

Ejecución presupuestaria de la Seguridad Social en 2017: el déficit contributivo anual sube en términos absolutos, hasta 19.515 millones de euros, pero baja en relación al PIB, hasta -1,68%

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 26 de marzo de 2018 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 2017. Aunque los datos son provisionales, la liquidación definitiva, que se conocerá en noviembre de 2018, 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 2017 de 18.756 millones de euros, equivalentes a un **1,61%** del PIB, lo que implica un ligero incremento en términos absolutos respecto al déficit de 2016, que era de 18.701 millones de euros (1,67% del PIB), pero una disminución en términos de PIB.

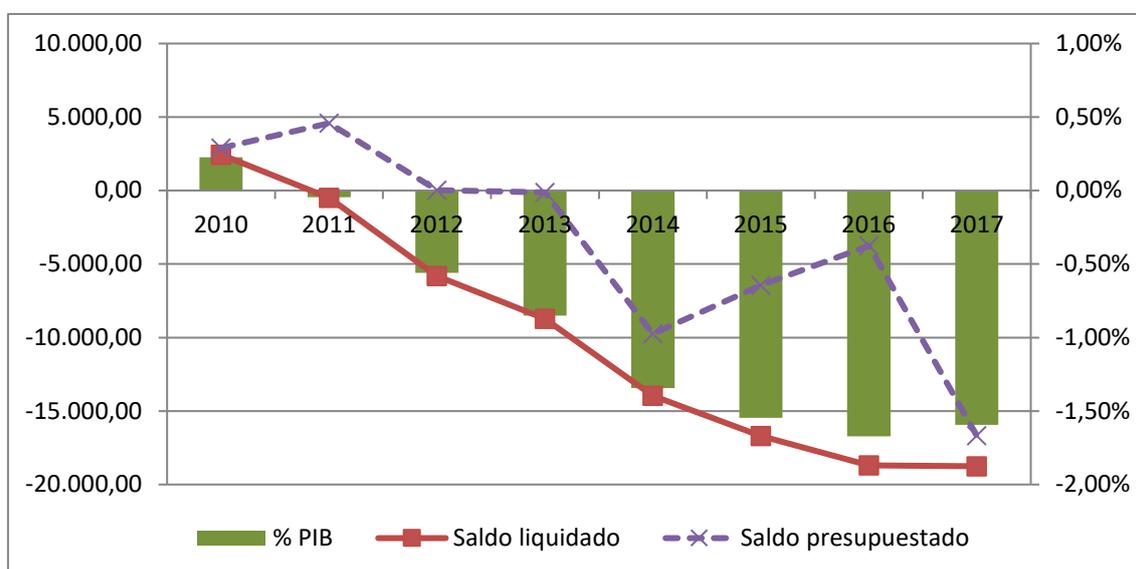
Este déficit es el resultado de unos ingresos de 127.753 millones de euros y unos gastos de 146.509 millones de euros. El aumento del déficit se debe a que los ingresos han crecido (4.500 millones de €) un poco menos que los gastos (4.555 millones de €) en términos absolutos, aunque han aumentado más en términos relativos (3,7% frente a 3,2%).

A su vez, el déficit por operaciones no financieras es claramente superior al previsto en el presupuesto (16.679 millones de €). La mayoría de esta desviación se debe a los ingresos por cotizaciones sociales (109.038 millones de € frente a los 110.560 millones de € presupuestados), una desviación en todo caso inferior a la de los últimos años.

Por tanto, en el ejercicio 2017 se puede destacar, como hecho más relevante, el cambio de tendencia en el aumento del déficit por operaciones no financieras de los 6 años anteriores, al menos en términos relativos respecto al PIB. Por otra parte, la discrepancia entre el presupuesto

previsto y los datos de la ejecución presupuestaria ha vuelto a valores más razonables, tras seis años de presupuestos excesivamente optimistas (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 2017 se situó en 19.515 millones de € (**1,68%** del PIB) con un ligero aumento en términos absolutos respecto al déficit de 2016 que se situaba en 19.363 millones de € (1,73% del PIB). Este déficit es el resultado de unos ingresos contributivos de 110.702 millones de € y unos gastos contributivos de 130.217 millones de €. De nuevo, los ingresos contributivos han aumentado menos (4.534 millones de €) que los gastos contributivos

(4.685 millones de €) en términos absolutos, pero más en términos relativos (4,3% frente a 3,7%).

