

EA-2024-5 El déficit contributivo anual del Sistema de la Seguridad Social baja, respecto al anterior trimestre, al 1,92% del PIB, mientras que el déficit por operaciones no financieras baja al 0,51% del PIB tras el segundo trimestre de 2024¹, pero ambos suben respecto a hace un año.

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.

Septiembre 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 por operaciones no financieras y saldo contributivo

El saldo por operaciones no financieras del Sistema de Seguridad Social arroja un déficit anual tras el segundo trimestre de 2024 (julio 2023-junio 2024) de **7.636** millones de euros, equivalentes a un **0,51%** del PIB², frente a los 7.881 millones de euros de déficit anual del trimestre anterior (abril 2023-marzo 2024), equivalentes al 0,53% del PIB. Hace un año (junio 2023) el déficit era del 0,24% del PIB. Aunque el déficit por operaciones no financieras se haya más que doblado en el último año, ello está influido por el distinto calendario de transferencias del Estado, de ahí que se comporte de forma más errática y, por tanto, sea más relevante el seguimiento del saldo contributivo.

Este déficit es el resultado de unos ingresos anuales de 209.967 millones de euros y unos gastos de 217.603 millones de euros. La bajada del déficit por operaciones no financieras en términos nominales del segundo trimestre de 2024 tiene su explicación en un mayor aumento de ingresos (4.049 millones de euros) que de gastos (3.805 millones de euros) respecto al dato anual del trimestre anterior.

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 entre organismos de la Seguridad Social, ha subido en términos nominales hasta situarse en **28.912** millones de euros, pero ha bajado en términos de PIB hasta situarse en el **1,92%** del PIB, frente al déficit anual del 1,93% del trimestre anterior y al 1,83% de hace un año. Esta evolución se debe a que el dato anual de ingresos contributivos, que no tiene en cuenta las transferencias del Estado ni las cotizaciones por cese temporal, ha registrado un aumento de 2.913 millones de euros, mientras que los gastos contributivos, que no incluyen la prestación por cese temporal, han aumentado en 3.249 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.

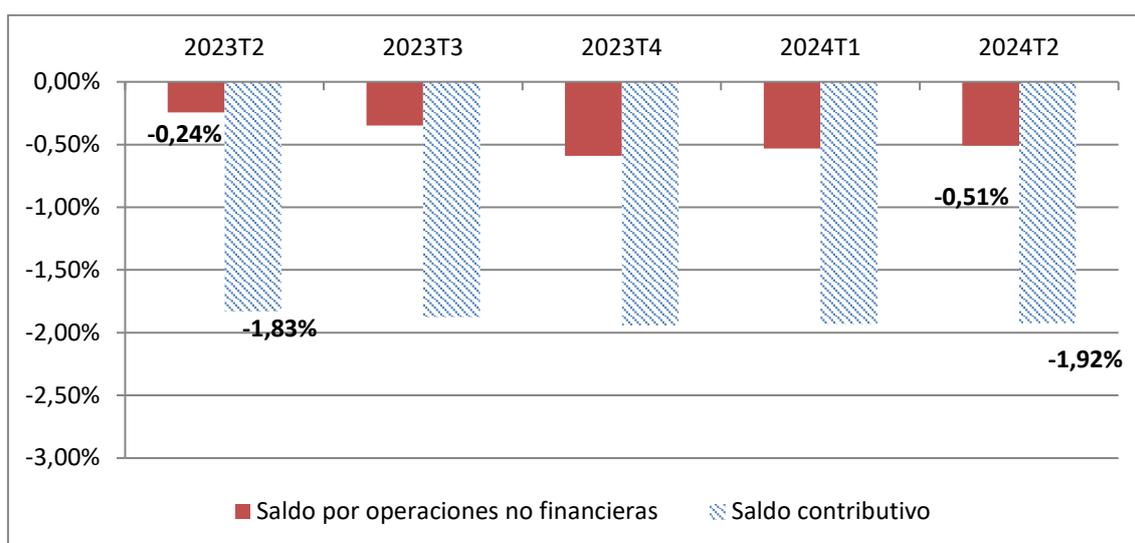
Tabla 1. Saldos anuales de la Seguridad Social tras cada trimestre

	2023T2	2023T3	2023T4	2024T1	2024T2
Saldo por operaciones no financieras	-3.456	-5.005	-8.627	-7.881	-7.636
% del PIB	-0,24%	-0,35%	-0,59%	-0,53%	-0,51%
Saldo contributivo	-25.841	-26.930	-28.394	-28.575	-28.912
% del PIB	-1,83%	-1,87%	-1,94%	-1,93%	-1,92%

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 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 acusó en 2020 debido a las transferencias extraordinarias para paliar los efectos de la COVID-19. A partir de 2023, 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 julio 2023-junio 2024 con el periodo abril 2023-marzo 2024, para determinar la variación intertrimestral del segundo trimestre de 2024).

