

El déficit contributivo anual del Sistema de la Seguridad Social baja al 2,22% del PIB, mientras que el déficit por operaciones no financieras lo hace al 0,93% del PIB tras el cuarto trimestre de 2021¹.

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).

Abril de 2022

<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 2021 (enero 2021-diciembre 2021) de **11.192** millones de euros, equivalentes a un **0,93%** del PIB², frente a los 11.925 millones de euros de déficit anual del trimestre anterior (octubre 2020-septiembre 2021), equivalentes al 1,01% del PIB. Hace un año (diciembre 2020) el déficit era del 1,34% del PIB.

Este déficit es el resultado de unos ingresos anuales de 180.919 millones de euros y unos gastos de 192.111 millones de euros. La bajada del déficit por operaciones no financieras del cuarto trimestre de 2021 tiene su explicación en un mayor aumento de ingresos (11.613 millones de euros) que de gastos (10.879 millones de euros). La importante subida de ingresos se debe tanto a mayores transferencias del Estado e internas de la Seguridad Social como a mayores cotizaciones sociales que en el cuarto trimestre de 2020. Así, en el cuarto trimestre de 2021 el Estado ha transferido 1.951 millones de € más que en el mismo periodo del año anterior, mientras que las cotizaciones sociales suman 4.757 millones de € más, de los cuales más de 2.000 millones de € proceden de desempleados y cuyo origen es, de momento, algo confuso. Por su parte, los gastos también han aumentado de forma importante, siendo las transferencias internas de la Seguridad Social responsables de la mitad de ese aumento y los gastos por cese temporal, especialmente las cuotas de los beneficiarios de esa prestación, responsables de casi la cuarta parte del aumento. Llama la atención que las cuotas de los beneficiarios de cese temporal superan a la propia prestación por cese temporal, sin que tengamos todavía una explicación clara de los motivos.

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 bajado a **26.705** millones de euros, equivalentes al **2,22%** del PIB, frente al déficit anual del 2,38% del trimestre anterior y al 2,75% de hace un año. El dato anual de ingresos contributivos, que no tiene en cuenta las transferencias del Estado, ha registrado un aumento de 4.571 millones de euros, al desaparecer de la contabilización el último trimestre afectado por la pandemia (2020T4), mientras que los gastos contributivos han aumentado en 3.286 millones

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.

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

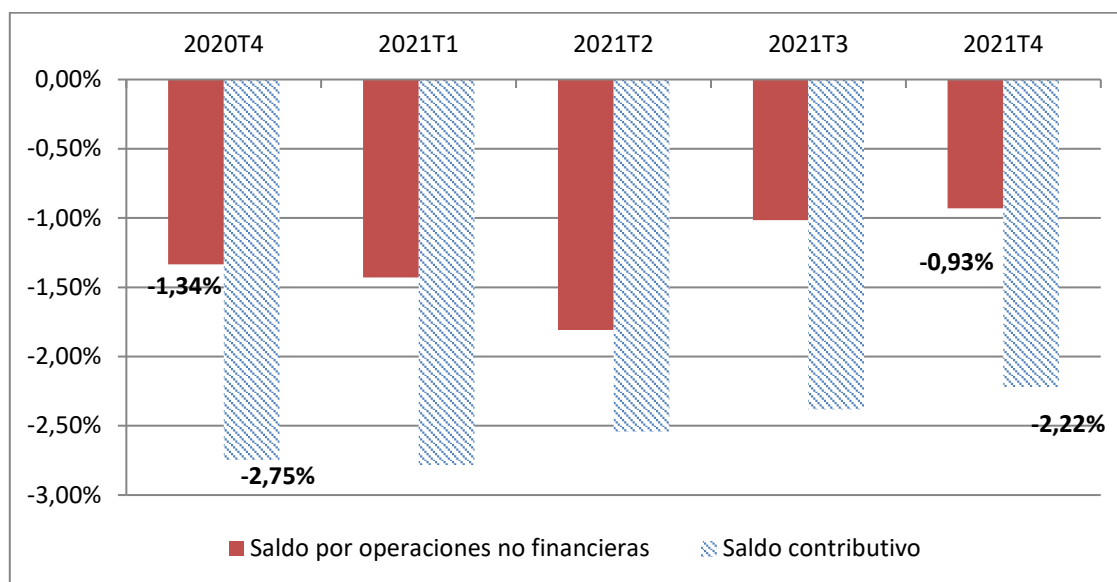
de euros, respecto al dato anual del trimestre anterior. Si la comparación la efectuamos con el **cuarto trimestre de 2019** (antes de la pandemia), vemos que en aquel momento el déficit contributivo era de **19.791 millones de euros**, que suponía el **1,59% del PIB**.

