

SALDO DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y FONDO DE RESERVA

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

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

1. Introducción

En este documento se pretende analizar las distintas medidas que existen para determinar el saldo de la Seguridad Social y calcular cuál sería el importe acumulado aproximado en el fondo de reserva de la Seguridad Social a día de hoy si desde su creación, en el año 2000, todos los superávits y déficits de naturaleza contributiva de la Seguridad Social hubieran pasado por el fondo de reserva.

En primer lugar, se relacionan cuatro de las metodologías más importantes para medir el saldo de la Seguridad Social: en términos de contabilidad nacional, según la liquidación del presupuesto por operaciones no financieras, a efectos del cálculo del Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP) y un ajuste sobre este último que hemos llamado el saldo contributivo. Los cuatro tipos de saldos muestran la misma tendencia, aunque, por su propia definición, tienen cuantías diferentes.

En segundo lugar, y tomando como referencia el saldo contributivo, realizamos un ejercicio de simulación para calcular cuál sería el importe del fondo de reserva a finales de 2017 si los superávits de los primeros años se hubieran destinado íntegramente al fondo de reserva y si los déficits de los últimos años también se hubieran financiado con cargo a dicho fondo de reserva.

En última instancia, la diferencia entre el nivel teórico obtenido para el fondo de reserva y su valor real, se puede interpretar como la deuda que el sistema fiscal español tendría con la Seguridad Social por el hecho de haberse pagado con cotizaciones gastos no contributivos, que deberían haberse pagado con impuestos, todo ello desde el año 2000 hasta la actualidad.

2. Distintas definiciones de saldos de la Seguridad Social

El saldo es la diferencia entre ingresos y gastos de la Seguridad Social. Según qué conceptos y organismos se incluyan en el cálculo de ambas partidas se tiene una definición distinta.

a) Saldo de los Fondos de la Seguridad Social en términos de contabilidad nacional

Los Fondos de la Seguridad Social forman el subsector S.1314 dentro del sector "Administraciones Públicas", que es uno de los sectores de la Contabilidad Nacional según el Sistema Europeo de Cuentas (SEC 2010). Está formado por 30 entes, 23 de ellos son Mutuas colaboradoras de la Seguridad Social: otros cinco integran junto con las Mutuas el llamado Sistema de la Seguridad Social; el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), que gestiona las pensiones y prestaciones contributivas, el Instituto Social de la Marina (ISM), el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (INGES), el Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) y la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS), que gestiona las cotizaciones. Los 2 entes restantes son organismos autónomos: el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), que gestiona las prestaciones por desempleo, y el Fondo de Garantía Salarial (FOGASA).

Las cuentas por operaciones no financieras de este subsector de las Administraciones Públicas se publican en la página web del Ministerio de Hacienda¹. La diferencia entre Recursos y Empleos no financieros representa la capacidad o necesidad de financiación de este subsector, lo que en este documento hemos considerado como primera acepción del saldo de la Seguridad Social.

b) Saldo del Sistema de la Seguridad Social por operaciones no financieras

El Sistema de Seguridad Social excluye el SEPE y el FOGASA respecto a la definición precedente. El resto de entes, incluyendo las Mutuas, forman el conjunto de entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social.

El presupuesto del Sistema de Seguridad Social se presenta de forma agregada junto con los Presupuestos Generales del Estado. Las cuentas se clasifican en tres vertientes: la económica, la funcional y la orgánica. Dentro de la vertiente económica se diferencian 9 capítulos, los 7 primeros forman el presupuesto por operaciones no financieras. La diferencia entre ingresos y gastos de estos 7 primeros capítulos es el saldo por operaciones no financieras, la segunda acepción de saldo de la Seguridad Social.

