



Apuntes

La situación financiera del componente contributivo de las pensiones públicas en 2023

MIGUEL ÁNGEL GARCÍA DÍAZ

Apuntes 2024/14
Mayo de 2024

fedea

*Las opiniones recogidas en este documento son las de sus autores
y no coinciden necesariamente con las de Fedea.*

La situación financiera del componente contributivo de las pensiones públicas en 2023

Miguel Ángel García Díaz (URJC y Fedea)
Abril de 2024

Las pensiones públicas contributivas, incluyendo tanto las de la Seguridad Social como las del Régimen de Clases Pasivas, constituyen la mayor parte del gasto en pensiones.¹ Con el 13,1% del PIB, esta partida absorbe casi un treinta por ciento de todo el gasto público.

La situación financiera de este componente del sistema de pensiones es objeto de continuo debate en la sociedad por lo que es necesario disponer de la mayor información posible sobre su estructura de ingresos y gasto. Sin embargo, su análisis es cada vez más complejo, especialmente a raíz de las reformas aplicadas en los últimos años que, entre otras cuestiones, han incrementado significativamente las transferencias del Estado para el pago de sus obligaciones, reduciendo el contenido informativo del déficit contable oficial de la Seguridad Social, que ya no sólo refleja la salud financiera del sistema contributivo per se sino también la cuantía de tales transferencias complementarias, que detraen recursos de otros posibles usos.

Considerando que el acceso a las pensiones contributivas tiene su origen en el pago de las cuotas sociales, merece la pena calcular el saldo que tendría el sistema público de pensiones contributivas si contase únicamente con sus ingresos de carácter estrictamente contributivo, es decir con las cotizaciones sociales y tasas asociadas, sin incluir las transferencias del Estado con cargo a la imposición general o la emisión de deuda pública.

Esta perspectiva ofrece una imagen más fiel de la situación financiera real del sistema, del esfuerzo que se realiza para sostener el actual sistema público de pensiones y de su distribución entre la población. Para ello es necesario utilizar la información publicada por la Seguridad Social sobre las pensiones ubicadas en su ámbito de actuación y del Ministerio de Hacienda para el Régimen de Clases Pasivas.

El Sistema de Seguridad Social, donde están incluidas las pensiones gestionadas por esta institución, finalizó 2023² con un déficit muy similar al del año precedente

¹ Las pensiones no contributivas absorben tan solo el 1,6% del gasto en pensiones (3.004,11 vs 192.098,45 millones de euros)

² Criterio de contabilidad pública en Resumen de Ejecución del Presupuesto de la Seguridad Social 2023:

<https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/InformacionEconomicoFinanciera/393/394/e74cd1d7-d9e8-4e06-84e0-33699cab829/5c9b87a7-058c-44bf-9654-a5ef6685e84b>

calculado como porcentaje de PIB (0,6%)³ (tabla 1). Esta cifra permitiría a primera vista alcanzar una conclusión relativamente optimista sobre la situación financiera de la Seguridad y Social, y por ende, de sus pensiones. Ampliando un poco el foco, sin embargo, se observa que para alcanzar este saldo se contó con una nueva partida de ingresos, el Mecanismo de Equidad Intergeneracional (0,2% del PIB) que se destinará a un Fondo de Reserva que se dedicará al pago de pensiones a partir de 2032. Sin este nuevo epígrafe que difícilmente puede ser catalogado como un ingreso ordinario del ejercicio, el déficit del Sistema de Seguridad Social habría aumentado en 2023 hasta el 0,8% PIB (11.350 millones de euros). Para cumplir con las obligaciones de gasto del sistema y financiar la mencionada aportación al Fondo de Reserva (de 2.723,67 millones de euros) ha sido necesario recurrir a un préstamo del Estado por un importe de 10.003,31 millones de euros. La supuesta aportación al Fondo de Reserva, por tanto, carece de sentido pues no representa una reducción de la deuda neta del sistema, que sigue aumentando.⁴

