

Ejecución presupuestaria de la Seguridad Social en 2014: déficit creciente.

Autores: Grupo de Investigación en Pensiones y Protección Social: E. Devesa, M. Devesa, I. Domínguez, B. Encinas, R. Meneu.

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

Introducción

El 31 de marzo de 2015 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 2014. Aunque los datos son provisionales, la liquidación definitiva que se conocerá en noviembre de 2015 no suele ofrecer muchas diferencias.

En el presente 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, muy similar al saldo anterior porque la parte no contributiva, financiada con transferencias del Estado, debería estar en equilibrio tras asumir el Estado la financiación de los complementos a mínimo desde 2013. No obstante, se trata de una aproximación porque los datos que se publican en este resumen no se desglosan de forma suficiente. Los datos del saldo presupuestario se presentan en términos de PIB utilizando la contabilidad nacional trimestral de España de 2014.

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

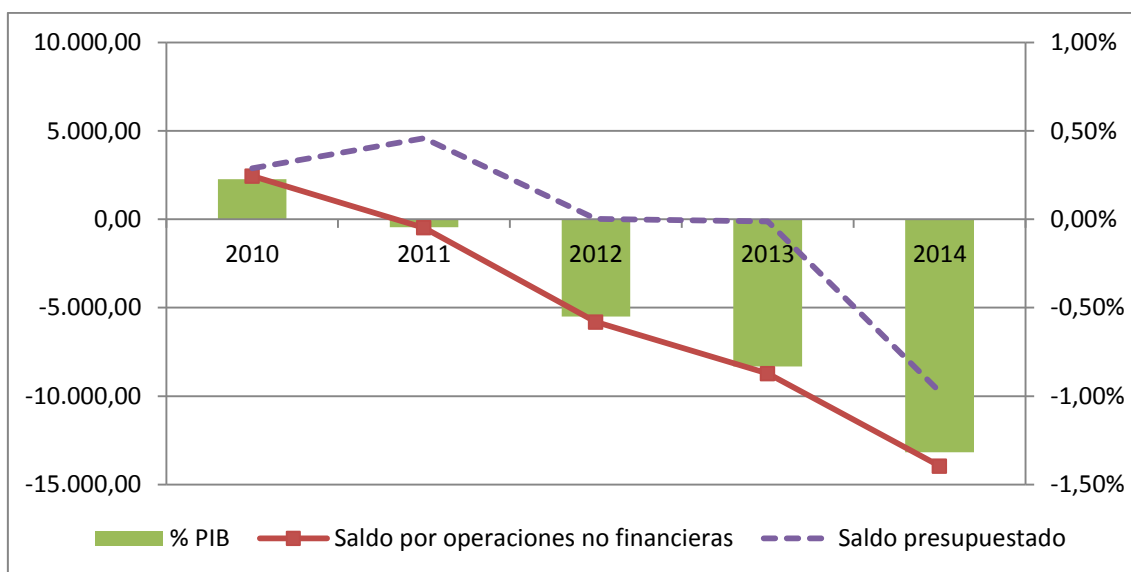
El saldo del Sistema de Seguridad Social por operaciones no financieras arroja un déficit en 2014 de 13.953,85 millones de euros, equivalentes a un **1,32%** del PIB, lo que implica un importante incremento respecto al déficit de 2013, que era de 8.725,35 millones de euros (0,83% del PIB).

Este déficit es el resultado de unos ingresos de 119.343,39 millones de euros y unos gastos de 133.297,24 millones de euros. El aumento del déficit se debe a que los ingresos han disminuido un 1,72% respecto a 2013, mientras que los gastos se han incrementado un 2,41%.

A su vez, el déficit por operaciones no financieras es sensiblemente superior al previsto en el presupuesto (9.744,91 millones de €), debido fundamentalmente a que los ingresos por cotizaciones sociales (99.155,95 millones de €) se han desviado claramente del objetivo (102.839,92 millones de €), lo que supone casi 3.700 millones de desajuste, mientras que el total de gastos por operaciones no financieras se ha comportado como se preveía en el presupuesto (133.199,64 millones de €); es decir, una desviación de algo menos de 100 millones.

Por tanto, en el ejercicio 2014 ha continuado la tendencia al aumento del déficit por operaciones no financieras y, por cuarto ejercicio consecutivo, las previsiones recogidas en el presupuesto inicial han fallado de forma notable (ver gráfico 1).

Gráfico 1. Saldo por operaciones no financieras de la Seguridad Social



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

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):