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 temporal de trabajadores autónomos, explican el 99% de los ingresos contributivos. Este porcentaje ha ido creciendo hasta 2023 debido a la disminución de los intereses del fondo de reserva, pero con la introducción del MEI, cuya recaudación debe destinarse al fondo de reserva, los intereses han empezado a ganar protagonismo de nuevo y es previsible que su peso en los ingresos contributivos aumente, aunque de forma ligera, disminuyendo, por lo tanto, el peso de las cotizaciones sociales.

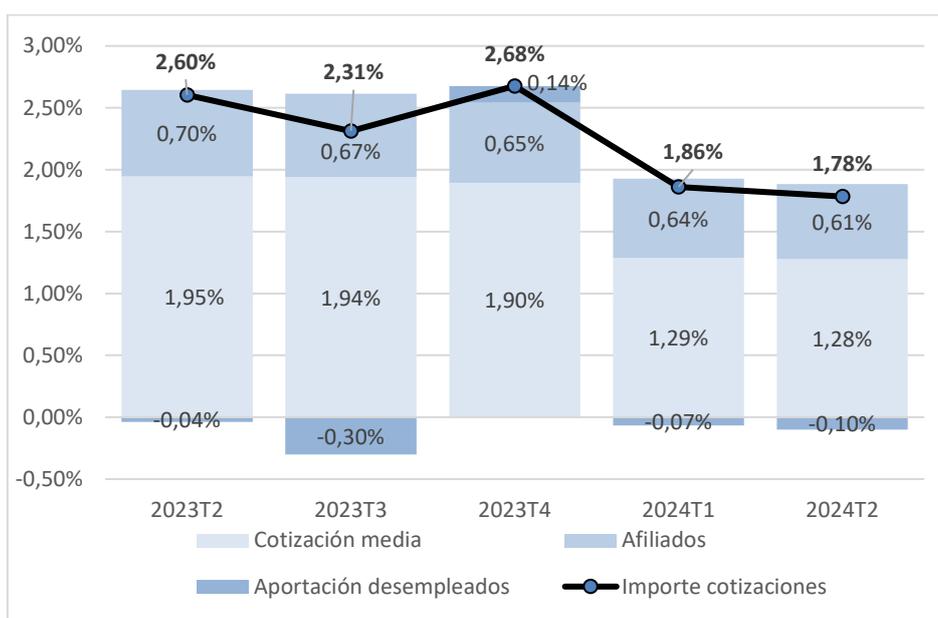
La evolución de la recaudación por cotizaciones sociales depende de factores macroeconómicos como el PIB, empleo y salarios; y por las reglas de cotización. Por una parte, conviene separar la variación en el volumen de cotizaciones sociales (C) en tres efectos: el efecto número de afiliados ocupados (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:

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

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 (gráfico 2 y tabla 2):

$$\underbrace{c}_{1,78\%} = \underbrace{o}_{0,61\%} + \underbrace{(c_o - o)}_{1,28\%} + \underbrace{(c - c_o)}_{-0,1\%} = \underbrace{pib}_{1,46\%} + \underbrace{(c - pib)}_{0,32\%} = \text{pib} - \underbrace{(pib - o)}_{0,85\%} + \underbrace{(c - o)}_{1,18\%}$$

Gráfico 2. Tasas de variación intertrimestrales del volumen de cotizaciones y sus componentes. 5 últimos trimestres.



