

Ejecución presupuestaria de la Seguridad Social en 2018: el déficit contributivo anual sube en términos absolutos, hasta **19.563 millones de euros, pero baja con relación al PIB, hasta el **1,62%**. Llegaría a casi **21.000** millones de euros si se incluyera gastos devengados y no imputados¹**

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 29 de marzo de 2019 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 2018. Aunque los datos son provisionales, la liquidación definitiva, que se conocerá en noviembre de 2019, 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 2018 debido fundamentalmente a la transferencia del Estado de casi 1.334 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 2018 de 16.962 millones de euros, equivalentes a un **1,40%** del PIB, lo que implica una mejora clara respecto al déficit de 2017, que era de 18.511 millones de euros (1,59% del PIB). Sin embargo, algunos gastos de incapacidad temporal devengados en noviembre y diciembre se imputan en febrero de 2019, con lo que la comparación no es homogénea. Si sumamos 1.324 millones de € ([ver nota de prensa del Ministerio](#)), el déficit sería de 18.286 (1,51% del PIB).

Este déficit es el resultado de unos ingresos de 135.026 millones de euros y unos gastos de 151.988 millones de euros. La disminución del déficit se debe a que los ingresos han crecido (7.049 millones de €) más que los gastos (5.499 millones de €), aunque en ello influye la novedosa transferencia del Estado para apoyar el equilibrio presupuestario (ver más abajo su

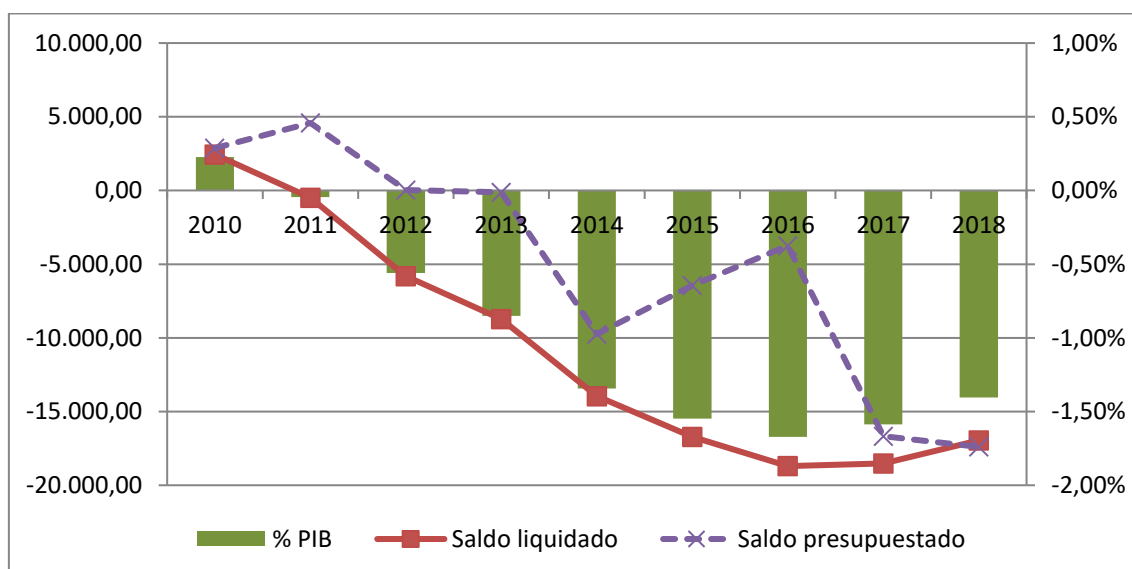
¹ Una versión reducida de este informe se presentará como Nota de Prensa por parte de Willis-Towers-Watson, como resultado del contrato de colaboración firmado entre ellos y el Grupo de Investigación en Pensiones y Protección Social.

efecto sobre el saldo contributivo) y la no imputación de ciertos gastos comentada en el párrafo anterior.

A su vez, el déficit por operaciones no financieras, en términos homogéneos, es peor del previsto en el presupuesto (17.397 millones de €) en 889 millones. La mayoría de esta desviación se debe a que los gastos no se corrigieron en el presupuesto tras la aprobación de la revalorización general del 1,6% frente a la revalorización prevista por tramos con la que se habían hecho los presupuestos.

