

Metodología de cálculo del saldo contributivo a partir del saldo por operaciones no financieras

Septiembre 2022¹

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/>

En esta nota hemos creído conveniente aclarar y detallar la metodología que utilizamos en distintos estudios para calcular los ingresos, gastos y saldo contributivo del Sistema de Seguridad Social a partir de los conceptos contables de ingresos, gastos y saldo por operaciones no financieras. Sin embargo, tal vez sea necesario también aclarar previamente el concepto de “Sistema de Seguridad Social” frente a otros similares como el “Sistema de pensiones” o el de “Fondos de la Seguridad Social”.

Los Fondos o Administraciones de la Seguridad Social forman el subsector S.1314 dentro del sector S.13 “Administraciones Públicas”, que es uno de los sectores de la Contabilidad Nacional según el Sistema Europeo de Cuentas (SEC 2010). Está formado por dos organismos autónomos, el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) y el Fondo de Garantía Salarial (FOGASA), por un número variable de Mutuas colaboradoras de la Seguridad Social y por otros seis organismos, el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), el Instituto Social de la Marina (ISM), el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (INGSS), el Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO), la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) y la Gerencia de Informática de la Seguridad Social (GISS). Es un concepto de Contabilidad Nacional y, por tanto, es un agregado de las actividades de estos entes y de sus relaciones con el resto de los sectores económicos y con el exterior. Sin embargo, no es un concepto de tipo administrativo de cara a elaborar los presupuestos generales del Estado, por lo que no tiene un presupuesto a priori. Lo que sí que se calcula a posteriori son los recursos y empleos no financieros y la capacidad o necesidad de financiación (saldo primario). Este saldo es una de las componentes del dato agregado de déficit o superávit público, la que corresponde a este subsector.

El Sistema de Seguridad Social, o simplemente la Seguridad Social, es un ente que forma parte de las Administraciones Públicas y, por tanto, tiene un presupuesto propio dentro de los presupuestos generales del Estado, tanto a priori como a posteriori (presupuesto liquidado). No forma parte de la Seguridad Social ni el SEPE ni el FOGASA y sí las Mutuas colaboradoras y el resto de los organismos que forman los Fondos de la Seguridad Social.

El Sistema de Pensiones, por su parte, es un concepto restringido a este tipo de prestaciones en particular. Normalmente está formado únicamente por las pensiones públicas, aunque en ciertos contextos pueden sumarse también las pensiones derivadas de sistemas de previsión privados. Las pensiones públicas, a su vez, incluyen las pensiones contributivas y no contributivas del Sistema de Seguridad Social y las pensiones del sistema de Clases Pasivas, gestionadas fuera del Sistema de Seguridad Social. No existe un presupuesto que agregue todo el Sistema de Pensiones, ya que tampoco es un ente administrativo. Sin embargo, los gastos del sistema de pensiones son objeto de estudio a nivel de la Unión Europea a través de los Informes

¹ Este informe ha sido presentado por Santa Lucía, como resultado del contrato de colaboración firmado entre ellos y el Grupo de Investigación en Pensiones y Protección Social.

de Envejecimiento y de Adecuación de las pensiones que se elaboran cada 3 años con el objetivo de analizar su sostenibilidad y adecuación.

Así pues, dado que no hay un presupuesto del Sistema de Pensiones propiamente dicho, es confuso hablar de saldo del Sistema de Pensiones, especialmente porque las cotizaciones sociales financian no sólo pensiones sino también otras prestaciones, como la incapacidad temporal, la maternidad, paternidad y riesgos por embarazo o las prestaciones familiares, entre otras, y habría que imputar qué parte de las cotizaciones sociales financia el pago de pensiones y qué parte financia el resto de las prestaciones.

En resumen, los datos de ingresos, gastos y saldo que se pueden utilizar con propiedad son los del Sistema de Seguridad Social, que sí tiene presupuesto propio. Sin embargo, hay que ser conscientes de que “Sistema de Seguridad Social” no es sinónimo de “Sistema de Pensiones”, ya que hay pensiones no incluidas en el Sistema de Seguridad Social (las de Clases Pasivas) y hay prestaciones incluidas en el Sistema de Seguridad Social que no son pensiones (la incapacidad temporal, por ejemplo).

Una vez centrados en el Sistema de Seguridad Social, los datos contables más utilizados para analizar su salud financiera son los ingresos, gastos y el saldo por operaciones no financieras (operaciones corrientes y de capital), a nivel de derechos u obligaciones reconocidas netas, dejando fuera las operaciones financieras como los préstamos del Estado o las aportaciones o detracciones del fondo de reserva.