Los datos de los presupuestos liquidados de cada año pueden descargarse del informe económico financiero que acompaña a los presupuestos, todo ello en la página web de la Seguridad Social².

c) Saldo a efectos de cálculo del IRP

La Ley 23/2013 reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social establece, en su artículo 7 punto 3, qué ajustes hay que realizar respecto a los ingresos y gastos del sistema de Seguridad Social por operaciones no financieras para aplicar la fórmula del IRP:

Para el cálculo de la expresión matemática se considerará el total de ingresos y gastos agregados del sistema por operaciones no financieras (capítulos 1 a 7 en gastos y 1 a 7 en ingresos del Presupuesto de la Seguridad Social) sin tener en cuenta los correspondientes al Instituto Nacional de Gestión Sanitaria y al Instituto de Mayores y Servicios Sociales. A los efectos de su utilización en el cálculo del índice de revalorización, y respecto de las cuentas liquidadas, la Intervención General de la Seguridad Social deducirá de los capítulos anteriores aquellas partidas que no tengan carácter periódico.

No obstante, no se incluirán como ingresos y gastos del sistema los siguientes conceptos:

- a) De los ingresos, las cotizaciones sociales por cese de actividad de trabajadores autónomos y las transferencias del Estado para la financiación de las prestaciones no contributivas, excepto la financiación de los complementos a mínimos de pensión.*
- b) De los gastos, las prestaciones por cese de actividad de trabajadores autónomos y las prestaciones no contributivas, salvo los complementos a mínimos de pensión.*

Esta metodología de cálculo es un intento de aproximación al concepto de ingresos y gastos contributivos, unas definiciones muy importantes, aunque controvertidas, para clarificar la separación de las fuentes de financiación de la Seguridad Social. Una de las recomendaciones del Pacto de Toledo es que los gastos contributivos se financien con cotizaciones y los no

¹ <http://www.igae.pap.minhfp.gob.es/sitios/igae/es-ES/ContabilidadNacional/infadmPublicas/infadmseguridadsocial/Paginas/innofinancierasSS.aspx>

² http://www.seg-social.es/Internet_1/Estadistica/PresupuestosyEstudi47977/Presupuestos/index.htm

contributivos con impuestos. Pero determinar qué partidas van a cada categoría es objeto de permanente discusión. La Ley 23/2013 recoge una manera de distribuir qué es contributivo y no contributivo, aunque, en nuestra opinión, debería haber excluido también los complementos a mínimos y las transferencias del Estado para su financiación, tanto en gastos como en ingresos, como hacemos a continuación.

Los datos de ingresos y gastos a efectos de cálculo del IRP para el periodo 2012-2016 aparecen en el informe económico financiero que acompaña a los presupuestos de la Seguridad Social de 2017. Para años anteriores, a partir del año 2000, hay que consultar el simulador de la AIREF³, que calcula el IRP bajo distintos escenarios.

d) Saldo contributivo de la Seguridad Social

La cuarta acepción de saldo de la Seguridad Social, como se ha dicho antes, tiene en consideración los ingresos y gastos a efectos de cálculo del IRP, pero excluye los complementos a mínimos y las transferencias del Estado para su financiación. Es un intento más aproximado de acercarse a la idea de ingresos y gastos contributivos. A partir de 2013, las diferencias entre el saldo a efectos de cálculo del IRP y el saldo contributivo no son significativas, ya que desde ese año la totalidad del complemento a mínimos se financia con impuestos, pero sí que hay diferencias importantes antes de 2013.

En el debate de las pensiones se detectan opiniones acerca de sacar otros gastos de la categoría contributiva, como los gastos de gestión, las bonificaciones a las cotizaciones a la Seguridad Social o las pensiones de supervivencia. En nuestra opinión, los gastos de gestión necesarios para el pago de prestaciones contributivas también deben considerarse de naturaleza contributiva, las bonificaciones a las cotizaciones permiten aumentar el número de cotizantes y repercuten en el volumen recaudado por cotizaciones por lo que deben considerarse dentro de las contributivas y, por último, las prestaciones de supervivencia, si no se redefinen, dependen de la base reguladora del titular fallecido y, por tanto, también son de naturaleza contributiva⁴. Sólo si estas prestaciones fueran no contributivas (de cuantía fija para aquellos que acreditaran falta de recursos) estaría justificado que pasaran a financiarse con impuestos.