Por tanto, en el ejercicio 2018 se puede destacar, como hecho más relevante, la reducción del déficit por operaciones no financieras. Esta reducción es aparente por la existencia de gastos devengados y no imputados (1.324 millones de euros) y por la incorporación de la transferencia del Estado de 1.333,91 millones no ligada a gastos no contributivos. El gráfico 1 muestra la evolución del saldo presupuestado y del saldo liquidado desde 2010 (el dato de 2018 presupuestado no ha eliminado los anteriores gastos finalmente no imputados).

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). En 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 desde 2013 porque la parte no contributiva está básicamente en equilibrio desde que ese año el Estado financió con transferencias la totalidad de los complementos a mínimo. En 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 2018 se situó en 19.563 millones de € (**1,62%** del PIB) con un ligero aumento en términos absolutos respecto al déficit de 2017 que se situaba en 19.289 millones de € (1,65% del PIB). Este déficit es el resultado de unos ingresos contributivos de 116.172 millones de € y unos gastos contributivos de 135.735 millones de €. Los ingresos contributivos han aumentado menos (5.250 millones de €) que los gastos contributivos (5.524 millones de €) en términos absolutos, pero más en términos relativos (4,7% frente a 4,3%). **El déficit contributivo sería mayor si se incluyeran los gastos devengados y no imputados** antes comentados, hasta alcanzar los 20.887 millones si todos ellos fueran contributivos (la mayoría sí lo son porque corresponden a incapacidad temporal, pero falta información para saber la cuantía exacta), y supondría el 1,73% del PIB.

La tabla 1 muestra la evolución del saldo anual de la Seguridad Social a lo largo de los cuatro trimestres de 2018.

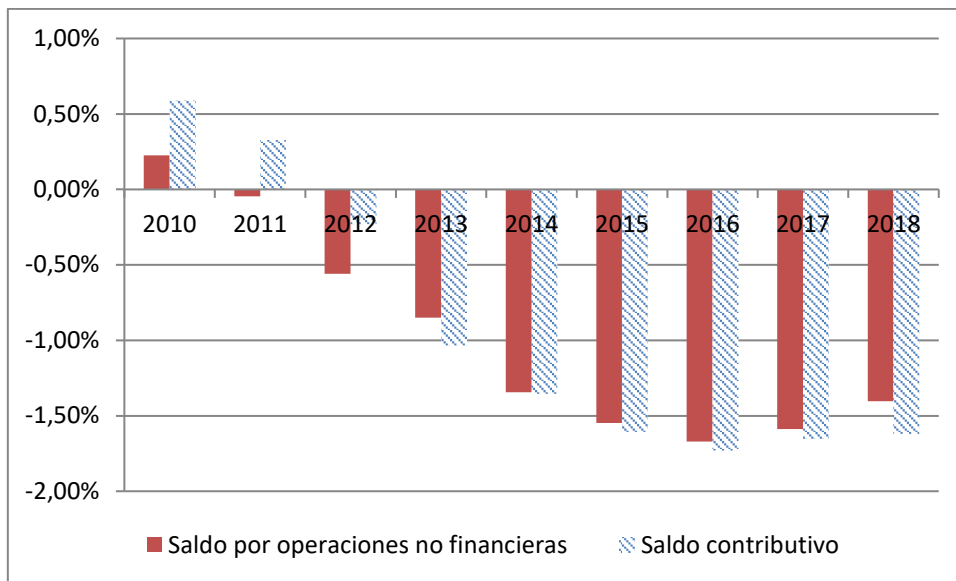
Tabla 1. Saldos anuales de la Seguridad Social tras cada trimestre

	2017T4	2018T1	2018T2	2018T3	2018T4
Saldo por operaciones no financieras	-18.511	-18.093	-18.076	-17.950	-16.962
% del PIB	-1,59%	-1,54%	-1,52%	-1,50%	-1,40%
Saldo contributivo	-19.289	-18.886	-18.571	-19.570	-19.563
% del PIB	-1,65%	-1,60%	-1,56%	-1,63%	-1,62%

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 2018.

