

EA-2024-2

El déficit contributivo anual del Sistema de la Seguridad Social sube al 1,94% del PIB, mientras que el déficit por operaciones no financieras lo hace al 0,59% del PIB tras el cuarto trimestre de 2023.¹

Serie Estudios de Actualidad

Autores: Grupo de Investigación en Pensiones y Protección Social:

Devesa, E. Universidad de Valencia, Polibienestar e IVIE.

Devesa, M. Universidad de Valencia, Polibienestar.

Domínguez, I. Universidad de Extremadura, Polibienestar.

Encinas B. Universidad de Extremadura, Polibienestar.

García Díaz, Miguel Ángel. Universidad rey Juan Carlos Madrid.

Meneu, R. Universidad de Valencia.

Abril de 2024

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

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.

1. Saldo presupuestario

El saldo del Sistema de Seguridad Social por operaciones no financieras arroja un déficit anual tras el cuarto trimestre de 2023 (enero 2023-diciembre 2023) de **8.627** millones de euros, equivalentes a un **0,59%** del PIB², frente a los 5.005 millones de euros de déficit anual del trimestre anterior (octubre 2022-septiembre 2023), equivalentes al 0,35% del PIB. Hace un año (diciembre 2022) el déficit era del 0,52% del PIB.

Este déficit es el resultado de unos ingresos anuales de 201.317 millones de euros y unos gastos de 209.944 millones de euros. En el cuarto trimestre de 2023, el crecimiento intertrimestral de los gastos, 5.247 millones (2,6%) ha sido muy superior al de los ingresos, 1.626 millones (0,8%).

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 subido en términos absolutos a **28.394** millones de euros y en términos relativos al **1,94%** del PIB, frente a 26.930 (1,87%) del trimestre anterior. Hace un año el déficit era del 1,95% del PIB. El dato anual de ingresos contributivos, que no tiene en cuenta las transferencias del Estado, ha registrado un aumento de 4.120 millones de euros, mientras que los gastos contributivos han aumentado en 5.583 millones de euros, respecto al dato anual del trimestre anterior. Si la comparación la efectuamos con el **cuarto trimestre de 2019** (antes de la pandemia), vemos que en aquel momento el déficit contributivo era de **19.791 millones de euros**, que suponía el **1,59% del PIB**, por lo que seguimos estando, tanto en términos absolutos como relativos, por encima del dato de déficit contributivo pre-pandemia. El descenso del déficit contributivo desde el máximo de 2020 (2,75% del PIB) se ha estancado en 2023 (1,94% frente a 1,95% de 2022), por lo que este 2024 será importante para ver si la tendencia se invierte y vuelve a aumentar o sigue disminuyendo.

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.

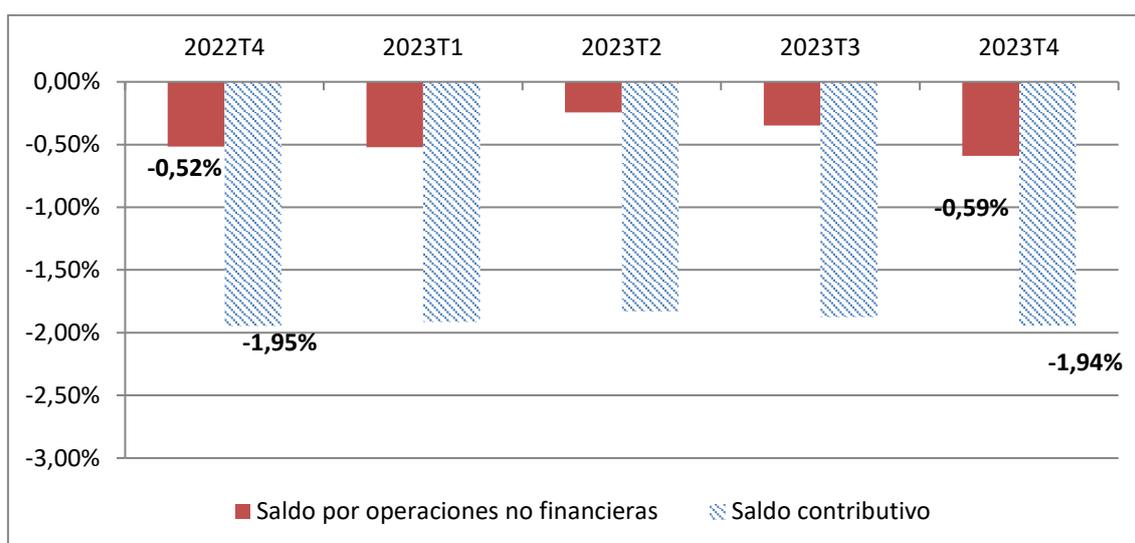
Tabla 1. Saldos anuales de la Seguridad Social tras cada trimestre