Los datos para calcular el saldo contributivo toman como referencia los ingresos y gastos a efectos del IRP y se ajustan restando los complementos a mínimos y las transferencias del Estado para su financiación. Estas partidas aparecen en el informe económico financiero que acompaña a los presupuestos de cada año.

3. Datos comparativos

Los datos de los saldos de la Seguridad Social bajo las cuatro definiciones aparecen en la tabla 1 y se representan en el gráfico 1.

³ <http://www.airef.es/simuladores>

⁴ Sí que podría tener más sentido considerar como no contributiva la diferencia entre el porcentaje normal aplicado para el cálculo de la pensión de viudedad, 52% en la actualidad, y el 70% que se aplica en el caso de beneficiarios que cumplen una serie de requisitos.

Tabla 1. Saldo de la Seguridad Social según distintas definiciones

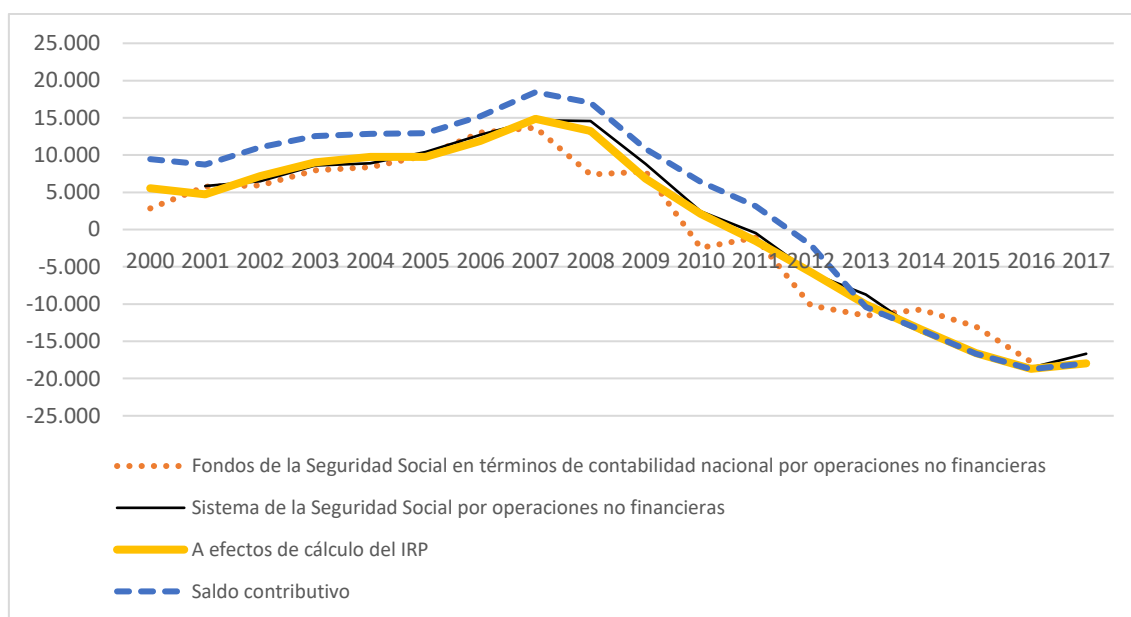
Año	Fondos	Sistema	A efectos IRP	Contributivo
2000	2.844	3.639	5.549	9.451
2001	5.736	6.324	4.714	8.718
2002	5.923	6.907	7.171	11.052
2003	7.955	8.908	9.016	12.543
2004	8.385	9.469	9.748	12.846
2005	9.914	10.432	9.760	12.950
2006	13.001	12.797	11.912	15.209
2007	13.680	14.744	14.861	18.438
2008	7.385	14.668	13.239	17.024
2009	7.778	8.929	6.815	10.822
2010	-2.433	2.502	2.122	6.413
2011	-1.063	-417	-1.541	3.149
2012	-10.171	-5.673	-5.711	-2.045
2013	-11.541	-8.613	-10.043	-10.405
2014	-10.763	-13.539	-13.421	-13.477
2015	-13.038	-16.400	-16.608	-16.670
2016	-17.757	-18.519	-18.698	-18.739
2017		-16.769 ¹	-17.978 ²	-17.978

2016: Los datos se basan en la liquidación provisional del presupuesto.