Cotizaciones sociales

Las cotizaciones sociales, sin cese temporal de trabajadores autónomos, suponen casi 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:

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

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 2018 respecto a 2017:

$$\underbrace{c}_{5,16\%} = \underbrace{o}_{3,05\%} + \underbrace{(c_o - o)}_{2,26\%} + \underbrace{(c - c_o)}_{-0,15\%} = \underbrace{pib}_{3,53\%} + \underbrace{(c - pib)}_{1,63\%} = \underbrace{pib}_{3,53\%} - \underbrace{(pib - o)}_{0,48\%} + \underbrace{(c - o)}_{2,11\%}$$

Durante 2018 el volumen de cotizaciones ha aumentado un 5,16%, mucho más que el número de afiliados ocupados (+3,05%). Esto es destacable porque se ha consolidado la tendencia iniciada en 2016 al aumento de la cotización media por ocupado (+2,26%), que más que ha compensado la pérdida de peso relativo de las cotizaciones de desempleados (-0,15%). Por su parte, las cotizaciones sociales han ganado peso respecto al PIB (+1,63%), algo que ya se inició en 2017. Ello se debe a que la cotización total entre el número de ocupados ha subido más (2,11%) que la productividad por afiliado ocupado (+0,48%). Ver la tabla 2 para un desglose trimestral de estas tasas de variación.

Las cotizaciones sociales en 2018 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 empezado a aumentar de nuevo (+2,7%), respecto a la disminución del año anterior (-3,2%). 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 todavía no muy significativa.
- Aumento del peso de la contratación indefinida (con mayor base media), 10,3% de los contratos en 2018 (9% en 2017), frente a la temporal; aunque con una ligera disminución del contrato a tiempo completo, 64,2% en 2018 (64,4% en 2017), frente a tiempo parcial.
- Aumento de las bases mínimas (4%) y máximas (1,4% desde agosto) de cotización, aunque sólo la primera está por encima del crecimiento del PIB.

Pensiones contributivas

Las pensiones contributivas, sin el complemento a mínimo, explican el 89,4% 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 2018 han sido las siguientes:

$$\underset{4,71\%}{p} = \underset{1,13\%}{n} + \underset{1,6\%}{i} + \underset{1,98\%}{s}$$

El crecimiento de esta partida ha sido más de 1,3 puntos superior que en 2017 (+4,71% en 2018 frente a +3,35% en 2017) debido a la nueva revalorización de las pensiones (+1,6%) que ha abandonado el límite inferior del Índice de Revalorización de las Pensiones (0,25%) que se había aplicado entre 2014 y 2017. En 2018 se ha mantenido el crecimiento del número de pensiones (+1,13% frente al 1,12% de 2017), casi igual que la población por encima de la edad legal de jubilación (+1,11% según el INE), situada en 2018 en 65 años y 6 meses. Por su parte, el efecto

sustitución y el resto de los factores han contribuido al aumento del gasto en 1,98% en 2018, igual que en 2017. Ver la tabla 2 para un desglose trimestral de estas tasas de variación.

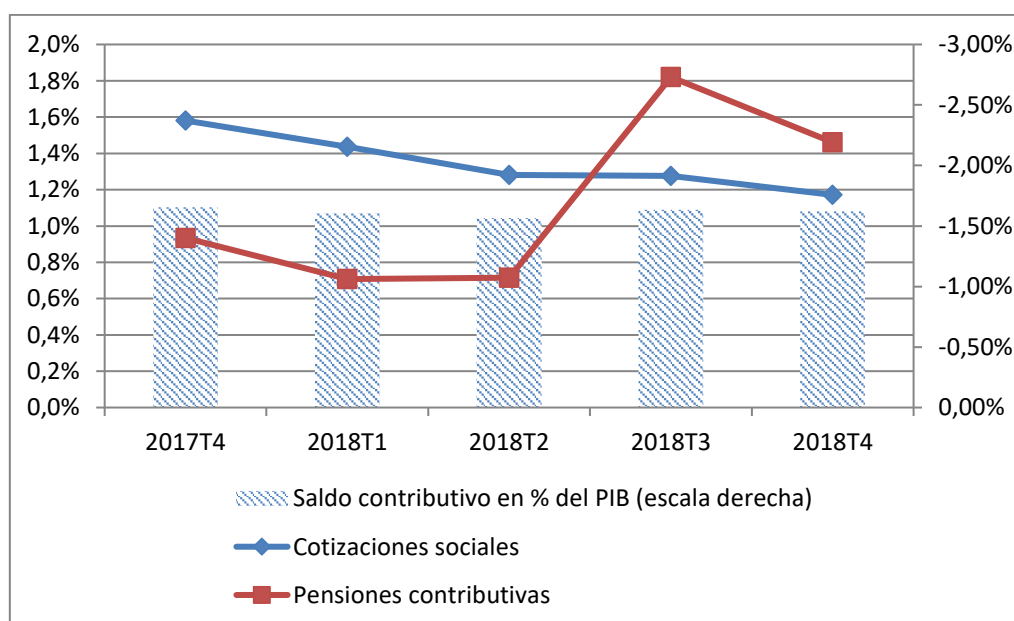
Tabla 2. Variación intertrimestral de las cotizaciones sociales y las pensiones contributivas y sus componentes.