La tabla 1 muestra la evolución del saldo anual de la Seguridad Social a lo largo de los cuatro trimestres de 2017.

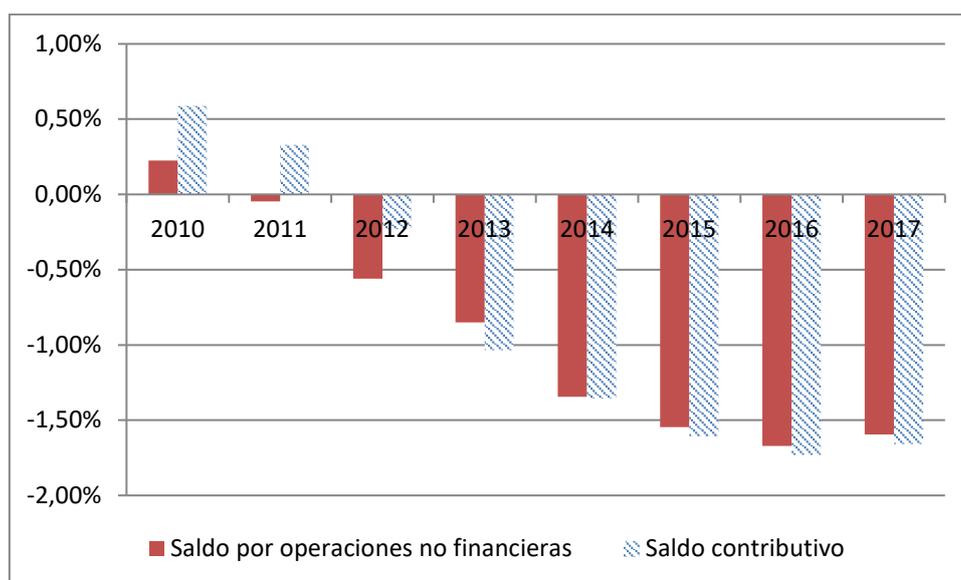
Tabla 1. Saldos anuales de la Seguridad Social tras cada trimestre

	2016T4	2017T1	2017T2	2017T3	2017T4
Saldo por operaciones no financieras	-18.701	-19.393	-18.321	-18.562	-18.756
% del PIB	-1,67%	-1,72%	-1,61%	-1,61%	-1,61%
Saldo contributivo	-19.363	-19.495	-19.127	-19.095	-19.515
% del PIB	-1,73%	-1,73%	-1,68%	-1,66%	-1,68%

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 2017.

Cotizaciones sociales

Las cotizaciones sociales, sin cese temporal de trabajadores autónomos, suponen más del 98% 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:

$$\underbrace{C}_{\text{Volumen de cotizaciones}} = \underbrace{O}_{\text{Afiliados ocupados medios}} \frac{C_o}{O} \frac{C_o + C_d}{C_o} = \text{PIB} \frac{C}{\text{PIB}} = \text{PIB} \frac{1}{\text{PIB}/O} \frac{C}{O}$$

Cotización media por ocupado
1+Peso relativo de las cotizaciones de desempleados
Participación cotizaciones en el PIB
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 2017 respecto a 2016:

$$\underbrace{c}_{5,21\%} = \underbrace{o}_{3,5\%} + \underbrace{(c_o - o)}_{2,23\%} + \underbrace{(c - c_o)}_{-0,52\%} = \underbrace{pib}_{3,96\%} + \underbrace{(c - pib)}_{1,25\%} = \underbrace{pib}_{3,96\%} - \underbrace{(pib - o)}_{0,46\%} + \underbrace{(c - o)}_{1,71\%}$$

Durante 2017 el volumen de cotizaciones ha aumentado un 5,21%, mucho más que el número de afiliados ocupados (+3,5%). Esto es destacable porque se ha consolidado la tendencia iniciada en 2016 al aumento de la cotización media por ocupado (+2,23%), que más que ha compensado la pérdida de peso relativo de las cotizaciones de desempleados (-0,52%). Por su parte, las cotizaciones sociales han ganado peso respecto al PIB (+1,25%), algo que no pasaba desde los primeros años de la crisis. Ello se debe a que la cotización total entre el número de ocupados ha subido más (1,71%) que la productividad por afiliado ocupado (+0,46%). Ver la tabla 2 para un desglose trimestral de estas tasas de variación.