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

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

Desglose cotizaciones sociales	2022 Anual	2023T1	2023T2	2023T3	2023T4	2023 Anual	2024T1	2024T2
Cotizaciones sociales	6,2%	2,2%	2,6%	2,3%	2,7%	9,8%	1,9%	1,8%
Afiliados	3,8%	0,6%	0,7%	0,7%	0,6%	2,6%	0,6%	0,6%
Cotización media	2,4%	1,6%	1,9%	1,6%	2,0%	7,2%	1,2%	1,2%
PIB nominal	9,7%	2,6%	2,1%	1,8%	1,8%	8,2%	1,2%	1,5%
PIB por afiliado	5,9%	1,9%	1,4%	1,1%	1,1%	5,6%	0,6%	0,9%
Cotizaciones/PIB	-3,5%	-0,3%	0,5%	0,5%	0,9%	1,6%	0,6%	0,3%

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

En la tabla 2 y el gráfico 2 se recogen las tasas de variación de los últimos trimestres del volumen de cotizaciones y sus factores explicativos. El volumen de cotizaciones ha aumentado un 1,78%, un aumento importante y superior al del PIB nominal, aunque algo menor que el de los cinco trimestres anteriores. Los afiliados ocupados han experimentado una subida intertrimestral del 0,61%, en línea con los trimestres anteriores, mientras que la subida de la cotización media ha sido del 1,28%, menor que en los trimestres anteriores, compensada parcialmente con una aportación negativa de las cotizaciones de desempleados (-0,1%).

Por su parte, las cotizaciones sociales han ganado peso en el PIB (0,32%) debido a que las cotizaciones han subido más que el PIB nominal (1,46%). La participación de las cotizaciones sociales (sin cese de actividad) sobre el PIB ha subido al 10,65%, acercándose al máximo del primer trimestre de 2021 (10,8%). En este trimestre, la ganancia de peso en el PIB se debe a que la cotización por afiliado ha crecido más (1,18%) que la productividad por afiliado (0,85%).

Como se puede ver en el gráfico 2, en la composición de las tasas de variación intertrimestral del volumen de cotizaciones destaca, en los dos trimestres de 2024, el menor tirón de la cotización media por afiliado respecto a los 4 trimestres de 2023, debido a que en 2023 entró en vigor el Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI), con 0,6 puntos adicionales en el tipo de cotización, produciéndose un salto en esta variable. En 2024 el MEI ha subido 0,1 puntos adicionales el tipo de cotización y, además, ha entrado en vigor el destope de la base máxima de cotización, con una subida 1,2 puntos por encima del IPC. Pese a todo ello, la subida de la cotización media está siendo en este segundo trimestre más moderada que en 2023. De mantenerse la tendencia de los dos primeros trimestres de 2024, los ingresos por cotizaciones sociales podrían subir alrededor del 7,6% en 2024 (10,3% en 2023).

3. Pensiones contributivas

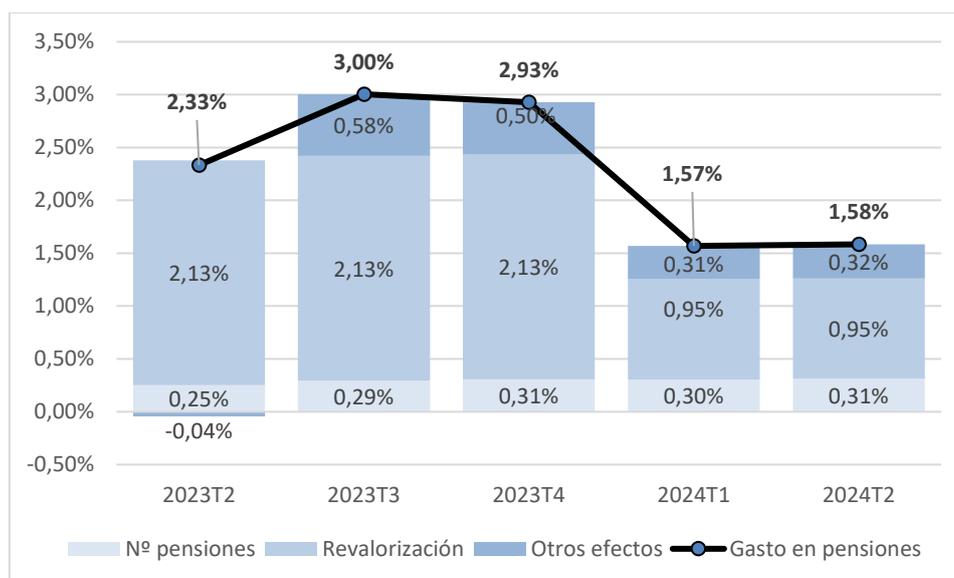
Las pensiones contributivas, sin el complemento a mínimo, explican el 87,3% del gasto contributivo³. El volumen de pensiones contributivas crece en función del aumento del número

