

## **El déficit contributivo anual del Sistema de la Seguridad Social sube al 2,75% del PIB, mientras que el déficit por operaciones no financieras baja al 1,34% tras el cierre provisional de 2020<sup>1</sup>**

**Autores: Grupo de Investigación en Pensiones y Protección Social: E. Devesa (Universidad de Valencia), M. Devesa (Universidad de Valencia), B. Encinas (Universidad de Extremadura), I. Domínguez (Universidad de Extremadura), M. A. García (Universidad Rey Juan Carlos) y R. Meneu (Universidad de Valencia).**

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

### **Saldo presupuestario**

El saldo del Sistema de Seguridad Social por operaciones no financieras arroja un déficit anual tras el cuarto trimestre de 2020 (Enero 2020-Diciembre 2020) de 14.980 millones de euros, equivalentes a un **1,34%** del PIB<sup>2</sup>, frente a los 16.822 millones de euros de déficit anual del trimestre anterior (Octubre 2019-Septiembre 2020), equivalentes al 1,47% del PIB. Hace un año (Diciembre 2019) el déficit era del 1,35% del PIB.

Este déficit es el resultado de unos ingresos anuales de 164.376 millones de euros y unos gastos de 179.356 millones de euros. La bajada del déficit por operaciones no financieras del cuarto trimestre y de todo 2020 en general tiene su explicación en el aumento de las transferencias del Estado a lo largo de este año mediante el RDL 19/2020 de 26 de mayo (14.002,59 millones de euros) y el RDL 34/2020 de 17 de noviembre (6.000 millones de euros), bajo la denominación de “Transferencia para equilibrar el impacto en las cuentas de la Seguridad Social derivado del COVID-19”.

El déficit anual contributivo, resultado de introducir ajustes en los ingresos y gastos por operaciones no financieras para excluir los ingresos y gastos no contributivos y las transferencias internas, ha aumentado, situándose en 30.805 millones de euros, equivalentes al **2,75%** del PIB, frente al déficit anual del 2,47% del PIB del trimestre anterior y al 1,59% del PIB de hace un año. El dato anual de ingresos contributivos, que no tiene en cuenta las transferencias del Estado, ha registrado una disminución de 543 millones de euros mientras que los gastos contributivos han aumentado en 1.861 millones de euros, respecto al dato anual del trimestre anterior.

La tabla 1 y el gráfico 1 muestran la evolución de los saldos anuales absolutos y en términos de PIB, por operaciones no financieras y contributivo, de los últimos 5 trimestres.

---

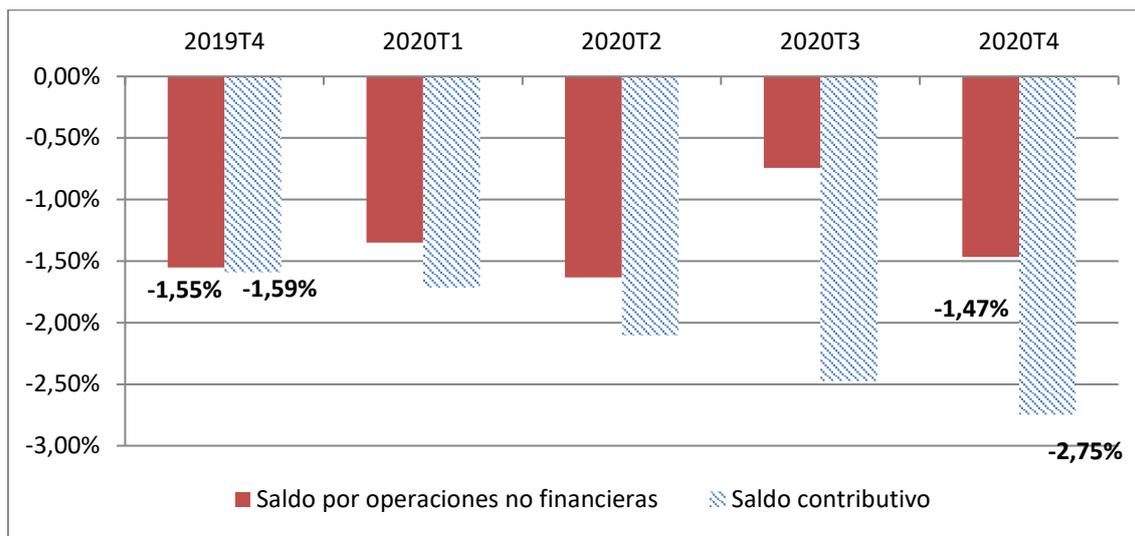
<sup>1</sup> Una versión reducida de este informe se presentará como Nota de Prensa por parte de Willis-Towers-Watson, como resultado del contrato de colaboración firmado entre ellos y el Grupo de Investigación en Pensiones y Protección Social.