Las cotizaciones sociales en 2017 han continuado la tendencia ascendente de los tres años anteriores, creciendo más que los afiliados ocupados y, por primera vez en muchos años, más que el PIB. Aun así, la recaudación ha sido 1.500 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 más que el número de afiliados y que el PIB se debe al paulatino agotamiento de los efectos que hicieron disminuir la cotización media por afiliado los años anteriores y a algún efecto novedoso:

- La disminución de la recaudación por cotizaciones de los desempleados se ha ralentizado (-3,2%) respecto a la que tuvo lugar el año anterior (-7,2%). 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, 9% de los contratos en 2017 (8,6% en 2016), frente a la temporal; y a tiempo completo, 64,4% en 2017 (64% en 2016), frente a la contratación a tiempo parcial.
- Finalización de la mayoría de las bonificaciones a las cotizaciones con cargo a la Seguridad Social (mínimo exento de cotización para ciertos colectivos).
- Aumento de las bases mínimas (8%) y máximas (3%) de cotización, en ambos casos por encima del IPC.

Pensiones contributivas

Las pensiones contributivas, sin el complemento a mínimo, explican el 88,9% 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 2017 han sido las siguientes:

$$\underbrace{p}_{3,35\%} = \underbrace{n}_{1,12\%} + \underbrace{i}_{0,25\%} + \underbrace{s}_{1,98\%}$$

El crecimiento de esta partida ha sido prácticamente como en 2016 (+3,35% en 2017 frente a +3,36% en 2016). 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. Como el IPC ha aumentado un 1,96% en media anual, se ha producido una pérdida de poder adquisitivo de las pensiones en 2017. Esta pérdida es prácticamente igual a la ganancia de los tres años anteriores debido a la inflación negativa de los años 2014 a 2016: el resultado desde la entrada en vigor de la Ley 23/2013 es de una pérdida de poder adquisitivo del 0,09%. En 2017 se ha mantenido el crecimiento del número de pensiones (+1,12%), algo más que la población por encima de la legal de jubilación (+0,96% según el INE), situada en 2017 en 65 años y 5 meses. Por su parte, el efecto sustitución y el resto de factores han contribuido al aumento del gasto en 1,98% en 2017 frente al 1,99% en 2016. Ver la tabla 2 para un desglose trimestral de estas tasas de variación.

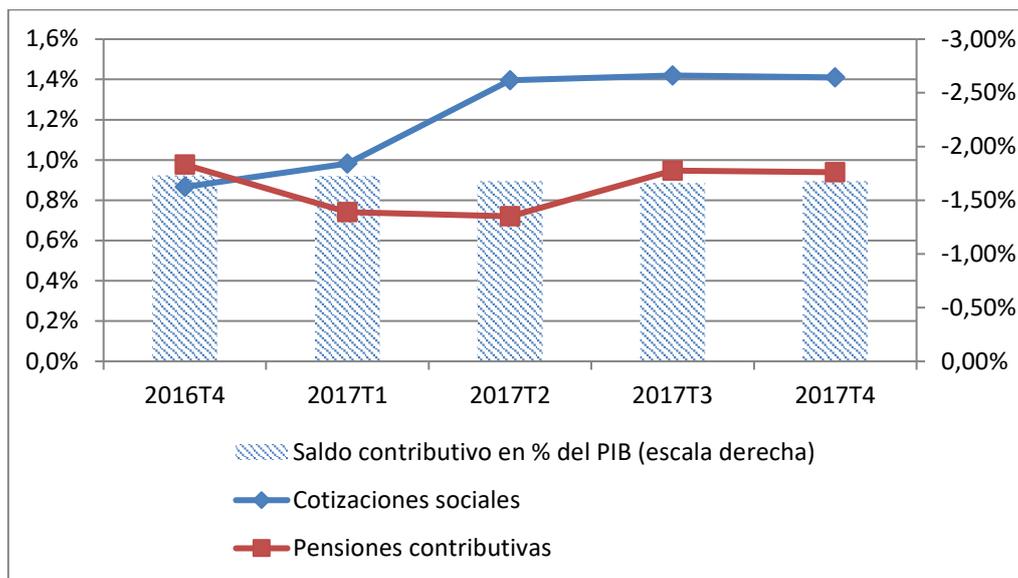
Tabla 2. Variación intertrimestral de las cotizaciones sociales y las pensiones contributivas y sus componentes.