2017: ¹ Según presupuesto aprobado. ² Estimación de la AIReF

Fuente de datos: <http://www.seg-social.es>, <http://www.airef.es>, <http://www.igae.pap.minhafp.gob.es> y elaboración propia.

Gráfico 1. Saldo de la Seguridad Social según distintas definiciones



Como se observa en la tabla 1 y el gráfico 1 los cuatro tipos de saldo siguen la misma tendencia, aunque con diferencias debidas a las distintas definiciones. El saldo del subsector de Fondos de la Seguridad Social se ve condicionado por el déficit o superávit del SEPE y FOGASA que no afecta al resto de saldos. Las diferencias entre el saldo del Sistema y el saldo a efectos del IRP no son significativas, lo que demuestra que la parte no contributiva, sin tener en cuenta los complementos a mínimo y su financiación, está bastante equilibrada a lo largo de los años. Por último, el saldo contributivo también es similar a los dos anteriores a partir de 2013 pero diverge

claramente en los años previos ya que los complementos a mínimo no se financiaron totalmente con impuestos.

4. Fondo de reserva real y teórico

El fondo de reserva de la Seguridad Social se creó mediante la Ley 24/1997 de consolidación y racionalización del sistema de Seguridad Social con el objetivo de dotar al sistema de recursos financieros excedentes para hacer frente a necesidades futuras que se pusieran de manifiesto por desviaciones negativas entre ingresos y gastos contributivos. La primera aportación al fondo de reserva se produjo en el año 2000.

Las dotaciones al fondo de reserva eran inicialmente totalmente discrecionales, pero a partir de la Ley 28/2003 reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social se especifica que *“los excedentes de ingresos, que tengan carácter contributivo y que resulten de la liquidación de los presupuestos de la Seguridad Social de cada ejercicio, se apliquen prioritaria y mayoritariamente a la constitución del Fondo de Reserva”*. También se indica que *“el exceso de excedentes derivado de la gestión por parte de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social de la prestación de incapacidad temporal por contingencias comunes, determinado de conformidad con las normas reguladoras del mismo, se destinará a dotar el Fondo de Reserva de la Seguridad Social”*.

Como se observa, la normativa en cuanto a aportaciones al fondo de reserva es suficientemente flexible como para permitir desviaciones entre superávits contributivos y aportaciones al fondo. Por otra parte, el fondo de reserva invierte en activos financieros de deuda pública principalmente, y los intereses de dichos activos (cupones y amortizaciones) más las plusvalías o minusvalías de las compraventas de activos dan lugar a una determinada rentabilidad que se publica en los sucesivos informes anuales de gestión del fondo de reserva⁵.

La tabla 2 recoge las principales magnitudes asociadas al fondo de reserva. Se observa que las dotaciones al fondo de reserva fueron claramente inferiores al saldo contributivo en el periodo 2000-2011, originándose una deuda, al menos teórica, con el Sistema de Seguridad Social por parte del sistema impositivo.

Desde 2012 se han sucedido déficits en el sistema contributivo debido a la crisis económica, que se nota en las cuentas de la Seguridad Social con dos años de retraso aproximadamente debido a que los que reciben prestaciones de desempleo también cotizan durante ese tiempo como máximo. En ocasiones, el déficit no sólo se financia con recursos al fondo de reserva sino también con el Fondo de Contingencias Profesionales⁶, antes Fondo de Prevención y Rehabilitación, de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales,

⁵ Ver Informe de gestión de 2016 en <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/224118.pdf>