Dentro del Sistema de Seguridad Social hay dos partes, la contributiva y la no contributiva. Esta distinción es importante a nivel de objetivos e instrumentos de política económica, por lo que debería haber una metodología clara para diferenciar ingresos y gastos de naturaleza contributiva y no contributiva. De hecho, la histórica recomendación del Pacto de Toledo de separación de las fuentes de financiación significa que los ingresos contributivos hagan frente a los gastos contributivos y lo mismo ocurra entre los ingresos y gastos no contributivos.

Sin embargo, desde 2018 vienen apareciendo en el presupuesto de la Seguridad Social transferencias del Estado (ingresos no contributivos) destinadas a financiar gastos contributivos. Entre 2018 y 2020 la transferencia tuvo la denominación “para apoyar su equilibrio presupuestario”, en 2020 además, hubo una transferencia extraordinaria “para equilibrar el impacto en las cuentas de la Seguridad Social del COVID-19” y, por último, a partir de 2021 la transferencia pasó a denominarse “para dar cumplimiento a la recomendación primera del Pacto de Toledo”. Efectivamente, la recomendación primera del Pacto de Toledo normaliza la financiación de algunos gastos contributivos con transferencias del Estado, utilizando la justificación de que son “gastos impropios” e incluyendo entre éstos, por ejemplo, las prestaciones por nacimiento y cuidado del menor (maternidad y paternidad) y las reducciones en la cotización a la Seguridad Social, entre otras. Esta recomendación primera supone, además de una incoherencia con la recomendación de la separación de las fuentes de financiación, un importante cambio metodológico que impide una comparación homogénea de los saldos por operaciones no financieras a lo largo del tiempo.

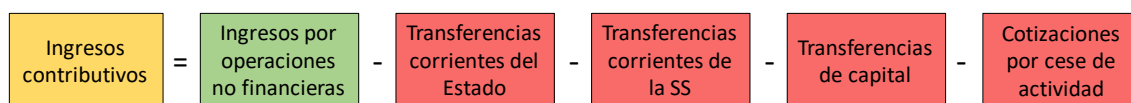
Para superar este inconveniente, frente a las cifras por operaciones no financieras, en el pensiómetro que publicamos en colaboración con el Instituto Santalucía y en los informes trimestrales sobre la ejecución presupuestaria de la Seguridad Social, calculamos las cifras de ingresos, gastos y saldo contributivos, en un intento por centrarnos en la parte contributiva del Sistema y de forma que la serie histórica sea homogénea desde el punto de vista metodológico y, por tanto, comparable. Así, la decisión del Pacto de Toledo de financiar con transferencias del

Estado ciertos gastos contributivos afecta al saldo por operaciones no financieras, pero no al saldo contributivo, al no ser las transferencias del Estado ingresos contributivos.

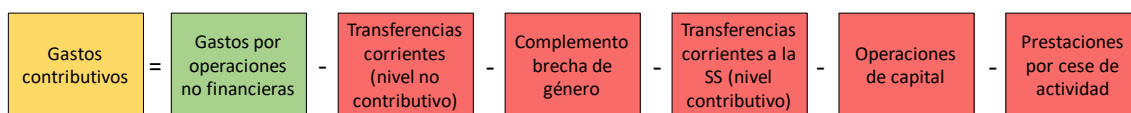
Además, dado que los datos se toman de la ejecución presupuestaria mensual, las partidas de ingresos y gastos no aparecen con tanto detalle como en la liquidación definitiva del presupuesto, por lo que la clasificación en contributivo y no contributivo es aproximada. No obstante, hemos constatado diferencias poco significativas entre la aproximación con los datos de ejecución presupuestaria mensual y el cálculo más detallado con la liquidación definitiva.

Los ajustes que introducimos para pasar de los datos contables por operaciones no financieras a los datos contributivos son los siguientes:

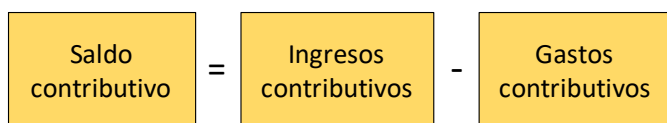
Ingresos:



Gastos:



Saldo contributivo:



En definitiva, los ingresos contributivos son básicamente las cotizaciones (capítulo 1), excepto por cese de actividad (similar al desempleo de los asalariados), las tasas (capítulo 3), los ingresos patrimoniales (capítulo 5) y la enajenación de inversiones reales (capítulo 6). Quedan fuera casi todas las transferencias corrientes (capítulo 4) y las de capital (capítulo 7), en concreto, las del Estado (por financiar gastos no contributivos, al menos en teoría) y las de la Seguridad Social (por consolidación, al ser transferencias internas).