³ Otra partida importante son las prestaciones por incapacidad temporal que en el último año (julio 2023-junio 2024) alcanza los 15.211 millones de euros y representan el 8% del gasto contributivo. En tan solo cinco años el gasto en estas prestaciones ha experimentado un crecimiento del 103%, mientras que la población ocupada apenas lo ha hecho un 11,9% (en 2018, la prestación por incapacidad temporal solo explicaba el 5,5% del gasto contributivo). La evolución de esta partida supone un problema más para la sostenibilidad del sistema.

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 segundo trimestre de 2024 han sido las siguientes (gráfico 3 y tabla 3):

$$\underset{1,58\%}{p} = \underset{0,31\%}{n} + \underset{0,95\%}{i} + \underset{0,32\%}{s}$$

Gráfico 3. Tasas de variación intertrimestrales del gasto en pensiones y sus componentes. 5 últimos trimestres.



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

Tabla 3. Variación intertrimestral de las pensiones contributivas y sus componentes.

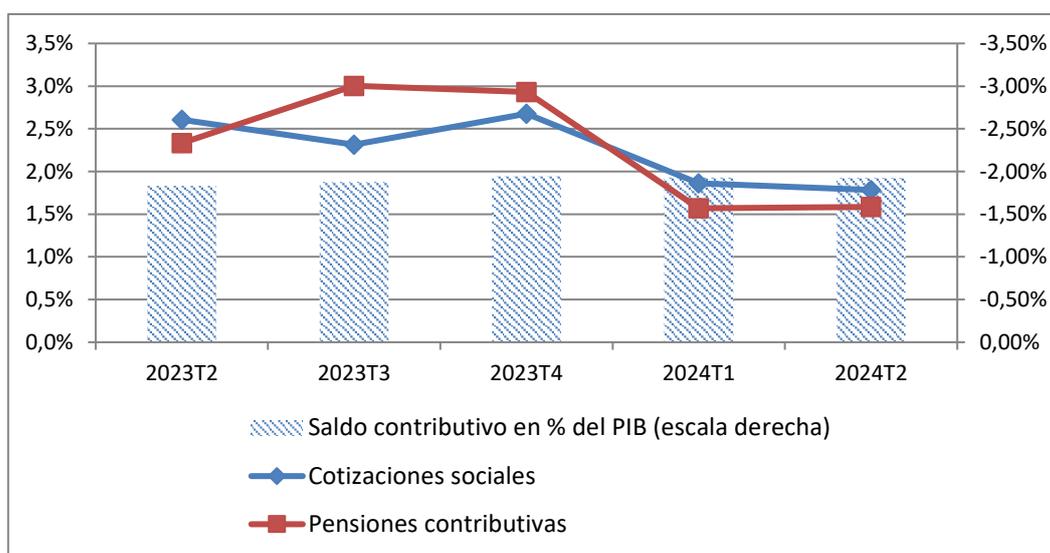
	2022	2023T1	2023T2	2023T3	2023T4	2023	2024T1	2024T2
Desglose pensiones contributivas	Anual					Anual		
Pensiones contributivas	4,8%	2,1%	2,3%	3,0%	2,9%	10,3%	1,6%	1,6%
Número de pensiones	0,9%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	1,1%	0,3%	0,3%
Revalorización	2,5%	2,1%	2,1%	2,1%	2,1%	8,5%	1,0%	1,0%
Sustitución y otros	1,4%	-0,3%	0,0%	0,6%	0,5%	0,7%	0,3%	0,3%

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

En la tabla 3 y el gráfico 3 se recogen las tasas de variación de los últimos trimestres del gasto en pensiones contributivas y sus factores explicativos. Como se puede observar, durante el segundo trimestre de 2024 las tasas de crecimiento han sido prácticamente iguales a las del primer trimestre: una tasa menor de crecimiento del gasto que en 2023 debido a una menor revalorización, que del 8,5% anual en 2023 ha pasado al 3,8% en este 2024. El número de pensiones y el efecto sustitución muestran tasas de crecimiento en línea con lo habitual. Para el conjunto de 2024, de mantenerse la tendencia de los dos primeros trimestres, el aumento del gasto en pensiones contributivas se situaría en el 6,4% (10,9% en 2023).