	2016 Anual	2017T1	2017T2	2017T3	2017T4	2017 Anual
Desglose cotizaciones sociales						
Cotizaciones sociales	3,0%	1,0%	1,4%	1,4%	1,4%	5,2%
Afiliados ocupados	3,0%	0,8%	0,9%	0,9%	0,9%	3,5%
Cotización total por ocupado	0,0%	0,2%	0,5%	0,5%	0,6%	1,7%
PIB nominal	3,5%	1,0%	1,0%	0,9%	1,1%	4,0%
PIB por afiliado	0,5%	0,2%	0,0%	0,0%	0,2%	0,5%
Cotizaciones/PIB	-0,5%	0,0%	0,4%	0,5%	0,3%	1,3%
Desglose pensiones contributivas						
Pensiones contributivas	3,4%	0,7%	0,7%	0,9%	0,9%	3,3%
Número de pensiones	1,1%	0,3%	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 se deduce que el comportamiento diferencial de las cotizaciones sociales en 2017 (+5,2%) respecto a 2016 (+3%) es el que explica la ligera reducción del déficit en términos de PIB, dado que el gasto en pensiones contributivas ha mantenido prácticamente su tasa de crecimiento (ver gráfico 3).

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

Perspectivas y recomendaciones

Para 2018, es de esperar que los ingresos sigan su tendencia positiva. Según los presupuestos del Estado para 2018 presentados el 27 de marzo de 2018, el PIB nominal crecerá un 4,3%, lo que da una idea aproximada del aumento de ingresos contributivos de la Seguridad Social esperados para 2018.

Por su parte, la moderación en el crecimiento de los gastos contributivos, impulsada por las reformas del sistema de pensiones de 2011 y 2013, se verá frenada por la revalorización de las pensiones del 1,6% y por el aumento de las pensiones de viudedad del 52% al 56% de la base reguladora, propuestas contenidas en varias enmiendas del PNV que serán aceptadas tras su negociación con el PP. Sin embargo, el aumento del 3% en las pensiones mínimas no supone aumento del gasto contributivo. Por otra parte, el previsible incremento de las altas de pensiones de jubilación a finales de 2018 para eludir el factor de sostenibilidad que entraba en vigor en 2019 no se dará finalmente, al retrasar hasta en 4 años su implantación. De esta manera, el aumento del gasto en pensiones contributivas, que se ha movido en el entorno del 3,3%-3,5% en los años 2014 a 2017, es muy probable que se sitúe nuevamente en el intervalo 4,5%-5%.

En consecuencia, el déficit contributivo de la Seguridad Social en 2018 será superior al de 2017 en términos absolutos y probablemente también en términos de PIB. Está previsto que su financiación sea a través del recurso al fondo de reserva y de un nuevo préstamo del Estado, cuya cuantía exacta se conocerá cuando se apruebe el presupuesto de la Seguridad Social. Este mecanismo de financiación del déficit supone emitir deuda pública que tendrán que devolver las próximas generaciones, por lo que sería recomendable no abusar de este recurso. Por tanto, al margen de posibles reformas estructurales profundas con efectos a largo plazo, es evidente que el sistema necesita corregir de manera urgente el abultado déficit por operaciones no financieras que arrastra desde hace varios años y que seguirá registrando en los próximos años

incluso en un escenario de crecimiento económico y de creación de empleo. Dado que la corrección de este déficit difícilmente se podrá lograr por la vía de la reducción del gasto, la solución tiene que venir por el lado de los ingresos. Si tenemos en cuenta que el incremento de los actuales tipos de cotización podría tener un efecto negativo sobre el empleo, la opción deseable sería que en el marco de Pacto de Toledo se llegue a un acuerdo que sienta las bases para una financiación sostenible del sistema de pensiones.