	2022T4	2023T1	2023T2	2023T3	2023T4
Saldo por operaciones no financieras	-6.952	-7.190	-3.456	-5.005	-8.627
% del PIB	-0,52%	-0,52%	-0,24%	-0,35%	-0,59%
Saldo contributivo	-26.200	-26.432	-25.841	-26.930	-28.394
% del PIB	-1,95%	-1,91%	-1,83%	-1,87%	-1,94%

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

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

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 último 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 aparecían diferencias por los distintos calendarios de dichas transferencias. En cambio, a partir de 2018 ambos déficits empezaron 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 acusó en 2021 debido a las transferencias extraordinarias para paliar los efectos de la COVID-19. A partir de 2022, y siguiendo la primera recomendación del Pacto de Toledo, se ha consolidado la diferencia entre ambos tipos de déficit por la política de financiar una parte de los gastos contributivos, los llamados gastos impropios, con transferencias del Estado. No obstante, el saldo contributivo es más homogéneo y orientativo de la tendencia estructural de las cuentas del sistema de Seguridad Social.

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 2023-diciembre 2023 con el periodo octubre 2022-septiembre 2023, para determinar la variación intertrimestral del cuarto trimestre de 2023).

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.

2. Cotizaciones sociales

Las cotizaciones sociales, sin cese de actividad de trabajadores autónomos, explican el 99,1% de los ingresos contributivos. Este porcentaje fue creciendo ante la disminución de los intereses del fondo de reserva y se ha mantenido alrededor del 99% desde 2018. 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:

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

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**:

$$\underbrace{c}_{2,68\%} = \underbrace{o}_{0,65\%} + \underbrace{(c_o - o)}_{1,9\%} + \underbrace{(c - c_o)}_{0,14\%} = \underbrace{pib}_{1,75\%} + \underbrace{(c - pib)}_{0,92\%} = pib - \underbrace{(pib - o)}_{1,11\%} + \underbrace{(c - o)}_{2,03\%}$$

Durante el cuarto trimestre de 2023 el volumen de cotizaciones ha aumentado un 2,68%, el mayor aumento intertrimestral en ocho trimestres. A ello ha contribuido tanto el aumento de los ocupados como el de la cotización media y el peso de los desempleados. El incremento en las cotizaciones ha superado al del PIB, subiendo la participación al 10,55% frente al 10,36% del trimestre anterior. Ello se debe a que la cotización media ha subido más (2,03%) que la productividad por afiliado (1,11%), a lo que ha contribuido la mayor presión fiscal generada por el Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI), un aumento de 0,6 puntos del tipo de cotización.