El gráfico 4 nos muestra que el crecimiento de cotizaciones y pensiones contributivas está siendo muy similar a lo largo de 2023 y 2024, lo que ha permitido estabilizar el déficit respecto del PIB. Pero para que el déficit empiece a bajar en términos absolutos, se necesita que las cotizaciones crezcan de forma relevante por encima de las pensiones contributivas. Si la tendencia del segundo trimestre se mantiene a lo largo del resto de 2024, con un crecimiento de ingresos del 7,6% y un crecimiento de gastos del 6,4%, el déficit bajaría respecto al PIB, pero se mantendría en términos absolutos.

Gráfico 4. Variación intertrimestral de las cotizaciones sociales y de las pensiones contributivas y saldo contributivo anual.



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

4. Conclusiones

En el segundo trimestre de 2024, el déficit contributivo de la Seguridad Social ha continuado corrigiéndose ligeramente hasta situarse en el 1,92% del PIB, frente al 1,93% del trimestre anterior y al 1,83% de hace un año. Esta ligera mejoría del último trimestre se ha debido al buen comportamiento que siguen teniendo las cotizaciones sociales y a la menor revalorización de las pensiones contributivas, respecto al año pasado.

El déficit por operaciones no financieras, por su parte, ha bajado algo más en términos de PIB (0,51% frente a 0,53% el trimestre anterior). La diferencia entre ambos déficits es, básicamente, la transferencia corriente del Estado para dar cumplimiento a la recomendación primera del Pacto de Toledo, por un importe presupuestado de 19.888 millones de euros en 2024, igual que en 2023 dada la prórroga de los presupuestos de 2023; lo que supone trasladar aproximadamente 1,3 puntos de PIB de déficit del subsector de la Seguridad Social al subsector de la Administración Central. Hasta junio se habían transferido 18.018 millones de euros por este concepto, el 90,6% de lo presupuestado.

También está previsto que en 2024 el Estado conceda un préstamo a la Seguridad Social de 10.004 millones de euros (0,6 puntos de PIB), también como en 2023, préstamo que no se ha activado todavía a final de segundo trimestre. La suma de la transferencia y del préstamo es aproximadamente el importe del déficit contributivo.

En cuanto al efecto de las recientes reformas legales, la recaudación por el MEI fue en 2023 equivalente al 0,2% del PIB. Sin embargo, la reforma del sistema de cotización en el régimen de autónomos no aportó mayores ingresos, ya que la recaudación en este régimen creció bastante por debajo de la del régimen general. Por su parte, la Ley 21/2021 cambió los coeficientes reductores de la jubilación anticipada y aumentó los porcentajes adicionales de la jubilación demorada, además de permitir cobrar la bonificación por la demora en forma de cheque único, todo ello con el objetivo de acercar la edad efectiva de jubilación a la edad legal y disminuir el gasto en pensiones. Los datos muestran que la edad efectiva media de acceso a la jubilación ha aumentado desde 64,66 años en 2021 a 65,19 en lo que va de 2024, esto son algo más de los 6 meses de aumento de la edad legal en este periodo. Parece que la Ley 21/2021 está siendo efectiva en cuanto al aumento de la edad de jubilación. No obstante, resulta más incierto afirmar que ello ha supuesto un aumento del PIB por la mayor tasa de actividad de la población mayor y, por tanto, que haya disminuido el gasto en pensiones sobre el PIB, que era el objetivo de la reforma.

Estamos en un año de entrada en vigor de varias medidas aprobadas en años anteriores y que afectarán de distinta forma al déficit. Entre ellas cabe citar el aumento de la edad legal de jubilación en otros 2 meses, aumento de 0,1 puntos del tipo de cotización del MEI, incremento de la base máxima de cotización de 1,2 puntos por encima de la inflación y revalorización adicional de las pensiones mínimas y no contributivas. A estas medidas se suma la consolidación de las que entraron en vigor en 2022 y 2023: nuevos coeficientes reductores por jubilación anticipada, cambios en la jubilación demorada, revalorización según el IPC, etc. Aunque es prácticamente imposible separar el efecto de cada medida, las cifras agregadas del déficit contributivo en términos de PIB a final de año, en comparación con el del año 2021, será un indicador del efecto conjunto de la última reforma de pensiones.