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

	2020T4	2021T1	2021T2	2021T3	2021T4
Saldo por operaciones no financieras	-14.980	-15.898	-20.999	-11.925	-11.192
% del PIB	-1,34%	-1,43%	-1,81%	-1,01%	-0,93%
Saldo contributivo	-30.805	-30.956	-29.531	-27.991	-26.705
% del PIB	-2,75%	-2,78%	-2,54%	-2,38%	-2,22%

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 2021, 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 2021-diciembre 2021 con el periodo octubre 2020-septiembre 2021, para determinar la variación intertrimestral del cuarto trimestre de 2021).

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 99,3% 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:

$$\underbrace{c}_{3,62\%} = \underbrace{o}_{0,95\%} + \underbrace{(c_o - o)}_{1,22\%} + \underbrace{(c - c_o)}_{1,45\%} = \underbrace{pib}_{2,3\%} + \underbrace{(c - pib)}_{1,33\%} = \underbrace{pib}_{2,3\%} - \underbrace{(pib - o)}_{1,34\%} + \underbrace{(c - o)}_{2,67\%}$$

Durante el cuarto trimestre de 2021 el volumen de cotizaciones ha aumentado un 3,62%, el mayor aumento intertrimestral, al desaparecer el mal cuarto trimestre de 2020 (el último con tasa negativa por la pandemia) pero, sobre todo, por la sorprendente aportación de las cotizaciones de desempleados. Efectivamente, los afiliados ocupados han experimentado una subida intertrimestral del 0,95%, mientras que la subida de la cotización media ha sido del 2,67%, desglosada en un aumento de la cotización media por ocupado del 1,22% más un aumento (récord histórico) del peso de las cotizaciones de desempleados (1,45%). Por su parte,

las cotizaciones sociales han ganado peso respecto del PIB (1,33%) debido a que las cotizaciones han subido más (3,62%) que el PIB nominal (2,3%). La subida del PIB nominal en este trimestre ha sido superior a la del trimestre anterior (1,28%), pero inferior a la del segundo trimestre de 2021 (4,29%). La recuperación de las cotizaciones sociales permite que su participación en el PIB escale a un histórico 10,94% (10,97% si se incluyera la cotización por cese temporal). En este trimestre, al contrario que en el anterior, ha impulsado más el crecimiento la productividad por afiliado (1,34%) que el número de ocupados afiliados (0,95%), siendo la cotización total por ocupado mayor en un 2,67% a la del trimestre anterior.

Durante el cuarto trimestre de 2021, se ha consolidado la recuperación después de la crisis de la COVID-19 sobre las cuentas de la Seguridad Social, al desaparecer del periodo de cálculo todos los trimestres negativos de la pandemia. 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.

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 2021 han sido las siguientes:

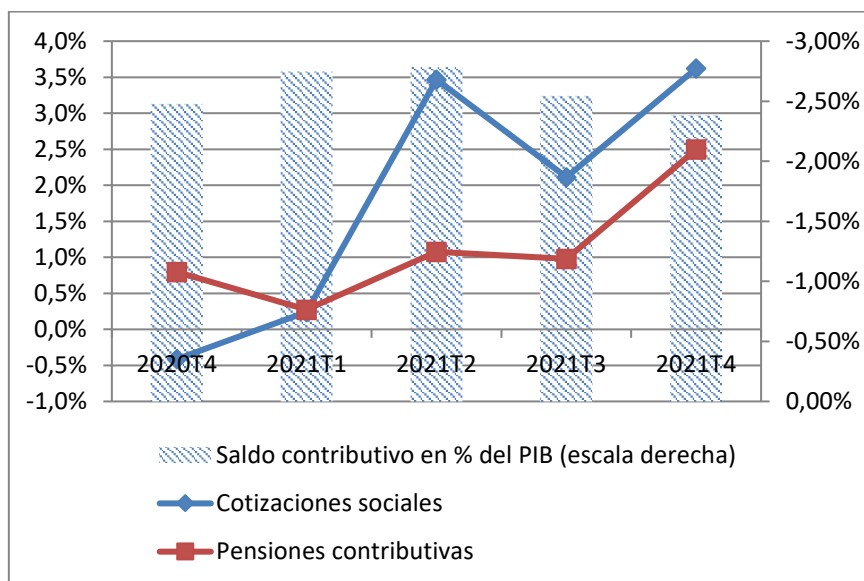
$$\underbrace{p}_{2,5\%} = \underbrace{n}_{0,28\%} + \underbrace{i}_{1,83\%} + \underbrace{s}_{0,4\%}$$

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 cuarto trimestre de 2018 en torno al 3,3% anual. Desde el cuarto trimestre de 2018, con la vuelta a la revalorización con el IPC, el incremento del gasto en pensiones contributivas ha vuelto a aumentar hasta el 4,7% en 2018, el 5,5% en 2019. En 2020 este gasto se ha moderado (2,9%) debido a otro de los efectos de la crisis de la COVID-19: las mayores bajas de pensiones por fallecimiento. A lo largo de 2021, sin embargo, el número de pensiones ha crecido a ritmos normales por el avance de la vacunación (0,28% en 2021T4), la revalorización de las pensiones aplicada en el cuarto trimestre ha tenido en cuenta la desviación del IPC (2,5% respecto a 0,9% previsto) y el resto de los efectos ofrece una variación del 0,4%. El resultado ha sido un aumento interanual del gasto en pensiones contributivas del 4,8% en 2021. 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.

