



# Apuntes

## **Las cuentas de la Seguridad Social Ampliada, 2019-2023**

ANGEL DE LA FUENTE

Apuntes 2023/16  
**Julio de 2023**

**fedea**

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

## **Las cuentas de la Seguridad Social Ampliada, 2019-2023**

**Angel de la Fuente (FEDEA e IAE-CSIC)**

**Julio de 2023**

### **Resumen**

En esta nota se presenta un resumen comentado del estado actual y evolución reciente de las cuentas de la Seguridad Social Ampliada (SSA), un agregado que combina al Sistema de Seguridad Social con el de Clases Pasivas. Entre otras variables de interés, en el trabajo se calculan dos indicadores del déficit de la SSA que miden los recursos adicionales que el Estado ha de inyectar para cubrir la brecha entre el gasto del sistema y sus ingresos propios. El primero, denominado *déficit básico*, es simplemente el déficit presupuestario total del sistema sin tener en cuenta las transferencias corrientes del Estado. El segundo, el *déficit contributivo*, es la diferencia entre los gastos y los ingresos contributivos de la SSA y puede interpretarse como el plus de generosidad que el subsistema contributivo de protección social ofrece por encima de lo que sería sostenible con una lógica de puro seguro social de reparto. En los últimos años, ambos déficits presentan una magnitud preocupante y una clara deriva al alza que tiende a reducir el margen fiscal para afrontar otras necesidades. Con datos de 2022/23 el déficit contributivo de la SSA está en torno a los 48.000 millones de euros (a precios de 2019), acercándose al 4% del PIB, absorbe alrededor de un tercio de los ingresos tributarios totales del Estado y representa una parte sustancial del déficit total del conjunto de las administraciones públicas españolas.

## 1. Introducción

En esta nota se ofrece una visión de conjunto del estado actual y evolución reciente de las cuentas consolidadas de lo que llamaré la *Seguridad Social Ampliada (SSA)*. Se incluyen aquí el Sistema de Seguridad Social (SSS) en sentido estricto, un agregado integrado por las Entidades Gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social junto con las Mutuas colaboradoras de enfermedades profesionales y accidentes de trabajo,<sup>1</sup> así como el sistema de Clases Pasivas que gestiona las pensiones de ciertos colectivos de funcionarios.<sup>2</sup> El análisis de la SSA tiene considerable interés porque éste es el menor agregado institucional que incluye al conjunto del sistema público de pensiones para el que es posible construir unas cuentas detalladas.

En lo que sigue se ofrecen datos de ingresos y gastos de la SSA desagregados por grandes partidas para el período comprendido entre 2019 y 2023, así como información sobre su saldo presupuestario y *stock* de deuda. Estos datos permiten hacerse una idea clara de la composición y evolución reciente de una parte muy importante del gasto en protección social, de las fuentes de ingresos que lo financian y de la situación financiera del sistema. Prestaré una especial atención a la construcción de dos indicadores del déficit de la SSA que miden los recursos adicionales que el Estado ha de inyectar (posiblemente en parte mediante deuda) para cubrir la brecha entre el gasto del sistema y sus ingresos propios, detrayéndolos por tanto de otros posibles usos. El primero, denominado *déficit básico*, es simplemente el déficit total del sistema sin tener en cuenta las transferencias corrientes del Estado. El segundo, el *déficit contributivo*, es la diferencia entre los gastos y los ingresos contributivos de la SSA y puede interpretarse como el plus de generosidad que el subsistema contributivo de protección social ofrece por encima de lo que sería sostenible con una lógica de puro seguro social de reparto. Ambos indicadores recogen la presión indirecta del sistema de protección social (fundamentalmente el de pensiones), o de su componente contributivo, sobre la hacienda general del país, una magnitud que ya debería preocuparnos y seguramente lo hará mucho más en los próximos años cuando la jubilación del *baby boom* aumente con rapidez el déficit del sistema de pensiones, reduciendo el margen fiscal disponible para hacer frente a otras necesidades.