<sup>2</sup> Datos del INE (<http://www.ine.es>). El PIB anual es la suma de los cuatro últimos trimestres.

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

	2019T4	2020T1	2020T2	2020T3	2020T4
Saldo por operaciones no financieras	-16.793	-20.190	-8.714	-16.822	-14.980
% del PIB	-1,35%	-1,63%	-0,74%	-1,47%	-1,34%
Saldo contributivo	-19.761	-21.192	-24.650	-28.401	-30.805
% del PIB	-1,59%	-1,71%	-2,10%	-2,47%	-2,75%

**Gráfico 1. Saldo anual por operaciones no financieras y saldo contributivo**



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

Ambos tipos de déficit tendían a igualarse en el cuarto trimestre de cada año desde que en 2013 se completó la financiación de los complementos a mínimo con transferencias del Estado, aunque en los trimestres intermedios del año aparecen diferencias por los distintos calendarios en dichas transferencias. En cambio, a partir de 2018 ambos déficits han empezado a divergir, siendo mayor el déficit contributivo por la introducción de transferencias del Estado para financiar gastos contributivos, las cuales son ingresos por operaciones no financieras, pero no son ingresos contributivos. Esta divergencia se ha acusado en 2020 debido a las transferencias extraordinarias para paliar los efectos de la COVID-19. En general, no obstante, el saldo contributivo es más orientativo de la tendencia al no verse afectado por las transferencias internas y del Estado.

La evolución de los ingresos y gastos contributivos está claramente condicionada por la de sus principales partidas: las cotizaciones sociales en ingresos y las pensiones contributivas en gastos. A continuación, se descompone la variación de cada partida en sus principales factores determinantes y se calcula su evolución intertrimestral.

Para evitar los efectos estacionales, las tasas de variación se toman sobre periodos anuales, es decir, la variación intertrimestral compara el último periodo anual conocido con el precedente (por ejemplo, periodo Enero 2020-Diciembre 2020 con el periodo Octubre 2019-Septiembre 2020, para determinar la variación intertrimestral del cuarto trimestre de 2020).

Las tasas de variación se calculan asimismo en términos logarítmicos por cumplir la propiedad aditiva: la suma de las tasas de variación de los factores determinantes es igual a la variación de la variable total y la suma de las cuatro tasas de variación trimestrales es igual a la tasa de variación anual.

### Cotizaciones sociales

Las cotizaciones sociales, sin cese temporal de trabajadores autónomos, explican el 99,2% de los ingresos contributivos. Este porcentaje ha ido creciendo ante la disminución 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:

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

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 intertrimestrales:

$$\underbrace{c}_{-0,41\%} = \underbrace{o}_{-0,51\%} + \underbrace{(c_o - o)}_{-0,2\%} + \underbrace{(c - c_o)}_{0,3\%} = \underbrace{pib}_{-2,29\%} + \underbrace{(c - pib)}_{1,87\%} = \text{pib} - \underbrace{(pib - o)}_{-1,78\%} + \underbrace{(c - o)}_{0,1\%}$$

Durante el cuarto trimestre de 2020 el volumen de cotizaciones ha disminuido un 0,41%, frenando parcialmente las caídas de los dos trimestres anteriores, en lo más profundo de la crisis Covid-19, que fueron del 2,77% en el segundo y del 1,26% en el tercero. Ello se debe tanto a la caída del número de afiliados ocupados (-0,51%, también algo menor que en el trimestre anterior, -0,75%), como a la de la cotización media por ocupado (-0,2%), compensado en parte por un efecto positivo de la cotización de desempleados (+0,3%). Por su parte, las cotizaciones sociales han ganado peso respecto del PIB (1,87%) debido a que la caída de las cotizaciones (-0,41%) se ha visto superada por la del PIB (-2,29%). La caída del PIB suele trasladarse con retraso a las cotizaciones. De momento, ha supuesto más una disminución de la productividad por ocupado (-1,78%) que del número de ocupados (-0,51%), aunque la bajada de la productividad no se ha trasladado a las bases de cotización (salarios o duración de la jornada laboral), siendo la cotización total por ocupado incluso mayor en un 0,1% a la del trimestre anterior. Ver la tabla 2 para un desglose trimestral de estas tasas de variación.