El desglose de la evolución de las cotizaciones sociales por factores explicativos se presenta también en **términos interanuales** para el año 2023:

$$\underbrace{c}_{9,8\%} = \underbrace{o}_{2,63\%} + \underbrace{(c_o - o)}_{7,36\%} + \underbrace{(c - c_o)}_{-0,19\%} = \underbrace{pib}_{8,23\%} + \underbrace{(c - pib)}_{1,57\%} = pib - \underbrace{(pib - o)}_{5,61\%} + \underbrace{(c - o)}_{7,18\%}$$

Durante todo 2023, la recaudación por cotizaciones (sin cese de actividad) ha subido de forma importante, un 9,8%. A ello ha contribuido tanto el aumento de ocupados (2,63%) como la cotización media por ocupado (7,36%), con un efecto prácticamente nulo de la cotización de desempleados. Por su parte, las cotizaciones sociales han ganado peso respecto del PIB también en términos anuales, pasando del 10,39% de 2022 al 10,55% de 2023. El motivo es un mayor aumento de la cotización por afiliado (7,18%) que de la productividad del trabajo (5,61%).

Detrás de este hecho no hay una mejora salarial por encima de la productividad sino el aumento de la presión fiscal generada por el MEI, ya que si se descontara la recaudación por este concepto

(2.723,67 millones de euros), la cotización media (5,4%) habría crecido menos que la productividad, y la participación de las cotizaciones sociales en el PIB (10,36%) habría sido menor que en 2022 (10,39%). En definitiva, en 2023 hemos visto un aumento de la recaudación por cotizaciones sociales en línea con el PIB más un aumento adicional generado por el MEI del orden de 0,2 puntos del PIB, siendo este el efecto más visible de la reforma de pensiones de 2021 (Ley 21/2021) en lo que se refiere a las medidas de ingreso. En la tabla 2 se recogen las tasas de variación de los últimos trimestres del volumen de cotizaciones y sus factores explicativos.

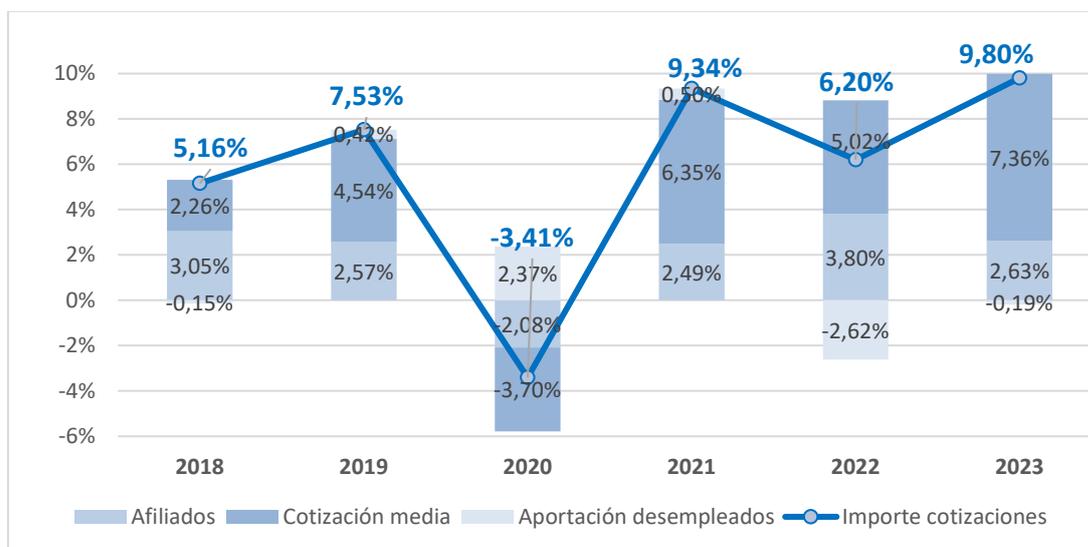
Tabla 2. Variación intertrimestral de las cotizaciones sociales y las pensiones contributivas y sus componentes.