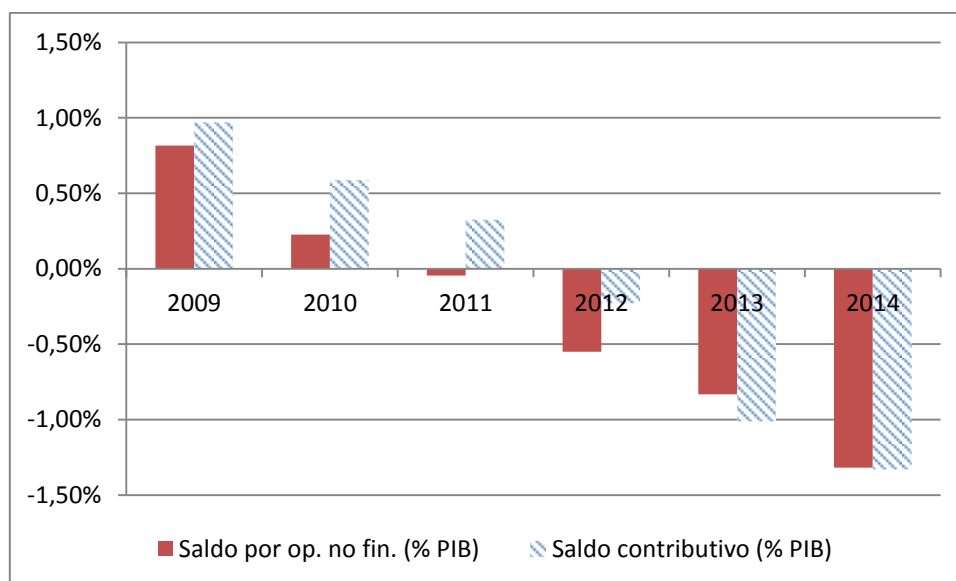
- En la parte de ingresos, se quitan las cotizaciones por cese temporal de trabajadores autónomos, las transferencias corrientes del Estado (financian gastos no contributivos), las transferencias corrientes de la Seguridad Social (se eliminan por consolidación) y las transferencias de capital (son en su mayoría internas y se eliminan por consolidación).
- En 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 es 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 los años anteriores el saldo contributivo es mejor que el saldo por operaciones no financieras.

Con estos ajustes, el saldo contributivo en 2014 se situó en -14.067,79 millones de € (**1,33%** del PIB) con un aumento importante respecto al déficit de 2013 que se situaba en 10.605,61 millones de € (1,01% del PIB). Este déficit es el resultado de unos ingresos contributivos de 102.870,06 millones de € y unos gastos contributivos de 116.937,85 millones de €. El aumento del déficit se justifica por un menor incremento de los ingresos contributivos (0,53%) que de los gastos contributivos (3,55%).

El gráfico 2 muestra la evolución del saldo por operaciones no financieras y del saldo contributivo desde 2009.

Gráfico 2. Comparación del saldo por operaciones no financieras y del saldo contributivo



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 2014.

Cotizaciones sociales

Las cotizaciones sociales, sin cese temporal de trabajadores autónomos, explican más del 96% de los ingresos contributivos. Su evolución depende de factores macroeconómicos como el PIB, empleo y salarios; y por las reglas de cotización. El análisis de sus determinantes se realiza a partir de la siguiente descomposición:

$$\underbrace{VC}_{0,95\%} = \underbrace{Af}_{1,56\%} \underbrace{\frac{VC}{Af}}_{-0,61\%} = \underbrace{PIB}_{0,88\%} \underbrace{\frac{1}{\frac{PIB}{Af}}}_{\text{Inversa Productividad por afiliado}} \underbrace{\frac{VC}{Af}}_{\text{Cotización media por afiliado}} = \underbrace{\frac{PIB}{PIB}}_{0,88\%} \underbrace{\frac{VC}{PIB}}_{0,07\%}$$

Durante 2014, el volumen de cotizaciones (VC) ha aumentado un 0,95%. En un primer desglose, ello se puede atribuir a un aumento del número de afiliados (Af) del 1,56%, compensado en parte por una disminución de la cotización media por afiliado de -0,61%. En un segundo nivel, también se puede desglosar en un aumento del PIB nominal del 0,88% y un aumento del peso de las cotizaciones sociales sobre el PIB del 0,07%. Este aumento del peso de las cotizaciones es consecuencia de que la cotización media no ha bajado tanto (-0,61%) como la productividad por afiliado (-0,68%). Todas las tasas que aparecen son logarítmicas.

Las cotizaciones sociales en 2014 han roto la tendencia descendente de los últimos ejercicios, creciendo un moderado 0,95%. Aún así, la recaudación ha sido 3.684 millones de euros menos de lo presupuestado y ello pese al buen comportamiento de la afiliación (+1,56%). La explicación se debe a la disminución de la cotización media por afiliado, debido al mayor peso de la afiliación a tiempo parcial (los empleos equivalentes a tiempo completo según el Banco

de España han crecido un 1,2%), al estancamiento de salarios motivado en parte por la deflación y a las tarifas planas para ciertos colectivos.

Pensiones contributivas

Las pensiones contributivas, sin el complemento a mínimo, explican el 89,5% 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 2014 han sido las siguientes:

$$\underset{3,53\%}{p} = \underset{1,48\%}{n} + \underset{0,25\%}{i} + \underset{1,80\%}{s}$$

Hay que señalar que la revalorización de las pensiones (+0,25%) se ha situado en el límite inferior del intervalo aprobado por la Ley 23/2013 y, pese a ello, se ha producido un aumento del poder adquisitivo de las pensiones debido a la inflación negativa del año 2014 (-0,15% en media anual). Las medidas de reforma de las pensiones incluidas en la Ley 27/2011 han contribuido a moderar las otras componentes del gasto en pensiones: el número de pensiones (+1,48%) ha crecido prácticamente como la población en edad por encima de la legal de jubilación (+1,45%), situada en 2014 en 65 años y 2 meses; y el efecto sustitución también se ha moderado respecto al año anterior.

Observando las dos partidas más importantes de ingresos y gastos queda justificado el aumento del déficit contributivo. Para el futuro es de esperar que los gastos sigan su moderación por las reformas de 2011 y 2013, pero difícilmente se podrá bajar del entorno del 2,5%-3% de aumento de gastos, mientras que los ingresos van a depender fundamentalmente del ciclo económico. Las perspectivas han mejorado en este sentido pero dado el nivel de déficit de partida es de esperar unos años más de revalorizaciones de pensiones en su nivel mínimo del 0,25%.