

Ejecución presupuestaria de la Seguridad Social en 2019: el saldo contributivo en términos de PIB y el saldo por operaciones no financieras mejoran tímidamente.¹

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

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

Introducción

El 31 de marzo de 2020 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 2019. Aunque los datos son provisionales, la liquidación definitiva, que se conocerá en noviembre de 2020, 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, que difiere del saldo por operaciones no financieras en 2019 debido fundamentalmente a la transferencia del Estado de casi 1.934 millones de € para apoyar su equilibrio presupuestario, pero que no es un ingreso contributivo. No obstante, se trata de una aproximación porque los datos que se publican en este resumen no se desglosan de forma suficiente. Los valores del PIB que se han utilizado provienen de 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

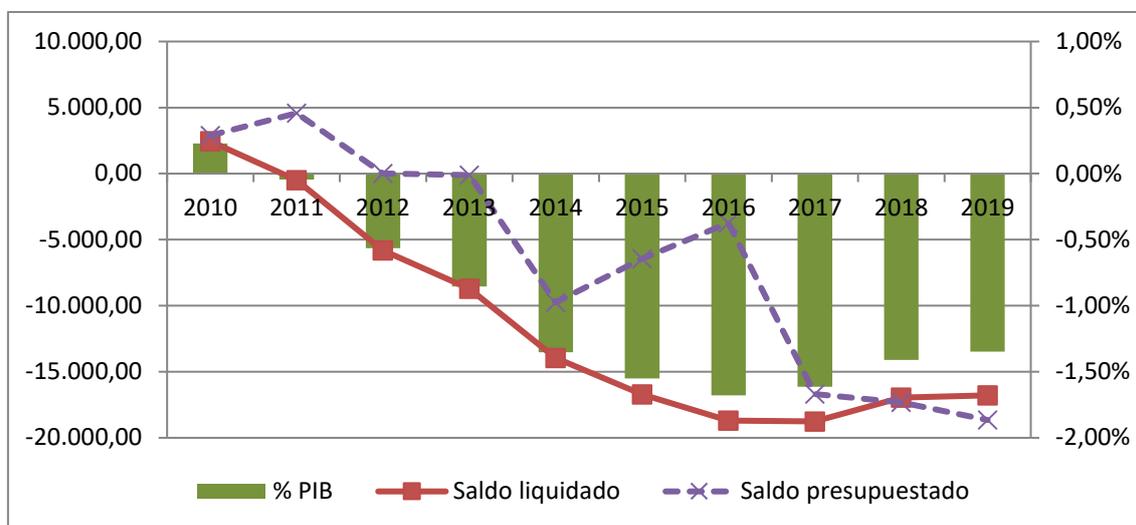
El saldo del Sistema de Seguridad Social por operaciones no financieras arroja un déficit en 2019 de 16.793 millones de euros, equivalentes a un **1,35%** del PIB, lo que implica una ligera mejora respecto al déficit de 2018, que era de 16.962 millones de euros (1,41% del PIB). Este déficit es el resultado de unos ingresos de 145.401 millones de euros y unos gastos de 162.195 millones de euros. La suave disminución del déficit se debe a que los ingresos han crecido (10.326 millones de €) sólo algo más que los gastos (10.207 millones de €), aunque en ello influye el aumento en la transferencia del Estado para apoyar el equilibrio presupuestario (600 millones más que el año anterior).

Por tanto, en el ejercicio 2019 se puede destacar el mantenimiento en la práctica del déficit por operaciones no financieras en términos absolutos y una ligera reducción en términos de PIB, una reducción sustentada en el aumento de la transferencia del Estado para apoyar el equilibrio financiero hasta los 1.933,91 millones no ligada a gastos no contributivos. El gráfico 1 muestra

¹ Una versión reducida de este informe se presentará como Nota de Prensa por parte de Willis-Towers-Watson, como resultado del contrato de colaboración firmado entre ellos y el Grupo de Investigación en Pensiones y Protección Social.

la evolución del saldo presupuestado y del saldo liquidado desde 2010 (el dato de 2019 presupuestado es el previsto en el presupuesto finalmente no aprobado).

