

## El déficit contributivo anual del Sistema de la Seguridad Social sube al 2,10% del PIB, mientras que el déficit por operaciones no financieras baja al 0,74% del PIB gracias a una transferencia extraordinaria del Estado tras el segundo trimestre de 2020<sup>1</sup>

**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/>

### Saldo presupuestario

El saldo del Sistema de Seguridad Social por operaciones no financieras arroja un déficit anual tras el segundo trimestre de 2020 (Julio 2019-Junio 2020) de 8.714 millones de euros, equivalentes a un **0,74%** del PIB<sup>2</sup>, frente a los 20.190 millones de euros de déficit anual del trimestre anterior (Abril 2019-Marzo 2020), equivalentes al 1,63% del PIB. Hace un año (Junio 2019) el déficit era del 1,49% del PIB.

Este déficit es el resultado de unos ingresos anuales de 159.618 millones de euros y unos gastos de 168.332 millones de euros. La importante reducción del déficit por operaciones no financieras tiene su explicación en la transferencia extraordinaria del Estado a la Seguridad Social (RDL 19/2020) bajo el título “Transferencia para equilibrar el impacto en las cuentas de la Seguridad Social derivado del COVID-19” por importe de 14.002,59 millones de euros.

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 aumentado, situándose en 26.650 millones de euros, equivalentes al **2,10%** del PIB, frente al déficit anual del 1,71% del PIB del trimestre anterior y al 1,66% del PIB de hace un año. El dato anual de ingresos contributivos, que no tiene en cuenta la anterior transferencia del Estado, ha registrado una disminución de 3.512 millones de euros mientras que los gastos contributivos han disminuido 54 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.

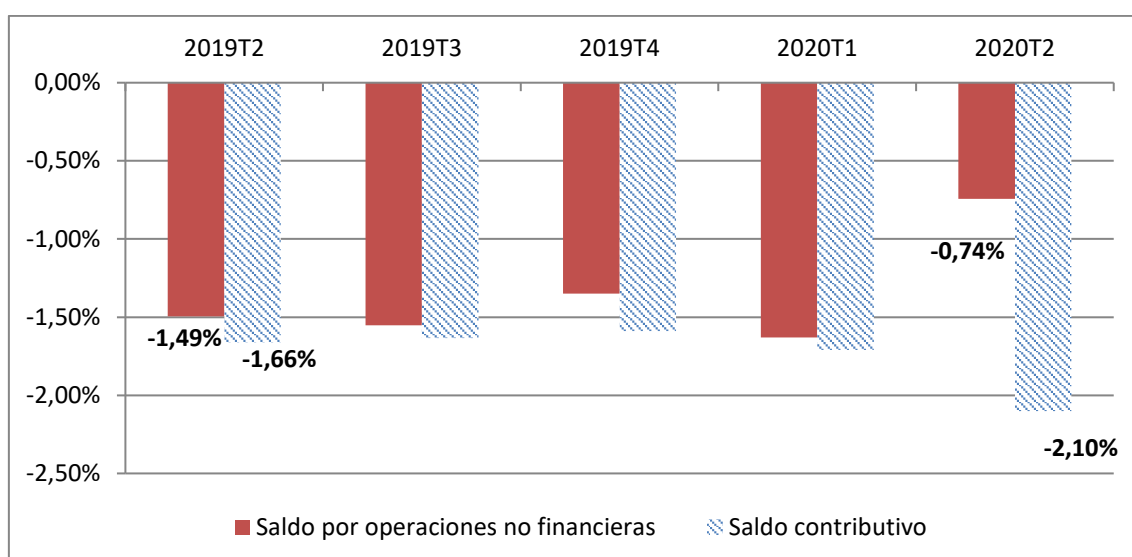
**Tabla 1. Saldos anuales de la Seguridad Social tras cada trimestre**

|                                      | 2019T2  | 2019T3  | 2019T4  | 2020T1  | 2020T2  |
|--------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Saldo por operaciones no financieras | -18.304 | -19.161 | -16.793 | -20.190 | -8.714  |
| % del PIB                            | -1,49%  | -1,55%  | -1,35%  | -1,63%  | -0,74%  |
| Saldo contributivo                   | -20.297 | -20.115 | -19.761 | -21.192 | -24.650 |
| % del PIB                            | -1,66%  | -1,63%  | -1,59%  | -1,71%  | -2,10%  |