## 2. La SSA: una visión de conjunto

Las prestaciones de la Seguridad Social española se dividen en dos componentes, uno de carácter no contributivo y otro contributivo. Las prestaciones no contributivas son aquellas a las que tienen derecho todos aquellos que cumplen unas determinadas condiciones personales, con independencia de que hayan cotizado o no a la Seguridad Social. Las principales prestaciones de este tipo son las pensiones no contributivas, el Ingreso Mínimo Vital, las ayudas a la dependencia y servicios sociales competencia de la Seguridad Social y la asistencia

---

<sup>1</sup> Las Entidades Gestoras son el Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS), el Instituto Social de la Marina (ISM), el Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) y el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (INGESA). Los servicios comunes del Sistema son gestionados por la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) y la Gerencia de Informática de la Seguridad Social (GISS). No forman parte del Sistema de Seguridad Social ni el Servicio de Empleo Público Estatal (SEPE) ni el Fondo de Garantía Salarial (FOGASA). Ambos organismos, sin embargo, se incluyen en la agrupación conocida como Fondos de la Seguridad Social, que se utiliza en Contabilidad Nacional.

<sup>2</sup> No incluiremos aquí, sin embargo, las mutualidades que gestionan la asistencia sanitaria, la incapacidad temporal y ciertas otras prestaciones para el mismo grupo de funcionarios.

sanitaria prestada por el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (INGESA) en Ceuta y Melilla. Puesto que su percepción no está ligada a una aportación específica del beneficiario, estas prestaciones se financian íntegramente mediante transferencias realizadas por el Estado a la Seguridad Social con cargo en última instancia a impuestos generales.

Las prestaciones contributivas, por el contrario, son aquellas a las que sólo tienen acceso los trabajadores que han cotizado los suficientes años a la Seguridad Social. Se trata de las pensiones contributivas, la prestación de incapacidad temporal por enfermedad o accidente, las prestaciones por maternidad, paternidad y riesgos por embarazo, la asistencia sanitaria de las Mutuas en caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional, y de otras prestaciones contributivas de menor importancia.<sup>3</sup> La pensiones de clases pasivas de ciertos funcionarios son también prestaciones de carácter contributivo aunque presentan, como veremos enseguida, algunas peculiaridades llamativas.

Hasta hace relativamente pocos años, las prestaciones contributivas de la SSA se han financiado fundamentalmente con cotizaciones sociales. Se incluyen aquí las cuotas por contingencias comunes y profesionales (enfermedades profesionales y accidentes de trabajo, entre otras) que pagan los trabajadores ocupados y/o sus empresas y las cuotas de clases pasivas de los funcionarios, así como las cotizaciones que paga el SEPE por los parados que cobran la prestación contributiva por desempleo y por los mayores de 55 años que perciben el subsidio.<sup>4</sup> Cada vez más, sin embargo, esta fuente de ingresos ha tenido que complementarse con aportaciones directas del Estado. En esta partida se incluye una transferencia específica para financiar los complementos de mínimos de las pensiones contributivas, esto es, para complementar las pensiones contributivas más bajas hasta una cuantía mínima que cambia de acuerdo con la situación personal del beneficiario (con cónyuge a cargo o sin él), así como el pago directo por parte del Estado del grueso de las pensiones de clases pasivas. En años muy recientes han cobrado una gran importancia otras transferencias del Estado, destinadas fundamentalmente a cubrir el creciente déficit del subsistema contributivo de Seguridad Social y Clases Pasivas.

A todo esto hay que sumar algunos gastos e ingresos más difíciles de encajar por completo en el esquema de actuaciones contributivas y no contributivas. El Sistema de Seguridad Social (SSS) obtiene ingresos adicionales por tasas, recargos y multas e ingresos patrimoniales y asume también unos gastos generales de administración y funcionamiento entre los que están los ligados a sus servicios comunes de recaudación, tesorería e informática entre otros.

El Cuadro 1 ofrece una primera visión general de las cuentas de la Seguridad Social Ampliada. Sus dos primeras columnas muestran las grandes magnitudes del sistema en 2019 y 2023, medidas siempre a precios de 2019 utilizando el deflactor del PIB. Los datos de 2019 son ya finales y provienen de la liquidación del Presupuesto de la Seguridad Social, mientras que los de 2023 corresponden a los presupuestos aprobados de ese año. La tercera columna muestra la variación porcentual de cada partida entre el comienzo y el final del período analizado y la cuarta su peso en los ingresos o gastos totales consolidados en 2023. El primer bloque del

---

<sup>3</sup> En este apartado se incluyen entre otras las siguientes prestaciones: auxilio por defunción, indemnizaciones a tanto alzado o por baremo por accidentes de trabajo o enfermedad profesional, ayudas previas a la jubilación ordinaria, otras ayudas de carácter social y la prestación por cese de actividad de los trabajadores autónomos.