⁶ La información sobre el Fondo de Contingencias puede consultarse en la web de la asociación de mutuas (www.amat.es), en los Informes Estadísticos de la Tesorería General de la Seguridad Social en http://www.seg-social.es/Internet_1/Estadistica/Documentacion/Memorias/index.htm y en algunos informes del Fondo de Reserva de la Seguridad Social en http://www.seg-social.es/Internet_1/Estadistica/FondodeReservadelaS48074/Informes/InfoAnuEE2k10/InfCortGen2k10/index.htm#127558. De todas formas, al amparo de la Orden ESS/1250/2015, de 25 de junio, los recursos de este fondo se han destinado a los fines propios del sistema de Seguridad Social y, en concreto, al pago de prestaciones económicas y desfases de tesorería que se han producido en estos años, por lo que su cuantía es poco significativa desde entonces.

especialmente en 2012 o 2015, o con préstamos del Estado, como en 2017. Los datos de estas dos fuentes no están recogidos en la tabla 2.

Tabla 2. Déficit contributivo y principales magnitudes asociadas al Fondo de Reserva

Año	Déficit (-) o superávit (+) contributivo	Aportaciones (+) o reembolsos (-) al Fondo de Reserva	Aportaciones excedente de Mutuas	Cuantía Fondo a 31/12	Cuantía sobre el PIB	Rentabilidad del Fondo de Reserva
2000	9.451	601		604	0,1%	0,59%
2001	8.718	1.803		2.433	0,3%	6,51%
2002	11.052	3.575		6.169	0,8%	7,12%
2003	12.543	5.494		12.025	1,5%	3,70%
2004	12.846	6.700	20	19.330	2,2%	5,20%
2005	12.950	7.000	5	27.185	2,9%	3,82%
2006	15.209	7.500	42	35.879	3,6%	0,59%
2007	18.438	8.300	110	45.716	4,2%	2,66%
2008	17.024	9.400	120	57.223	5,1%	8,77%
2009	10.822		80	60.022	5,6%	3,70%
2010	6.413	1.740	69	64.375	6,0%	-1,83%
2011	3.149		223	66.815	6,2%	6,02%
2012	-2.045	-7.003	227	63.009	6,1%	4,89%
2013	-10.405	-11.648	196	53.744	5,2%	9,14%
2014	-13.477	-15.300	279	41.634	4,0%	11,85%
2015	-16.670	-13.250	103	32.481	3,0%	1,05%
2016	-18.739	-20.136	11	15.020	1,3%	0,90%
2017	-17.978	-7.100		8.095 ¹	0,7%	n.d.

¹ Saldo a 1/12/2017

Fuente de datos: <http://www.seg-social.es> y elaboración propia.

Agregando el Fondo de Reserva, el Fondo de Contingencias Profesionales (aportaciones de la Mutuas menos disposiciones por parte de la Seguridad Social) y el préstamo del Estado de 2017 (10.192 millones de € con signo negativo), la cuantía sería negativa a finales de 2017 (ver tabla 3).

El ejercicio de simulación que se realiza a continuación consiste en calcular, de forma aproximada, cuál sería el importe acumulado en el fondo de reserva si los superávits contributivos, tras descontar los intereses del fondo de reserva, se hubieran destinado íntegramente al fondo de reserva y si los déficits contributivos posteriores se hubieran financiado también con dicho fondo.

Para realizar este cálculo se supone que los superávits del periodo 2000-2011 se ingresan de forma fraccionada al final de cada mes y que las disposiciones para financiar los déficits de 2012-2017 se realizan a partes iguales el 1 de julio y el 1 de diciembre de cada uno de esos años, coincidiendo con el abono de las pagas extra de pensiones. El tipo de interés aplicado cada año es igual a la rentabilidad del fondo de reserva que aparece en la tabla 2 (se supone un 1% en 2017).

La tabla 3 y el gráfico 2 recogen las cuantías teóricas de este fondo de reserva a partir del saldo contributivo. Para comparar con la situación real se incluyen también los saldos reales del fondo de reserva a final de cada año y del fondo que resultaría de la agregación del fondo de reserva, del fondo de contingencias profesionales de las Mutuas (dato sumado a partir de 2006) y del préstamo del Estado a la Seguridad Social de 2017.