Tabla 1
Sistema de Seguridad Social. Avance de liquidación 2023
Ingresos y gastos consolidados por operaciones no financieras

	Millones de euros	% PIB
ingresos	195.595,82	13,4
gastos	204.222,55	14,0
saldo	-8.626,73	-0,6
MEI	2.723,67	0,2
saldo sin MEI	-11.350,40	-0,8
Préstamo del Estado	10.003,81	0,7

Elaboración propia a partir de Resumen ejecución presupuesto de la Seguridad Social, diciembre 2023

Para evitar su doble contabilización, las transferencias internas entre las entidades de la propia Seguridad Social (5.721,27 millones de euros) se descuentan tanto de los ingresos como de los gastos totales.

Dado que las prestaciones económicas no contributivas de la Seguridad Social cuentan con una financiación específica del Estado desde la redacción inicial del Pacto de Toledo (1993), el déficit del Sistema se puede atribuir por entero a su componente contributivo. Acotando el análisis a este componente, que incluye todas las prestaciones económicas derivadas del pago de cotizaciones sociales por el trabajador asalariado o por cuenta propia, los ingresos y los gastos han evolucionado en un porcentaje muy similar en 2023 (10% y 10,1%).

Como se puede apreciar en la tabla 2, los ingresos por cotizaciones sociales, la principal fuente de financiación de la Seguridad Social (84% del total), aumentaron un 10,3% el último año como consecuencia del mayor empleo, el aumento de los

³ El saldo negativo aumenta hasta el 0,7% del PIB en términos de Contabilidad Nacional, una décima superior a la del año precedente (-10.228 vs -8.116 millones de euros)

⁴ La diferencia entre ingresos y gastos financieros y no financieros publicada en Resumen de Ejecución de la Seguridad Social 2023 es de 1.806,11 millones de euros.

salarios, incluido el Salario Mínimo Interprofesional, y la aplicación del MEI⁵. Sin la aportación de este último (con un tipo de cotización adicional del 0,6%: 0,5% a cargo del empleador y 0,1% del trabajador), la tasa de crecimiento se reduce hasta el 8,3%. Las transferencias del Estado se mantienen como la siguiente fuente de financiación (un 14,8% del total), después de crecer un 7% en 2023. Medidas en términos de PIB, las cotizaciones sociales aumentan en dos décimas hasta el 10,6% y las transferencias del Estado se mantienen en el 1,9%, después de haber incorporado en 2022 la destinada a cubrir los supuestos “gastos impropios”, entre los que se incluye una relación de conceptos heterogéneos sin una base metodológica coherente.

Tabla 2
Sistema de Seguridad Social, componente contributivo.
Operaciones no financieras

	2022	2023		2022/23
		Millones euros	% PIB	
prestaciones contributivas	174.915,74	192.517,56	13,17	10,1
pensiones contributivas	152.185,00	168.505,34	11,53	10,7
incapacidad temporal	13.616,46	14.121,97	0,97	3,7
cuidado de niños	3.669,06	4.043,76	0,28	10,2
otras prestaciones económicas (1)	369,02	630,00	0,04	70,7
sanidad Mutuas + ISM (1)	1.753,99	1.800,00	0,12	2,6
Administración (2)	3.322,21	3.416,49	0,23	2,8
ingresos contributivos	166.825,69	183.470,33	12,5	10,0
cuotas sociales	140.247,71	154.632,94	10,6	10,3
<i>cuotas sociales ordinarias</i>	<i>140.247,71</i>	<i>151.909,27</i>	<i>10,4</i>	<i>8,3</i>
<i>MEI</i>		<i>2.723,67</i>	<i>0,2</i>	
Transferencias Estado	25.446,02	27.231,12	1,9	7,0
<i>Para complemento por mínimos</i>				
<i>pensiones</i>	<i>7.050,02</i>	<i>7.345,12</i>	<i>0,5</i>	<i>4,2</i>
<i>Para “gastos impropios”</i>	<i>18.396,00</i>	<i>19.886,00</i>	<i>1,4</i>	<i>8,1</i>
otros ingresos	1.131,96	1.606,27	0,1	41,9
saldo componente contributivo	-8.090,05	-9.047,23	-0,6	
saldo sin transf. Estado gastos propios	-26.486,05	-28.933,23	-2,0	
saldo sin transf. Estado complemento mínimos	-33.536,07	-36.278,35	-2,5	
saldo sin MEI	-33.536,07	-39.002,02	-2,7	

Elaboración propia a partir de web Seguridad Social

(1) Estimación propia.