Durante el cuarto trimestre de 2020, se ha amortiguado el efecto de la crisis de la COVID-19 sobre las cuentas de la Seguridad Social, con caídas de afiliación y recaudación menores que en el tercer trimestre. Al igual que entonces, los afiliados y el volumen de cotizaciones han bajado

pero menos que el PIB. En la tabla 2 y el gráfico 2 se recogen las tasas de variación de los últimos 5 trimestres del volumen de cotizaciones y sus factores explicativos.

### Pensiones contributivas

Las pensiones contributivas, sin el complemento a mínimo, explican el 87% 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, a su vez, evoluciona según la suma de la revalorización de las pensiones ( $i$ ) y otros efectos ( $s$ ), sobre todo el efecto sustitución. Las tasas de variación logarítmicas intertrimestrales en el cuarto trimestre de 2020 han sido las siguientes:

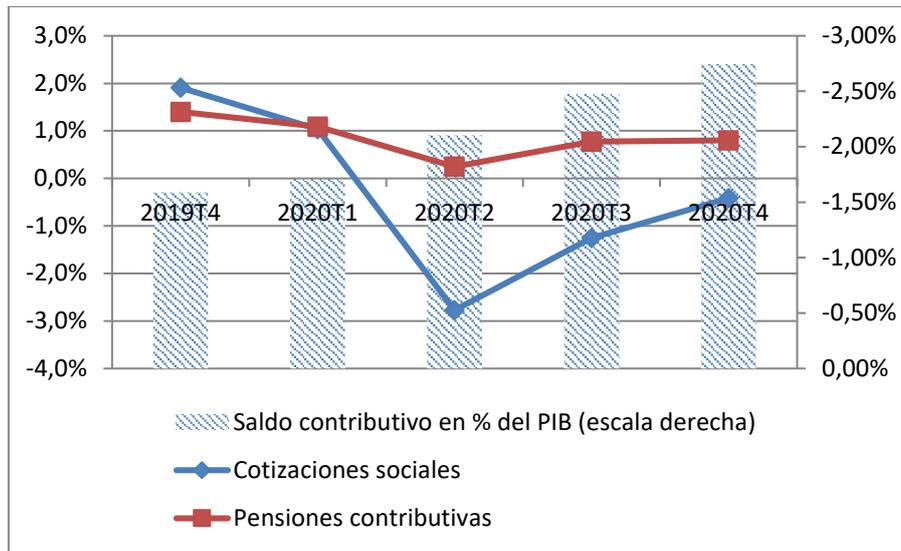
$$\underbrace{p}_{0,8} = \underbrace{n}_{0,01\%} + \underbrace{i}_{0,23\%} + \underbrace{s}_{0,56\%}$$

Las medidas de reforma de las pensiones moderaron el incremento en el gasto en pensiones respecto a antes de 2015, situándose en un rango bastante estrecho hasta el segundo trimestre de 2018 en torno al 3,3% anual. Desde el segundo trimestre de 2018, con la vuelta a la revalorización con el IPC, el incremento en el gasto en pensiones contributivas ha vuelto a aumentar hasta el 4,7% en 2018 y el 5,5% en 2019. En 2020 este gasto se ha moderado debido a otro de los efectos de la crisis de la COVID-19: las mayores bajas de pensiones por fallecimiento. En el cuarto trimestre de 2020 el número de pensiones apenas crece (+0,01%), la revalorización de las pensiones aplicada en el cuarto trimestre ha sido del 0,23% (equivalente al 0,9% anual); y el resto de los efectos ofrece una variación del 0,56%. En la tabla 2 y el gráfico 2 se recogen las tasas de variación de los últimos trimestres del gasto en pensiones contributivas y sus factores explicativos.