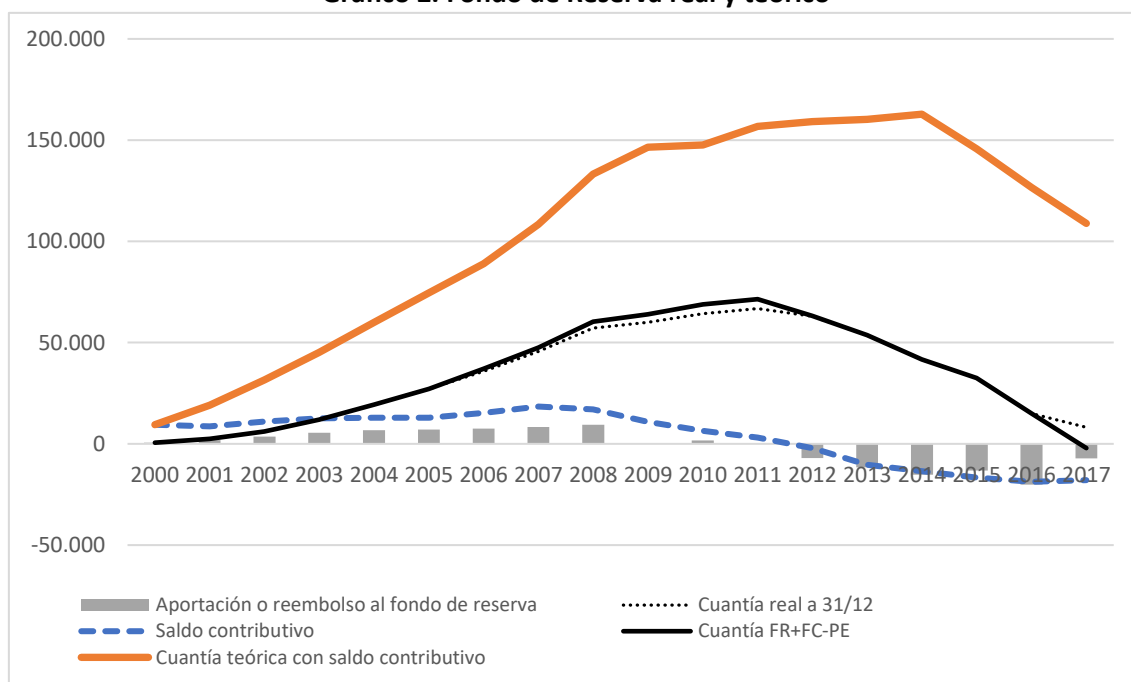
El principal resultado de este ejercicio indica que a fecha 31/12/2017, el fondo de reserva agregado de la Seguridad Social se encuentra en negativo (-2.097 millones de €), mientras que el fondo de reserva teórico del sistema contributivo dispondría todavía de 108.866 millones de €, un 9,4% del PIB. La diferencia entre ambas cuantías se puede interpretar como la deuda implícita que el sistema impositivo español ha acumulado con el sistema de Seguridad Social entre los años 2000 y 2017.

Tabla 3. Fondo de Reserva real, agregado y teórico a final de cada año

Año	Fondo de Reserva real	Fondo de reserva real + Fondo de contingencias – Préstamo del Estado	Fondo de Reserva teórico con saldo contributivo	Fondo de Reserva teórico sobre el PIB
2000	604	604	9.474	1,5%
2001	2.433	2.433	19.039	2,7%
2002	6.169	6.169	31.637	4,2%
2003	12.025	12.025	45.183	5,6%
2004	19.330	19.330	60.054	7,0%
2005	27.185	27.185	74.585	8,0%
2006	35.879	37.121	89.021	8,8%
2007	45.716	47.523	108.410	10,0%
2008	57.223	60.404	133.249	11,9%
2009	60.022	63.922	146.515	13,6%
2010	64.375	68.856	147.593	13,7%
2011	66.815	71.466	156.714	14,6%
2012	63.009	63.242	159.120	15,3%
2013	53.744	53.780	160.280	15,6%
2014	41.634	41.638	162.821	15,7%
2015	32.481	32.481	145.715	13,5%
2016	15.020	15.020	126.622	11,3%
2017	8.095	-2.097	108.866	9,4%