<sup>4</sup> Las cotizaciones se calculan aplicando un tipo fijo de gravamen a los salarios, sujetos a un tope máximo y otro mínimo. Como veremos más adelante, las cuotas a pagar pueden ser objeto de ciertas rebajas, que generalmente se ofrecen como incentivos a la creación o mantenimiento del empleo.

**Cuadro 1: Las cuentas del Sistema de Seguridad Social ampliado, 2019 y 2023**  
**Ingresos y gastos consolidados en millones de euros de 2019**

	<i>liquidación</i>	<i>presupuesto</i>	<i>var %</i>	<i>peso en tot</i>
	<i>2019</i>	<i>2023</i>	<i>2019 a 23</i>	<i>2023</i>
<b>A. INGRESOS (incl. clases pasivas)</b>				
1. Cotizaciones sociales (incluyendo ISS)	133.293	143.118	+7,4%	75,5%
2. Transferencias corrientes del Estado	22.323	45.286	+102,9%	23,9%
3. Otros ingresos	1.400	1.147	-18,1%	0,6%
<b>total ingresos no financieros</b>	<b>157.016</b>	<b>189.551</b>	<b>+20,7%</b>	<b>100,0%</b>
<i>en % del PIB</i>	<i>12,6%</i>	<i>15,1%</i>	<i>+19,8%</i>	
<b>B. GASTOS</b>				
1. Prestaciones no contributivas	6.320	10.400	+64,6%	5,3%
1.1. Pensiones	2.601	2.680	+3,0%	1,4%
1.2. Ingr. Mínimo Vital, protección familiar y otras	1.700	4.005	+135,6%	2,0%
1.3. Dependencia y servicios sociales	1.740	3.391	+94,9%	1,7%
1.4. Asistencia sanitaria INGESA	279	323	+15,8%	0,2%
2. Prestaciones contributivas	149.874	165.205	+10,2%	84,3%
2.1. Pensiones, incl. complementos de mínimos	135.391	148.942	+10,0%	76,0%
2.2. Incapacidad temporal y otras prest. contrib.	13.111	14.966	+14,1%	7,6%
2.3. Asistencia sanitaria Mutuas	1.372	1.298	-5,4%	0,7%
3. Servicios comunes y adm. y serv grales prest econ	1.782	2.183	+22,5%	1,1%
4. Pensiones de clases pasivas	15.717	18.176	+15,6%	9,3%
<b>total gastos no financieros</b>	<b>173.693</b>	<b>195.965</b>	<b>+12,8%</b>	<b>100,0%</b>
<i>en % del PIB</i>	<i>13,9%</i>	<i>15,6%</i>		
<b>C. Saldo presupuestario no financiero</b>				
1. Saldo total (A - B)	<b>-16.677</b>	<b>-6.414</b>	<b>-61,5%</b>	
<i>en % del PIB</i>	<i>-1,3%</i>	<i>-0,5%</i>		
2. Saldo básico (sin transferencias del Estado)	<b>-39.000</b>	<b>-51.700</b>	<b>+32,6%</b>	
<i>en % del PIB</i>	<i>-3,1%</i>	<i>-4,1%</i>		
<b>D. Deuda del sistema</b>				
Préstamos del Estado (flujo anual)	13.830	8.925	-35,5%	
Stock de deuda acumulada con el Estado, fin de año	55.021	103.636	+88,4%	
Fondo de reserva	2.153	4.093	+90,1%	
<b>deuda neta</b>	<b>52.868</b>	<b>99.544</b>	<b>+88,3%</b>	
PIB a precios constantes de 2019	1.245.513	1.254.758	+0,7%	
Deflactor del PIB, 2019 = 1.00	1,000	1,121	+12,1%	

*Notas y fuentes:*

- Ingresos y gastos (en principio) consolidados: se excluyen las transferencias internas entre entidades del Sistema de la Seguridad Social. Se recoge también el gasto en pensiones de clases pasivas y los ingresos que financian estas prestaciones. Las cuotas de derechos pasivos y cotizaciones sociales imputadas se incluyen en la partida de cotizaciones sociales y las aportaciones adicionales del Estado para pagar estas prestaciones se incluyen en la partida de transferencias del Estado. (véase la sección 3)

- Datos en millones de euros de 2019, utilizando el deflactor del PIB de CNE/CNTR. Para 2023, se utiliza la previsión de crecimiento real del PIB y de aumento del deflactor del PIB tomadas del escenario macroeconómico del libro amarillo de los PGE<sup>5</sup> para aproximar el PIB real y del deflactor del PIB.