Por su parte, los gastos contributivos incluyen gastos de personal, gastos corrientes en bienes y servicios, gastos financieros y transferencias corrientes para prestaciones contributivas, excepto las prestaciones por cese de actividad, el complemento de brecha de género (por tener naturaleza no contributiva, al ser de cuantía fija por hijo y, por tanto, independiente de lo cotizado) y las transferencias internas de la Seguridad Social (por consolidación).

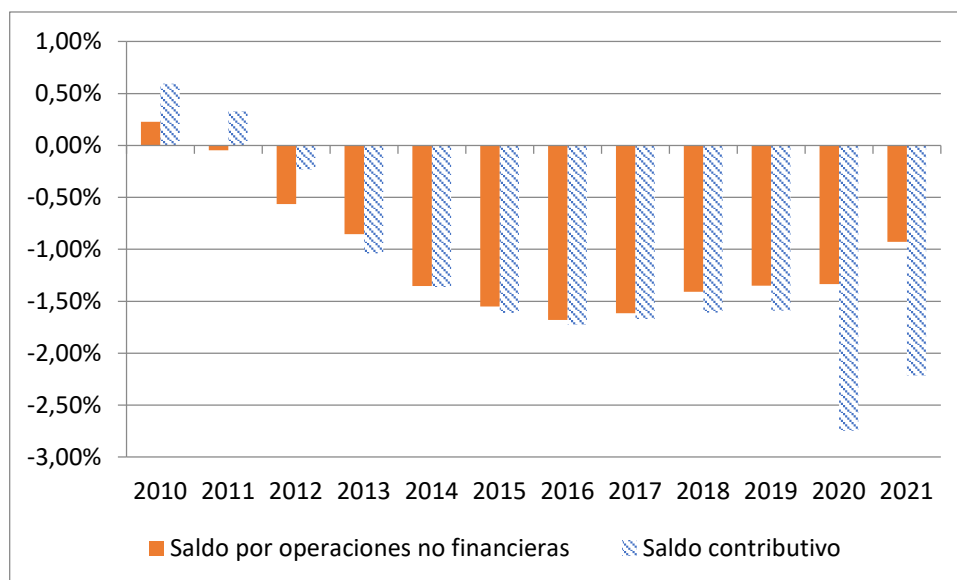
Todos los datos necesarios para estos cálculos se publican en la ejecución presupuestaria mensual, excepto el complemento de brecha de género que se toma de la estadística mensual de gasto en pensiones contributivas.

Como decíamos anteriormente, este cálculo de ingresos y gastos contributivos es aproximado ya que la ejecución presupuestaria mensual no ofrece demasiado detalle en las cuentas. Con la liquidación definitiva del presupuesto, que se publica casi un año después del cierre del ejercicio, se puede afinar más este cálculo, al disponer del detalle de ingresos y gastos por conceptos. Ello permite eliminar, por ejemplo, algunas tasas y gastos que se dedican a asistencia sanitaria o servicios sociales (no contributivo) que no se pueden detectar en la ejecución mensual. En

cualquier caso, la metodología seguida es homogénea a lo largo del tiempo lo que permite hacer un seguimiento coherente del saldo contributivo.

El gráfico 1 muestra la evolución del saldo por operaciones no financieras y del contributivo como porcentaje del PIB, calculado con la metodología anterior.

Gráfico 1. Saldo por operaciones no financieras y saldo contributivo a partir de la ejecución presupuestaria provisional del Sistema de Seguridad Social en diciembre (% del PIB)



Se observa cómo hasta 2012 el saldo contributivo era mejor que el de operaciones no financieras debido a que los complementos a mínimos se pagaban parcialmente con cotizaciones, mientras que a partir de 2018 se observa lo contrario, al pagarse gastos contributivos con transferencias del Estado, siendo a partir de 2020 cuando la divergencia entre ambos saldos es más acusada, tras las recomendaciones del Pacto de Toledo y la Ley 21/2021.