	2022T3	2022T4	2022 Anual	2023T1	2023T2	2023T3	2023T4	2023 Anual
Desglose cotizaciones sociales								
Cotizaciones sociales	2,1%	0,2%	6,2%	2,2%	2,6%	2,3%	2,7%	9,8%
Afiliados	0,9%	0,7%	3,8%	0,6%	0,7%	0,7%	0,6%	2,6%
Cotización media	1,2%	-0,5%	2,4%	1,6%	1,9%	1,6%	2,0%	7,2%
PIB nominal	2,3%	2,0%	9,7%	2,6%	2,1%	1,8%	1,8%	8,2%
PIB por afiliado	1,5%	1,3%	5,9%	1,9%	1,4%	1,1%	1,1%	5,6%
Cotizaciones/PIB	-0,3%	-1,8%	-3,5%	-0,3%	0,5%	0,5%	0,9%	1,6%
Desglose pensiones contributivas								
Pensiones contributivas	1,8%	0,4%	4,8%	2,1%	2,3%	3,0%	2,9%	10,3%
Número de pensiones	0,2%	0,2%	0,9%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	1,1%
Revalorización	0,6%	0,6%	2,5%	2,1%	2,1%	2,1%	2,1%	8,5%
Sustitución y otros	1,0%	-0,5%	1,4%	-0,3%	0,0%	0,6%	0,5%	0,7%

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

Las tasas de variación interanuales de las cotizaciones sociales y de sus componentes de los últimos 6 años se recogen en el gráfico 2.

Gráfico 2. Tasas de variación interanuales de las cotizaciones sociales y de sus componentes



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

3. Pensiones contributivas

Las pensiones contributivas, sin el complemento a mínimo, explican el 86,7% 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 2023** han sido las siguientes:

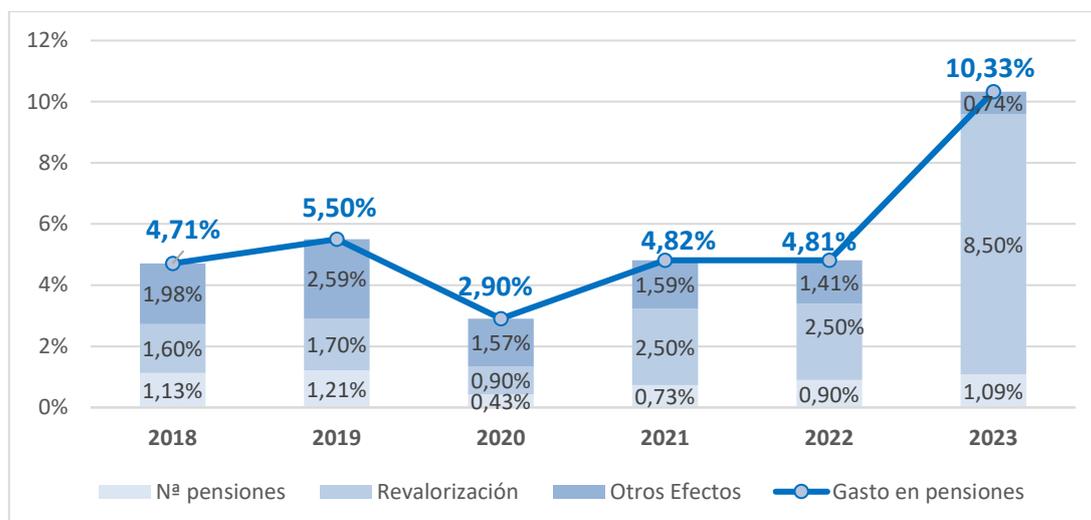
$$\underbrace{p}_{2,93\%} = \underbrace{n}_{0,31\%} + \underbrace{i}_{2,13\%} + \underbrace{s}_{0,5\%}$$

Se observa como el peso de la revalorización de las pensiones es el más importante en el aumento del gasto en pensiones, al igual que ha ocurrido durante todo el año. Las tasas de variación anuales de todo 2023 son las siguientes:

$$\underbrace{p}_{10,33\%} = \underbrace{n}_{1,09\%} + \underbrace{i}_{8,5\%} + \underbrace{s}_{0,74\%}$$