(2) Imputación del porcentaje de prestaciones económicas contributivas sobre el gasto total del Sistema de Seguridad Social.

Las pensiones han sido el destino del mayor volumen de gasto del componente contributivo del Sistema de la Seguridad Social en 2023 (87,5% del total) con una tasa anual de crecimiento del 10,7%, suma de la actualización anual de acuerdo con el IPC del año anterior (8,5%), el mayor número de pensiones y el llamado

⁵ Como aproximación, el empleo a tiempo completo creció el 3,4% (contabilidad Nacional), el salario medio un 4,8% (Encuesta trimestral de costes laboral del INE) y la aportación del MEI implica un aumento del 1,9% de la recaudación de 2022.

efecto sustitución que recoge el hecho de que las nuevas pensiones tienen importes mayores que las que van causando baja (2,2% entre ambos). Las prestaciones por incapacidad temporal y cuidado de niños (antes maternidad y paternidad), le siguen de lejos en dimensión dentro del presupuesto (con un 7,3% y 2,1% del total respectivamente).

Si utilizamos el supuesto de considerar cubierto con cotizaciones sociales el gasto de las prestaciones contributivas distintas a las pensiones (incapacidad temporal, cuidado de niños, otras prestaciones, sanidad de las mutuas Colaboradoras e Instituto Social de la Marina y gastos de administración), y dedicar el resto de las cuotas y otros ingresos al pago de pensiones podemos asignar el déficit del Sistema de la Seguridad Social a la partida mayoritaria, las pensiones contributivas (168.505,34 vs 192.517,56 millones de euros). No obstante, para alcanzar este saldo negativo (-8.626,73 millones de euros; -0,6% PIB), se ha dispuesto, además, de dos transferencias específicas del Estado por valor de 27.231 millones de euros (1,9% de PIB), una para el pago de los complementos por mínimos de pensiones (7.345 millones de euros), y la segunda, muy superior en cuantía, dirigida al pago de los (mal) denominados “gastos impropios” (19.886 millones de euros).

De haber dispuesto solo de las cotizaciones sociales (deducidas las dirigidas al resto de prestaciones contributivas) y la recaudación por tasas e ingresos patrimoniales, el déficit de las pensiones contributivas habría ascendido a 2,5% del PIB. El saldo negativo aumentaría hasta el 2,7% del PIB sin tener en cuenta los ingresos del MEI que, como ya se ha mencionado, no pueden catalogarse de ingresos corrientes del año cuando se van a destinar al pago de pensiones a partir de 2032.

Tabla 3
Administración Central. Operaciones no financieras

Operaciones no financieras	2022	2023	
		Millones de euros	% PIB
Ingresos cotizaciones sociales	9.723,00	9.535,00	0,7
<i>empleador</i>	2.292,00	2.238,00	0,2
<i>trabajador</i>	1.318,00	1.287,00	0,1
<i>ficticias</i>	6.113,00	6.010,00	0,4
Empleos, prestaciones sociales económicas distintas a especie	23.836,00	26.452,00	1,8
<i>pensiones Clases Pasivas</i>	18.624,00	20.589,00	1,4
<i>resto prestaciones económicas</i>	5.212,00	5.863,00	0,4
saldo (transferencia y/o deuda)	-14.113,00	-16.917,00	-1,2