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



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

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). Desde 2018, también se resta la transferencia del Estado para apoyar el equilibrio presupuestario porque proviene de los presupuestos generales (impuestos), no de cotizaciones.
- 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 ha sido muy similar al del saldo por operaciones no financieras entre 2013 y 2017 porque la parte no contributiva está básicamente en equilibrio desde que en 2013 el Estado financió con transferencias la totalidad de los complementos a mínimo. Desde 2018, sin embargo, se produce una brecha entre ambos tipos de saldo debido a la transferencia ya citada, que forma parte de los ingresos por operaciones no financieras, pero no de los ingresos contributivos.

Con estos ajustes, el déficit contributivo en 2019 se situó en 19.761 millones de € (**1,59%** del PIB) con un ligero aumento en términos absolutos respecto al déficit de 2018 que se situaba en 19.391 millones de € (1,61% del PIB). Este déficit es el resultado de unos ingresos contributivos

de 125.214 millones de € y unos gastos contributivos de 144.976 millones de €. Los ingresos contributivos han aumentado menos (9.027 millones de €) que los gastos contributivos (9.398 millones de €) en términos absolutos, pero más en términos relativos (7,8% frente a 6,9%).

La tabla 1 muestra la evolución del saldo anual de la Seguridad Social a lo largo de los cuatro trimestres de 2019.

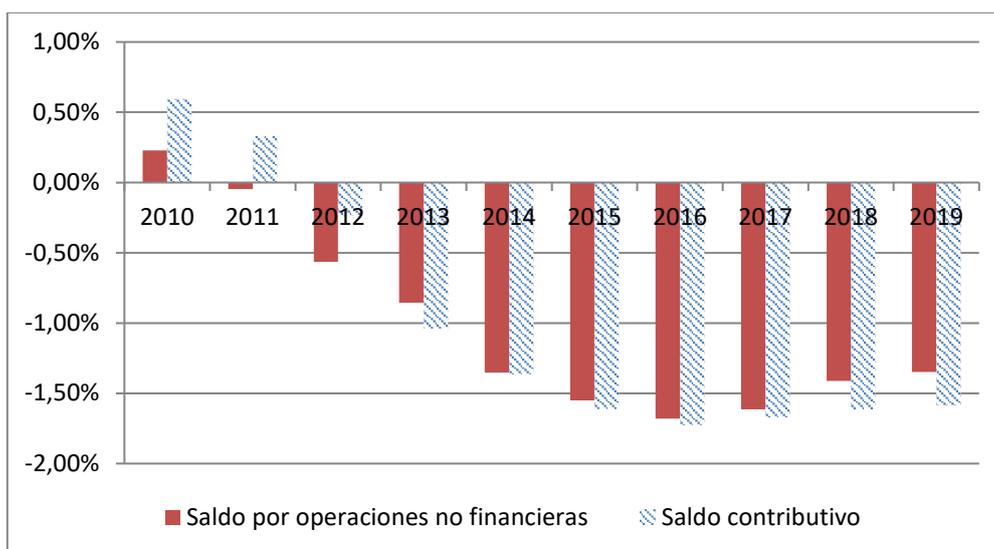
Tabla 1. Saldos anuales de la Seguridad Social tras cada trimestre

	2018T4	2019T1	2019T2	2019T3	2019T4
Saldo por operaciones no financieras	-16.962	-16.402	-18.304	-19.161	-16.793
% del PIB	-1,41%	-1,35%	-1,49%	-1,55%	-1,35%
Saldo contributivo	-19.391	-20.045	-20.297	-20.115	-19.761
% del PIB	-1,61%	-1,65%	-1,66%	-1,63%	-1,59%

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. Saldo por operaciones no financieras y 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 2019.