El gasto en pensiones contributivas (sin el complemento a mínimos) en todo 2023 ha subido un 10,33%, el mayor aumento desde que hacemos el seguimiento de la ejecución presupuestaria. La razón está en la revalorización del 8,5% motivada por la evolución del IPC en 2022 y el mandato de la Ley 21/2021 para mantener el poder adquisitivo de las pensiones. **El número de pensiones ha crecido un 1,09%, el mayor desde 2019**, pese al aumento en 2 meses de la edad de jubilación ordinaria y las medidas de la Ley 21/2021 en cuanto a jubilación anticipada y demorada para aumentar la edad efectiva de jubilación, que ha superado los 65 años a final de 2023. Por último, el resto de efectos, incluido el efecto sustitución, ha aumentado menos que en años anteriores, 0,74% en 2023 frente a 1,41% en 2022. Esta fuerte caída en el crecimiento del efecto sustitución se debe a que en 2023 la diferencia entre la pensión media de las altas y las bajas se ha reducido considerablemente debido al fuerte crecimiento de la cuantía de las últimas por la revalorización del 8,5%. Así, en el último año la pensión media de las altas ha sido solo un 15,6% mayor que la pensión de las bajas, frente al 27% que es la diferencia promedio entre ambas desde 2005 hasta 2022. En la tabla 2 se recogen las tasas de variación de los últimos trimestres del gasto en pensiones contributivas y sus factores explicativos. El gráfico 3 muestra la evolución de las tasas interanuales de los últimos 6 años.

Gráfico 3. Tasas de variación interanuales de las pensiones contributivas y de sus componentes.



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

Observando la tabla 2 y los gráficos 2 y 3, se aprecia el alto crecimiento de las cotizaciones sociales durante todo 2023, pero también el mayor crecimiento aún de las pensiones contributivas, lo que ha contribuido a aumentar el déficit en términos absolutos y relativos en el cuarto trimestre de 2023. A final de 2023, el déficit en términos de PIB (1,94%) ha quedado prácticamente igual que estaba a final de 2022 (1,95%), tras haber tocado su mínimo en el segundo trimestre de 2023 (1,83%).

Conclusiones

El déficit por operaciones no financieras sigue por encima del 0,5% del PIB, a pesar de las mayores transferencias del Estado en respuesta a la primera recomendación del Pacto de Toledo. El importe de esta transferencia no aparece desglosado en la ejecución presupuestaria del sistema de Seguridad Social, pero sí en la de las Entidades Gestoras y Tesorería General y alcanza la cifra de 19.888 millones de euros, un 1,4% del PIB. Esta transferencia, junto con un préstamo del Estado por importe de 10.003,81 millones de euros son, a grandes rasgos, los orígenes de los fondos que financian el déficit contributivo (28.417 millones de euros), un déficit que ha frenado su tendencia a disminuir, situándose en el 1,94% del PIB, prácticamente igual que a finales de 2022.

El ejercicio 2024 se presenta interesante para ver si la mejora del déficit contributivo proseguirá su senda o, por el contrario, se producirá un cambio de ciclo que parece intuirse en los dos últimos trimestres de 2023. El coste de la revalorización (3,8%) no será tan importante como en 2023 (8,5%), lo que dejará el aumento del gasto en pensiones contributivas alrededor del 6%, frente al 10,3% de 2023. La entrada en vigor del Real Decreto-Ley 2/2023 impulsará algo más los ingresos por cotizaciones (aumento del MEI y de la base máxima de cotización por encima del IPC), pero lo fundamental será el ciclo económico, algo difícil de estimar. De momento, en enero y febrero de 2024, las cotizaciones sociales están subiendo un 8,2% respecto al mismo periodo de 2023 y las pensiones contributivas lo están haciendo a una tasa del 8,4%, aunque irá

disminuyendo con el paso de los meses. Si los ingresos contributivos mantienen su tasa de crecimiento por encima del 7,5% el déficit contributivo podría seguir disminuyendo en 2024.