	2020T3	2020T4	2020 Anual	2021T1	2021T2	2021T3	2021T4	2021 Anual
Desglose cotizaciones sociales								
Cotizaciones sociales	-1,3%	-0,4%	-3,4%	0,2%	3,5%	2,1%	3,6%	9,4%
Afiliados	-0,8%	-0,5%	-2,1%	-0,4%	1,0%	0,9%	1,0%	2,5%
Cotización media	-0,5%	0,1%	-1,3%	0,6%	2,5%	1,2%	2,7%	7,0%
PIB nominal	-2,0%	-2,2%	-10,4%	-0,9%	4,3%	1,3%	2,3%	7,0%
PIB por afiliado	-1,3%	-1,7%	-8,3%	-0,5%	3,3%	0,3%	1,3%	4,5%
Cotizaciones/PIB	0,8%	1,8%	6,9%	1,1%	-0,8%	0,8%	1,3%	2,5%
Desglose pensiones contributivas								
Pensiones contributivas	0,8%	0,8%	2,9%	0,3%	1,1%	1,0%	2,5%	4,8%
Número de pensiones	0,0%	0,0%	0,4%	0,0%	0,2%	0,2%	0,3%	0,7%
Revalorización	0,2%	0,2%	0,9%	0,2%	0,2%	0,2%	1,8%	2,5%
Sustitución y otros	0,5%	0,6%	1,6%	0,0%	0,7%	0,5%	0,4%	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 la recuperación de las cotizaciones sociales en el cuarto trimestre de 2021 tras el menor vigor que experimentaron en el tercer trimestre, aunque en parte se debe al excepcional aumento de las cotizaciones de desempleados. El mayor crecimiento de los gastos respecto al trimestre anterior creemos que se debe a la previsión del desembolso de la paga por desviación del IPC que, aunque se ha efectuado en enero de 2022, se reconoce como obligación en diciembre de 2021.

Conclusiones

El déficit contributivo de la Seguridad Social ha continuado corrigiéndose debido a que han desaparecido del cálculo los peores trimestres de la pandemia. En las cuentas de la ejecución de diciembre de 2021 hay algunas partidas con importes que nos parecen descompensados y que tendremos que aclarar en las próximas semanas: el gran aumento de las cotizaciones de desempleados (unos 2.000 millones de euros), la partida de cuotas de cese actividad de sus beneficiarios (con unas obligaciones reconocidas de casi 2.800 millones de euros, mientras que las prestaciones correspondientes no llegan a 600 millones de euros) y el aumento de las pensiones contributivas que hemos supuesto que se debe a la previsión de la paga por desviación del IPC.

El déficit por operaciones no financieras sigue mejorando de forma clara por las mayores transferencias del Estado en respuesta a la primera recomendación del Pacto de Toledo. El importe de esta transferencia no aparece desglosada en la ejecución presupuestaria, pero en la nota de prensa del Ministerio se dice que esa transferencia junto con la del Ingreso Mínimo Vital (IMV) asciende a 16.945 millones de €, por lo que al descontar el pago del IMV estaría alrededor de 15.020 millones de €. Esta transferencia, junto con los préstamos del Estado por importe de 13.830 millones de €, son, a grandes rasgos, los orígenes de los fondos que financian el déficit contributivo y que implica trasladar el déficit de la Seguridad Social al Estado.

El objetivo era que en 2023 desapareciera todo el déficit por operaciones no financieras, por lo que en 2022 veremos cómo aumentan más las transferencias del Estado para dar cumplimiento a las recomendaciones del Pacto de Toledo. De todas maneras, el cálculo del déficit contributivo se hace más necesario que nunca para saber cuál es la situación real del sistema en su parte contributiva.

La espiral inflacionista en la que estamos inmersos actualmente añade más incertidumbre a las cuentas de la Seguridad Social. El coste de la revalorización para 2023 puede superar los 10.000 millones de € con un IPC medio del 7%, mientras que el efecto de la inflación sobre la recaudación por cotizaciones no está tan claro, ya que aumentos salariales del 7% no parecen realistas a día de hoy.