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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 cuarto 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 aparecen diferencias por los distintos calendarios en las transferencias del Estado. En cambio, a partir de 2018 ambos déficits han empezado a divergir, siendo mayor el déficit contributivo por la novedosa 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 ha acusado en el segundo trimestre de 2020 debido a la transferencia extraordinaria para paliar los efectos de la COVID-19. En general, no obstante, el saldo contributivo es más orientativo de la tendencia al no verse afectado por las transferencias internas y del Estado.

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 2019-Junio 2020 con el periodo Abril 2019-Marzo 2020, para determinar la variación intertrimestral del segundo trimestre de 2020).

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% de los ingresos contributivos. Este porcentaje ha ido creciendo dada 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 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:

$$\underbrace{c}_{-2,77\%} = \underbrace{o}_{-1,11\%} + \underbrace{(c_o - o)}_{-2,86\%} + \underbrace{(c - c_o)}_{1,19\%} = \underbrace{pib}_{-5,45\%} + \underbrace{(c - pib)}_{2,68\%} = \underbrace{pib}_{-5,45\%} - \underbrace{(pib - o)}_{-4,34\%} + \underbrace{(c - o)}_{-1,67\%}$$

Durante el segundo trimestre de 2020 el volumen de cotizaciones ha disminuido un 2,77%, rompiendo una racha de 26 trimestres de aumentos. Ello se debe tanto a la caída del número de afiliados ocupados (-1,11%), como de la cotización media por ocupado (-2,86%), compensado en parte por un efecto positivo de la cotización de desempleados (+1,19%). Por su parte, las cotizaciones sociales han ganado mucho peso respecto del PIB (2,68%) debido a que la caída de las cotizaciones (-2,77%) se ha visto superada por la fuerte caída del PIB (-5,45%). La caída del PIB suele trasladarse con retraso a las cotizaciones. De momento, ha supuesto más una disminución de la productividad por ocupado (-4,34%) que del número de ocupados (-1,11%), aunque la bajada de la productividad no se ha trasladado totalmente a las bases de cotización (salarios o duración de la jornada laboral), siendo la caída de la cotización total por ocupado del 1,67%. Ver la tabla 2 para un desglose trimestral de estas tasas de variación.

Durante el segundo trimestre de 2020, se ha manifestado en toda su potencia el efecto de la crisis de la COVID-19, sobre todo sobre el PIB y algo menos sobre la afiliación y la recaudación. Así, los afiliados y el volumen de cotizaciones han bajado pero menos que el PIB. La caída de la cotización media por afiliado ocupado también demuestra que una parte del ajuste se ha trasladado a menores bases de cotización y/o menores jornadas laborales. En la tabla 2 y el gráfico 2 se recogen las tasas de variación de los últimos 5 trimestres del volumen de cotizaciones y sus factores explicativos.

## Pensiones contributivas

Las pensiones contributivas, sin el complemento a mínimo, explican el 88% 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 segundo trimestre de 2020 han sido las siguientes:

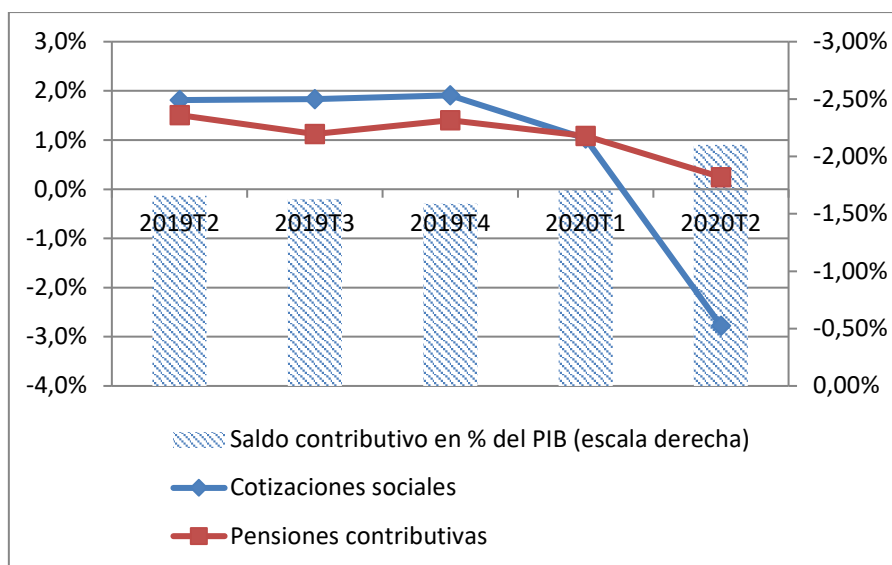
$$\underbrace{p}_{0,25\%} = \underbrace{n}_{0,12\%} + \underbrace{i}_{0,23\%} + \underbrace{s}_{-0,1\%}$$

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 segundo trimestre de 2018 en torno al 3,3% anual. Desde el tercer trimestre de 2018, con la vuelta a la revalorización con el IPC, el incremento en el gasto en pensiones contributivas ha vuelto a aumentar hasta el 4,5%-5% anual. En el segundo trimestre de 2020 el número de pensiones crece (+0,12%) la mitad de lo que lo venía haciendo, debido a otro de los efectos de la crisis de la COVID-19: las mayores bajas de pensiones por fallecimiento (entre marzo y mayo se ha detectado una anomalía de bajas por fallecimiento de aproximadamente 30.000 pensionistas). La revalorización de las pensiones aplicada en el segundo trimestre ha sido del 0,23% (equivalente al 0,9% anual); y el resto de efectos ofrece una variación negativa (-0,1%) lo que nos ha sorprendido ya que la pensión media ha seguido creciendo por encima de la revalorización de las pensiones lo que implica un efecto sustitución positivo. Tal vez haya algún efecto calendario ya que en 2019 la componente de resto de efectos creció más de lo normal (0,8%). En cualquier caso, habrá que esperar a los próximos trimestres para confirmar que la variación negativa de este trimestre ha sido una irregularidad. 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.**

|   | 2018  | 2019T1 | 2019T2 | 2019T3 | 2019T4 | 2019  | 2020T1 | 2020T2 |
|---|-------|--------|--------|--------|--------|-------|--------|--------|
| Desglose cotizaciones sociales          | Anual |        |        |        |        | Anual |        |        |
| Cotizaciones sociales                   | 5,3%  | 2,0%   | 1,8%   | 1,8%   | 1,9%   | 7,5%  | 1,0%   | -2,8%  |
| Afiliados                               | 3,1%  | 0,7%   | 0,7%   | 0,6%   | 0,5%   | 2,6%  | 0,3%   | -1,1%  |
| Cotización media                        | 2,3%  | 1,3%   | 1,1%   | 1,2%   | 1,4%   | 5,0%  | 0,7%   | -1,7%  |
| PIB nominal                             | 3,4%  | 0,9%   | 0,9%   | 0,8%   | 0,9%   | 3,5%  | -0,5%  | -5,4%  |
| PIB por afiliado                        | 0,4%  | 0,2%   | 0,2%   | 0,2%   | 0,3%   | 1,0%  | -0,8%  | -4,3%  |
| Cotizaciones/PIB                        | 1,9%  | 1,0%   | 0,9%   | 1,0%   | 1,1%   | 4,0%  | 1,6%   | 2,7%   |
| <b>Desglose pensiones contributivas</b> |       |        |        |        |        |       |        |        |
| Pensiones contributivas                 | 4,7%  | 1,5%   | 1,5%   | 1,1%   | 1,4%   | 5,5%  | 1,1%   | 0,2%   |
| Número de pensiones                     | 1,1%  | 0,3%   | 0,3%   | 0,3%   | 0,3%   | 1,2%  | 0,3%   | 0,1%   |
| Revalorización                          | 1,6%  | 0,5%   | 0,4%   | 0,4%   | 0,4%   | 1,7%  | 0,2%   | 0,2%   |
| Sustitución y otros                     | 1,9%  | 0,6%   | 0,8%   | 0,4%   | 0,7%   | 2,6%  | 0,6%   | -0,1%  |