Fuente de datos: <http://www.seg-social.es>, <http://www.amat.es/Ficheros/15806.pdf> y elaboración propia

Gráfico 2. Fondo de Reserva real y teórico



5.- Conclusiones

El Fondo de Reserva de la Seguridad Social es una de las herramientas más importantes para suavizar los efectos del ciclo económico sobre las cuentas de la Seguridad Social. Si las normas de cotización y las reglas que rigen el cálculo de la pensión inicial y su posterior revalorización están bien calibradas para lograr un equilibrio financiero en una situación media del ciclo económico, el Fondo de Reserva permite extender dicho equilibrio a un periodo de tiempo más amplio, depositando en el Fondo los superávits de los años de bonanza y aminorando el Fondo en los años bajos del ciclo económico.

Pero, para que esta función del Fondo de Reserva se desempeñe de forma eficiente, hace falta ser más riguroso en el seguimiento de los déficits y superávits, así como incluir otros mecanismos que suavicen los cambios económicos y demográficos de mayor calado y que trascienden el simple ciclo económico. Así pues, las tres recomendaciones son las siguientes:

- 1) Hay que clarificar qué prestaciones son contributivas y no contributivas. Cualquier prestación cuya cuantía dependa del esfuerzo contributivo debe considerarse contributiva, así como los gastos de gestión implícitos, y deben pagarse con cotizaciones, siendo esta la parte del sistema que afecta al Fondo de Reserva. Mientras que si su cuantía no depende del esfuerzo contributivo y va ligada a la falta de otros recursos debe considerarse no contributiva y pagarse con impuestos, como cualquier otro gasto corriente del presupuesto del Estado.
- 2) Después de analizar lo que ha ocurrido con el Fondo de Reserva desde su constitución hasta la actualidad, parece claro que debería existir un mecanismo que trasladara directamente todos los superávits del sistema contributivo a dicho fondo y que no dependiera de la decisión del gobierno, como ha ocurrido en años anteriores. De la misma forma, y para ser consecuentes, también habría que utilizar el fondo de reserva para pagar los déficits del sistema contributivo, y en caso de que éste se agotara, los préstamos que se concedieran tendrían que estar financiados a un tipo de interés distinto de cero, que es lo contrario de lo que ha ocurrido en 2017. En el caso de que se hubiera destinado al Fondo de Reserva todos los superávits contributivos de la Seguridad Social, financiando con impuestos todos los complementos a mínimos, el volumen que podría haber alcanzado a finales de 2017 sería de unos 109.000 millones, a pesar de la disminución experimentada por el fondo durante los últimos años. Aunque esto ya no se puede corregir, sí que deberíamos sacar como conclusión la necesidad de que el Fondo de Reserva siga funcionando y que las dotaciones que se realicen en el futuro sean por la totalidad de los superávits del sistema contributivo.
- 3) Para afrontar cambios que van más allá del ciclo económico, hay que arbitrar mecanismos de equilibrio automáticos que controlen alguno de los parámetros endógenos del sistema de pensiones (tipo de cotización, edad de jubilación, revalorización, etc.) y lo ajusten automáticamente ante cambios relevantes en alguna variable (esperanza de vida, tasa de dependencia demográfica, déficit estructural, etc.). El factor de sostenibilidad que entrará en vigor en 2019 y el IRP son mecanismos de este tipo. Lo que hace falta es que estos mecanismos u otros que se puedan aprobar repartan el ajuste entre colectivos y entre generaciones de una forma socialmente aceptable para que no dependan de decisiones políticas futuras.