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

	2019T3	2019T4	2019 Anual	2020T1	2020T2	2020T3	2020T4	2020 Anual
<b>Desglose cotizaciones sociales</b>								
Cotizaciones sociales	1,8%	1,9%	7,5%	1,0%	-2,8%	-1,3%	-0,4%	-3,4%
Afiliados	0,6%	0,5%	2,6%	0,3%	-1,1%	-0,8%	-0,5%	-2,1%
Cotización media	1,2%	1,4%	5,0%	0,7%	-1,7%	-0,5%	0,1%	-1,3%
PIB nominal	0,8%	0,9%	3,3%	-0,7%	-5,4%	-2,0%	-2,3%	-10,4%
PIB por afiliado	0,2%	0,3%	0,7%	-1,0%	-4,3%	-1,3%	-1,8%	-8,3%
Cotizaciones/PIB	1,0%	1,1%	4,2%	1,7%	2,6%	0,8%	1,9%	7,0%
<b>Desglose pensiones contributivas</b>								
Pensiones contributivas	1,1%	1,4%	5,5%	1,1%	0,2%	0,8%	0,8%	2,9%
Número de pensiones	0,3%	0,3%	1,2%	0,3%	0,1%	0,0%	0,0%	0,4%
Revalorización	0,4%	0,4%	1,7%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,9%
Sustitución y otros	0,4%	0,7%	2,6%	0,6%	-0,1%	0,5%	0,6%	1,6%

**Gráfico 2. 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

Observando el gráfico 2, se aprecia el fuerte deterioro de los tres últimos trimestres. Tras varios trimestres en los que las cotizaciones sociales crecían por encima de las pensiones contributivas, la tendencia se rompió en el primer trimestre de 2020, se agudizó en el segundo y ha continuado de forma algo menos brusca en el tercero y cuarto. En el futuro más próximo se espera un continuado deterioro del déficit contributivo de la Seguridad Social por tres motivos fundamentalmente:

- La caída de la actividad: los cotizantes medios en Enero de 2021 son 335 mil menos que un año antes.
- La extensión de las exenciones de cotizaciones: se ha optado por esta figura para compensar a las empresas y autónomos, en lugar de que el SEPE se hiciera cargo de ellas.
- El aumento de gastos contributivos en incapacidad temporal por los efectos de la crisis sanitaria.

### Conclusiones

El déficit contributivo de la Seguridad Social ha seguido empeorando en el cuarto trimestre de 2020 respecto al trimestre anterior debido a la lenta recuperación de los efectos de la crisis de la COVID-19 en lo que respecta a los menores ingresos por cotizaciones. El déficit por operaciones no financieras, sin embargo, ha mejorado por la nueva transferencia extraordinaria en este trimestre.

De cara a los próximos trimestres, se espera un continuado incremento del déficit contributivo sobre el PIB de la Seguridad Social por la persistencia de la crisis sanitaria, con nuevos rebrotes que dificultarán la vuelta a la normalidad económica. Con todo, la distribución del déficit entre administraciones públicas depende de las transferencias entre ellas, siendo posible que la Administración Central absorba una parte del déficit del sistema contributivo de la Seguridad

Social a través de transferencias para apoyar su equilibrio presupuestario o para paliar los efectos de la COVID-19, como ha ocurrido en el segundo y cuarto trimestres.

Ello se refuerza con las recomendaciones del Pacto de Toledo, cuya principal medida pretende traspasar al Estado todo el déficit de la Seguridad Social en el horizonte de 2023. Esto supone explicitar lo que ya viene ocurriendo desde que se agotó el fondo de reserva, financiar el déficit contributivo mediante préstamos o transferencias extraordinarias del Estado. Así pues, en el futuro iremos viendo cómo va desapareciendo el déficit por operaciones no financieras pero no ocurrirá lo mismo con el déficit contributivo.

La ciudadanía debe conocer los efectos de esta recomendación, que consiste en trasladar el esfuerzo que deberían hacer los participantes en el sistema de pensiones a toda la sociedad, la cual deberá hacer frente con impuestos presentes o futuros (en la parte que se recurra al endeudamiento) al desequilibrio del sistema.