Las pensiones del Régimen de Clases Pasivas forman parte también del sistema público. La información sobre su ejecución eleva a 20.589 millones de euros el gasto en 2023 (+10,5% anual), el equivalente a 1,4 puntos de PIB.⁶ Realizando el

⁶ Gasto pensiones Clases Pasivas: página 15 del Informe trimestral de las Administraciones Públicas (Contabilidad Nacional) 4 trimestre 2023:

mismo ejercicio que para la Seguridad Social de asignar la parte de cotizaciones necesaria para equilibrar el gasto en prestaciones contributivas distintas a las pensiones, la financiación de las pensiones de Clases Pasivas se apoya básicamente en transferencias del Estado (16.891 millones de euros; 1,2% de PIB) con el complemento de los ingresos de las cotizaciones sociales restantes (3.698 millones de euros; 0,2% PIB). Esta última partida muestra una tendencia a la baja desde 2011 debido a que a partir de esa fecha todos los nuevos empleados públicos se encuadran en el Régimen General de Asalariados de la Seguridad Social, lo que incide en mayores ingresos para esta última sin asumir los gastos que todavía (y por muchos años) restan de asumir en Clases Pasivas.

Tabla 4: Resumen pensiones públicas: ingresos contributivos netos y gasto

	2022	2023	
		millones euros	% PIB
pensiones contributivas SS	152.185,00	168.505,34	11,5
ingresos Seguridad Social			
cuotas (1) + tasas	118.648,93	129.503,32	8,9
Saldo básico (millones de euros)	-33.536,07	-39.002,02	-2,7
pensiones RCP	18.624,00	20.589,00	1,4
ingresos netos RCP (cuotas (2))	4.511,00	3.672,00	0,3
saldo básico (millones de euros)	-14.113,00	-16.917,00	-1,2
Total pensiones contributivas	170.809,00	189.094,34	12,9
Total ingresos cuotas sociales (1 y 2) + tasas e ingresos patrimoniales	123.159,93	133.201,32	9,1
saldo básico millones de euros	-47.649,07	-55.919,02	
Saldo básico % PIB	-3,5	-3,8	
Transferencias del Estado	39.559,02	44.148,12	
	2,9	3,1	
préstamo	10.003,81	10.003,81	
	0,7	0,7	

Elaboración propia a partir de Seguridad Social y Ministerio de Hacienda

- (1) Cotizaciones sociales netas después de pagar resto de prestaciones contributivas y sin tener en cuenta el Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI)
- (2) Cotizaciones sociales netas después de pagar resto de prestaciones contributivas dirigidas a personal funcionario de la Administración Central

https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicaciones/Documents/Cap_Trim/IT_4T_2023.pdf
 Gasto Administración Central en prestaciones económicas distintas a las de especie en:
<https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicaciones/Paginas/ianofinancierasAC.aspx>

En resumen, como se puede observar en la tabla 4, **el componente contributivo del sistema de pensiones públicas, definido como la suma de las de Seguridad Social y Clases Pasivas, habría tenido en 2023 un déficit equivalente a 3,8 puntos de PIB (-55.919,02 millones de euros) si solo dispusiera de los ingresos netos ordinarios por cotizaciones sociales** (después del pago del resto de las prestaciones contributivas y deducido el MEI), es decir, **su saldo negativo sería algo superior al alcanzado por todas las administraciones públicas (3,7% de PIB). Para afrontar esta diferencia entre ingresos y gastos, el sistema público de pensiones dispuso en 2023 de transferencias del Estado por valor de 3,1 puntos de PIB (44.148,12 millones de euros) después de aumentar 1,8 puntos de PIB desde 2018, y de un préstamo por valor de 0,7 puntos de PIB (10.003 millones de euros). Estas transferencias redujeron los recursos disponibles para cubrir otras importantes necesidades públicas.**

El esfuerzo para sostener el actual sistema público de pensiones se distribuye entre las aportaciones de los trabajadores ocupados mediante el pago de cotizaciones, y de los impuestos pagados por la sociedad, necesarios para financiar las cada vez más elevadas transferencias del Estado al sistema.