Cotizaciones sociales

Las cotizaciones sociales, sin cese temporal de trabajadores autónomos, suponen el 99% de los ingresos contributivos tras la pérdida de relevancia de los intereses del fondo de reserva. 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 los 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:

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

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 2019 respecto a 2018:

$$\underbrace{c}_{7,53\%} = \underbrace{o}_{2,57\%} + \underbrace{(c_o - o)}_{4,54\%} + \underbrace{(c - c_o)}_{0,42\%} = \underbrace{pib}_{3,53\%} + \underbrace{(c - pib)}_{4,01\%} = \text{pib} - \underbrace{(pib - o)}_{0,95\%} + \underbrace{(c - o)}_{4,96\%}$$

Durante 2019 el volumen de cotizaciones ha aumentado un 7,53%, mucho más que el número de afiliados ocupados (+2,57%). Esto es destacable porque se ha consolidado la tendencia iniciada en 2016 al aumento de la cotización media por ocupado (+4,54%), a la que se ha sumado el aumento del peso relativo de las cotizaciones de desempleados (0,42%). Por su parte, las cotizaciones sociales han ganado peso respecto al PIB (+4,01%), algo que ya se inició en 2017. Ello se debe a que la cotización total entre el número de ocupados (4,96%) ha subido más que la productividad por afiliado ocupado (+0,95%). Ver la tabla 2 para un desglose trimestral de estas tasas de variación.

Las cotizaciones sociales en 2019 han continuado la tendencia ascendente de los cuatro años anteriores, creciendo más que los afiliados ocupados y, por segundo año consecutivo, más que el PIB. La explicación de que la recaudación por cotizaciones crezca más que el número de afiliados y que el PIB tiene las siguientes causas:

- La recaudación por cotizaciones de los desempleados ha aumentado con fuerza en 2019 (+15,7%), respecto al año anterior (2,7%). 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. Desde febrero de 2018 las cotizaciones de desempleados son superiores a las del año anterior, lo que indicaría un cambio de tendencia a peor en el empleo, aunque se mantiene en tasas positivas.
- Mejora en la calidad de los contratos (indefinidos y/o a tiempo completo), con mayor base media: el 62,5% en 2019 frente al 61,8% en 2018 son contratos indefinidos y el 67,4% en 2019 frente al 66,9% son contratos a tiempo completo. Todo ello entre los afiliados del Régimen General, excluidos los sistemas especiales agrario y empleados de hogar.
- Aumentos importantes de las bases mínimas (22,3%) y máximas (8,5%) de cotización, claramente por encima del crecimiento del PIB.

Pensiones contributivas

Las pensiones contributivas, sin el complemento a mínimo, explican el 88,4% 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 2019 han sido las siguientes:

$$\underbrace{p}_{5,5\%} = \underbrace{n}_{1,21\%} + \underbrace{i}_{1,7\%} + \underbrace{s}_{2,59\%}$$

El crecimiento de esta partida ha sido de 0,8 puntos superior que en 2018 (+5,5% en 2019 frente a +4,71% en 2018) debido a la revalorización de las pensiones (+1,7%), que incluye un 0,1% de desviación del año anterior, a un mayor aumento del número de pensiones (1,21% frente a 1,13% del año anterior) y, sobre todo, a los otros efectos (2,59% frente a 1,98% de 2018). Entre estos otros efectos destaca, además del efecto sustitución, la mejora en la viudedad de mayores de 65 años cuya única renta es la pensión, con un aumento del 7,1%.

