.
- Ligero aumento del peso de la contratación indefinida (8,6% de los contratos en 2016 frente a 8,1% en 2015)
- Progresiva finalización de las bonificaciones a las cotizaciones con cargo a la Seguridad Social (mínimo exento de cotización para ciertos colectivos).

## Pensiones contributivas

Las pensiones contributivas, sin el complemento a mínimo, explican el 89,2% 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 2016 han sido las siguientes:

$$\underbrace{p}_{3,36\%} = \underbrace{n}_{1,12\%} + \underbrace{i}_{0,25\%} + \underbrace{s}_{1,99\%}$$

El crecimiento de esta partida ha sido prácticamente como en 2015 (+3,36% en 2016 frente a +3,32% en 2015). 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 2016 (-0,2% en media anual). En 2016 se ha mantenido el crecimiento del número de pensiones (+1,12%), algo más que la población por encima de la legal de jubilación (+1,05% según el INE), situada en 2016 en 65 años y 4 meses. Por su parte, el efecto sustitución y el resto de factores han contribuido en 1,99% en 2016 frente a 1,95% en 2015 al aumento del gasto. 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.

	2015 Anual	2016T1	2016T2	2016T3	2016T4	2016 Anual
<b>Desglose cotizaciones sociales</b>						
Cotizaciones sociales	1.3%	0.5%	0.8%	0.8%	0.9%	3.0%
Afiliados ocupados	3.2%	0.7%	0.7%	0.8%	0.8%	3.0%
Cotización total por ocupado	-1.8%	-0.2%	0.1%	0.1%	0.1%	0.0%
PIB nominal	3.7%	0.8%	1.0%	0.8%	0.9%	3.5%
PIB por afiliado	0.5%	0.0%	0.4%	0.1%	0.1%	0.5%
Cotizaciones/PIB	-2.3%	-0.3%	-0.2%	0.0%	0.0%	-0.5%
<b>Desglose pensiones contributivas</b>						
Pensiones contributivas	3.3%	0.7%	0.7%	1.0%	1.0%	3.4%
Número de pensiones	1.1%	0.2%	0.3%	0.3%	0.3%	1.1%
Revalorización	0.25%	0.06%	0.06%	0.06%	0.06%	0.25%
Sustitución y otros	2.0%	0.4%	0.4%	0.6%	0.6%	2.0%

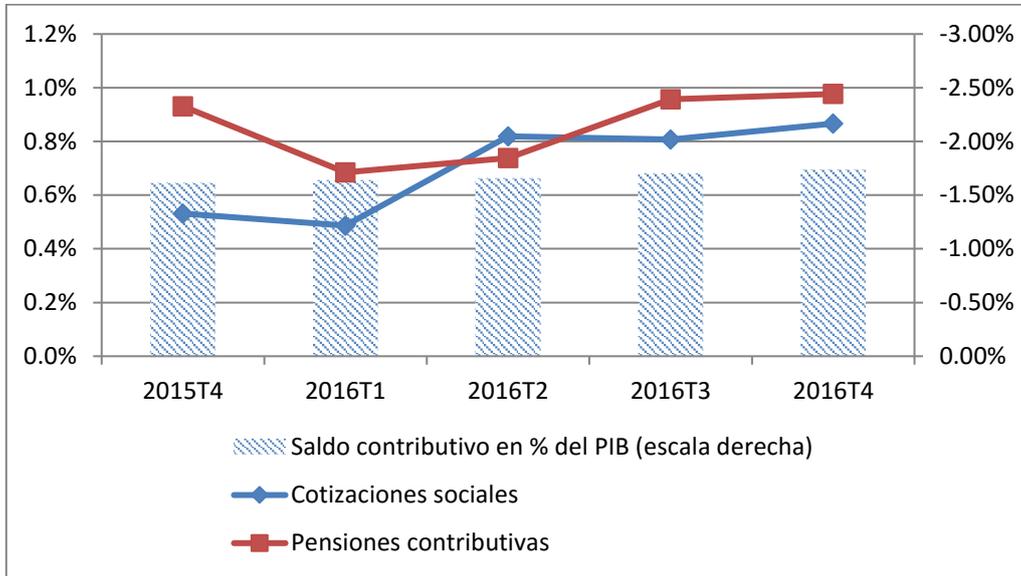
Fuente: Resumen de ejecución presupuestaria (<http://www.seg-social.es>) y elaboración propia

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 y muchos de los expertos que están compareciendo ante la comisión del Pacto de Toledo.

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