**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 el fuerte deterioro del último trimestre. Tras varios trimestres en los que las cotizaciones sociales crecían por encima de las pensiones contributivas, la tendencia se rompió en el primer trimestre de 2020 y se ha agudizado en el segundo trimestre, siendo negativa la tasa de crecimiento de las cotizaciones sociales. En el futuro más próximo se espera un rápido deterioro del déficit contributivo de la Seguridad Social por tres motivos fundamentalmente:

- La caída de la actividad: los cotizantes medios en Julio de 2020 son 750 mil menos que un año antes.
- La extensión de las exenciones de cotizaciones: se ha optado por esta figura para compensar a las empresas y autónomos, en lugar de que el SEPE se hiciera cargo de ellas. De momento se extienden hasta el 30 de septiembre, pero con ampliaciones probables, al menos para ciertos sectores.
- El aumento de gastos contributivos en incapacidad laboral transitoria por los efectos de la crisis sanitaria.

### Conclusiones

El déficit contributivo de la Seguridad Social ha empeorado rápidamente en el segundo trimestre de 2020 respecto al trimestre anterior debido a los efectos de la crisis de la COVID-19 en lo que respecta a los menores ingresos por cotizaciones. El déficit por operaciones no financieras, en cambio, se ha corregido bruscamente debido a la transferencia extraordinaria del Estado de 14.002 millones de euros.

De cara a los próximos trimestres, se espera un fuerte incremento del déficit contributivo sobre el PIB de la Seguridad Social por la persistencia de la crisis sanitaria, con nuevos rebrotes que dificultarán la vuelta a la normalidad económica. Con todo, la distribución del déficit entre administraciones públicas depende de las transferencias entre ellas, siendo posible que la

Administración Central absorba una parte del déficit del sistema contributivo de la Seguridad Social a través de transferencias para apoyar su equilibrio presupuestario o para paliar los efectos de la COVID-19, como ha ocurrido en este trimestre.

De confirmarse estas estimaciones, el déficit contributivo anual, que no se ve afectado por las transferencias del Estado, se situaría en su nivel máximo histórico tanto en términos absolutos (en el entorno de los 30.000 millones de euros) como en términos de PIB, lo que exigirá, además de transferencias del Estado, nuevas operaciones financieras (préstamos con cargo a endeudamiento) y, veremos, si recortes de pensiones, algo descartado por el Ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

Por último, hay que señalar que, dada la disparidad entre el saldo por operaciones no financieras y el saldo contributivo, la Seguridad Social debería informar de ambos y no solo del primero. Se podría llegar a una situación “esperpéntica”, donde apareciera superávit por operaciones no financieras y, sin embargo, el déficit contributivo fuera el más alto de toda la serie histórica ¿Qué haría falta para que esto ocurriera?: Que se hicieran transferencias extraordinarias por un importe superior al déficit contributivo. Creemos que la ciudadanía necesita estar mejor informada de la situación real de la Seguridad Social, y para ello es imprescindible que se aclare el impacto de las transferencias extraordinarias.