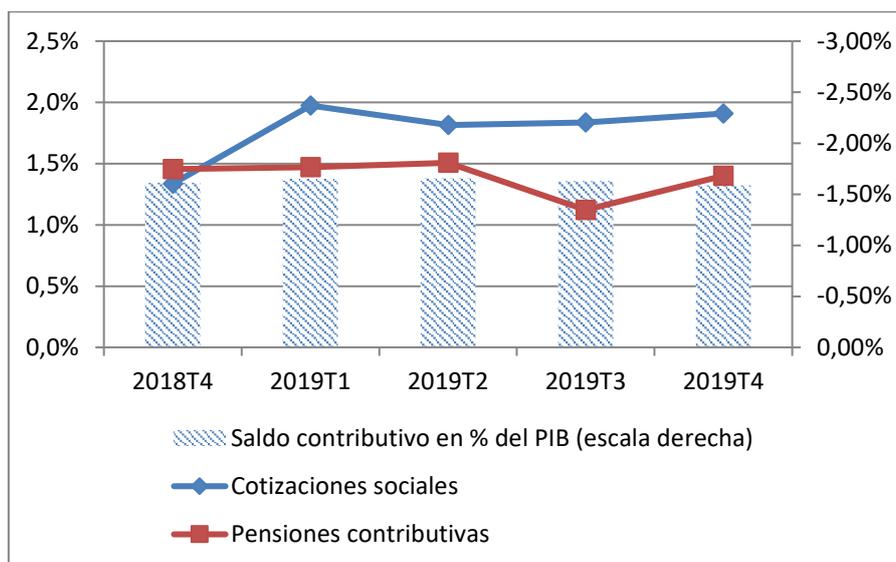
Tabla 2. Variación intertrimestral de las cotizaciones sociales y las pensiones contributivas y sus componentes.

	2018 Anual	2019T1	2019T2	2019T3	2019T4	2019 Anual
Desglose cotizaciones sociales						
Cotizaciones sociales	5,3%	2,0%	1,8%	1,8%	1,9%	7,5%
Afiliados ocupados	3,1%	0,7%	0,7%	0,6%	0,5%	2,6%
Cotización total por ocupado	2,3%	1,3%	1,1%	1,2%	1,4%	5,0%
PIB nominal	3,4%	0,9%	0,9%	0,8%	0,9%	3,5%
PIB por afiliado	0,4%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	1,0%
Cotizaciones/PIB	1,9%	1,0%	0,9%	1,0%	1,1%	4,0%
Desglose pensiones contributivas						
Pensiones contributivas	4,7%	1,5%	1,5%	1,1%	1,4%	5,5%
Número de pensiones	1,1%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	1,2%
Revalorización	1,6%	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%	1,7%
Sustitución y otros	1,9%	0,6%	0,8%	0,4%	0,7%	2,6%

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 las cotizaciones han crecido más que las pensiones contributivas en el conjunto del año, lo que ha permitido reducir el déficit contributivo en términos de PIB, pero no en términos absolutos ya que son incrementos que se aplican sobre una base que es mayor en el caso de los gastos que de los ingresos (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 2020, la situación va a evolucionar claramente a peor. El año empezó con crecimiento en cotizaciones inferiores a los del año anterior (5,9% en enero y febrero de 2020 respecto a 2019 frente al 6,5% del año anterior) pero la situación va a cambiar radicalmente a partir de marzo por la crisis del coronavirus. No obstante, la caída de la afiliación que ya se ha observado en marzo se reflejará en las cuentas del sistema de Seguridad Social con algo de retraso debido a la aportación de las cotizaciones de desempleados. En la medida en que esta crisis sea temporal, es de esperar que los ingresos caigan, pero de forma moderada, siendo el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) y el FOGASA los organismos que más reflejen las consecuencias de la crisis.

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 acompañada por una menor revalorización de las pensiones, del 0,9% en 2020, y la no aplicación de nuevas mejoras en viudedad como en los dos años precedentes. De esta manera, el aumento del gasto en pensiones contributivas, del 5,5% en 2019, es de esperar que baje al entorno del 4%.

En consecuencia, el déficit contributivo de la Seguridad Social en 2020 dependerá de cómo afecte la crisis del coronavirus a las cotizaciones, lo que estará en función de la duración de las medidas de confinamiento y de lo rápido que se produzca la recuperación, siendo inevitable un repunte en el déficit en términos absolutos, que será mayor todavía en términos de PIB, dado que esta variable sí que recogerá en toda su magnitud la caída de actividad. Dado que la cuantía del fondo de reserva es testimonial, el recurso a préstamos y a transferencias del Estado para pagar gastos contributivos llegarán a valores récord. Al margen de crisis puntuales como la que se avecina durante 2020 y como ya hemos apuntado también en periodos de crecimiento económico, el sistema necesita corregir el abultado déficit contributivo estructural con medidas de reforma que deberían ser consensuadas al máximo en el Pacto de Toledo.