	2017 Anual	2018T1	2018T2	2018T3	2018T4	2018 Anual
Desglose cotizaciones sociales						
Cotizaciones sociales	5,4%	1,4%	1,3%	1,3%	1,2%	5,2%
Afiliados ocupados	3,5%	0,8%	0,8%	0,7%	0,7%	3,1%
Cotización total por ocupado	1,9%	0,6%	0,5%	0,6%	0,4%	2,1%
PIB nominal	4,2%	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%	3,5%
PIB por afiliado	0,7%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,5%
Cotizaciones/PIB	1,2%	0,5%	0,4%	0,4%	0,3%	1,6%
Desglose pensiones contributivas						
Pensiones contributivas	3,3%	0,7%	0,7%	1,8%	1,5%	4,7%
Número de pensiones	1,1%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	1,1%
Revalorización	0,25%	0,06%	0,06%	1,1%	0,4%	1,6%
Sustitución y otros	2,0%	0,4%	0,4%	0,5%	0,8%	2,0%

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, aunque esta reducción se ha ralentizado en los dos últimos trimestres por el cambio en la revalorización de las pensiones (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 2019, es de esperar que los ingresos sigan la tendencia a la ralentización observada en 2018. El proyecto de presupuestos de la Seguridad Social para 2019 espera un aumento de las cotizaciones del 7,5%, lo que parece algo optimista con un crecimiento del PIB nominal del 4,1% ([cuadro macroeconómico del plan presupuestario 2019](#)). De hecho, hasta febrero el crecimiento observado es del 6,4%.

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 frenada por la revalorización de las pensiones del 1,6% en 2019, la compensación del 0,1% de la revalorización de 2018 y por el aumento de las pensiones de viudedad del 56% al 60% de la base reguladora también en 2019. Sin embargo, el aumento del 3% en las pensiones mínimas no supone un aumento del gasto contributivo. De esta manera, el aumento del gasto en pensiones contributivas, que se ha movido en el entorno del 3,3%-3,5% en los años 2014 a 2017, es muy probable que se sitúe nuevamente en el intervalo 4,5%-5%, como ha pasado en 2018.

En consecuencia, el déficit contributivo de la Seguridad Social en 2019 se resistirá a bajar respecto del de 2018 en términos absolutos, aunque probablemente sí que baje en términos de PIB, dependiendo del comportamiento final de las cotizaciones. Está previsto que su financiación sea a través del recurso al fondo de reserva (3.693 millones según el proyecto no aprobado de presupuestos de 2019), de una nueva transferencia del Estado no ligada a gastos no contributivos (850 millones) y de un nuevo préstamo del Estado (15.164 millones). Este último mecanismo de financiación del déficit supone emitir deuda pública que tendrán que devolver las próximas generaciones, por lo que sería recomendable no abusar de este recurso.

Por tanto, al margen de posibles reformas estructurales profundas con efectos a largo plazo, es evidente que el sistema **necesita corregir de manera urgente** el abultado déficit contributivo que arrastra desde hace varios años y que seguirá registrando en los próximos años incluso en un escenario de crecimiento económico y de creación de empleo. Dado que la corrección de este déficit difícilmente se podrá lograr por la vía de la reducción del gasto (por sus efectos políticos), la mayor parte de la solución tiene que venir por el lado de los ingresos. Con la nueva legislatura, esperemos que el Pacto de Toledo reanude sus trabajos y sea capaz de llegar a un acuerdo consensuado para una financiación sostenible del sistema de pensiones.