- Fuentes: El grueso de los datos proviene en última instancia de la Cuenta General de la Seguridad Social (IGSS, 2023a) para 2019 y de sus Presupuestos aprobados (SESSyP, 2023a) para 2023. Todos ellos se toman directamente del Cuadro 11 e incluyen por tanto ciertos ajustes que se discuten más adelante.

<sup>5</sup> [https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/Presup/PGE2023Ley/MaestroDocumentos/PGE-ROM/N\\_23\\_E\\_A\\_1\\_1\\_3.htm](https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/Presup/PGE2023Ley/MaestroDocumentos/PGE-ROM/N_23_E_A_1_1_3.htm)

Cuadro resume los ingresos de la SSA, el segundo sus gastos, el tercero su saldo neto no financiero (ingresos – gastos) y el cuarto su deuda bruta y neta del Fondo de Reserva. Finalmente, se muestra como referencia el PIB total de cada ejercicio y el deflactor de este agregado, que se utiliza para expresar todos los ingresos y gastos en millones de euros de 2019.

El análisis del Cuadro revela algunos hechos interesantes. Mientras que el PIB real prácticamente no ha variado entre 2019 y 2023, tanto los ingresos como los gastos del sistema han crecido apreciablemente. Centrándonos en primer lugar en la evolución del gasto, las partidas que más han crecido proporcionalmente (casi un 65%) son las de carácter no contributivo. En este ámbito, es destacable el meritorio esfuerzo realizado para mejorar la financiación del sistema de atención a la dependencia, crónicamente infradotado presupuestariamente desde su puesta en marcha, y la creación del Ingreso Mínimo Vital (IMV) como prestación de último recurso para la protección de los hogares más vulnerables. En términos absolutos, sin embargo, el incremento del gasto no contributivo (unos 4.000 millones de euros a precios constantes) es muy inferior al del gasto en prestaciones contributivas, que se acerca a los 18.000 millones, de lo cual algo más de 16.000 millones corresponden al gasto en pensiones, incluyendo las de clases pasivas

Los ingresos, por su parte, han crecido bastante más que los gastos (+20,7% vs +12,8%), así que en principio el saldo presupuestario del sistema ha mejorado sensiblemente, como muestra la reducción del déficit desde 16.700 hasta 6.400 millones de euros a precios de 2019. Sin embargo, esta mejora engañosa pues se debe exclusivamente al fortísimo aumento de las aportaciones del Estado, que se han más que duplicado en cuatro años mientras que los ingresos propios del sistema por cotizaciones sociales han crecido menos que el gasto. Si nos centramos en el *déficit básico* del sistema (el registrado antes de transferencias estatales), la foto es muy distinta, pues el déficit del sistema habría aumentado en 12.700 millones o un punto de PIB entre 2019 y 2023, indicando que la brecha entre los gastos y los recursos “propios del sistema” ha aumentado, y con ella la carga que este supone para la hacienda general del Estado. Algo similar sucede con el déficit contributivo, que también se incrementa hasta niveles preocupantes. En años recientes, el gasto en prestaciones contributivas ha estado más de un 30% por encima de los ingresos contributivos puros del sistema (véase más abajo). Con datos de 2022/23 la brecha entre gastos e ingresos contributivos está en torno a los 48.000 millones de euros (a precios de 2019), casi un 4% del PIB, absorbe alrededor de un tercio de los ingresos tributarios totales del Estado y supone una parte sustancial del déficit del conjunto de las administraciones públicas españolas. Durante el período analizado, finalmente, la deuda del sistema con el Estado (tanto bruta como neta del Fondo de Reserva) ha aumentado en casi un 90% hasta situarse en torno a los 100.000 millones de euros.

### **3. Evolución de los gastos del sistema**

En esta sección se analiza la evolución año a año de los gastos de la SSA, agrupados en cuatro grandes partidas según su naturaleza: prestaciones contributivas y no contributivas de la Seguridad Social, sus costes de funcionamiento y el gasto en pensiones de clases pasivas. El Cuadro 2 resume la evolución de las principales prestaciones no contributivas y desagrega en algo más de detalle las transferencias corrientes que financian o constituyen el grueso del gasto en tales prestaciones. Como ya se ha indicado, el gasto no contributivo ha crecido muy rápidamente durante el período analizado debido fundamentalmente a la introducción en 2020

y gradual despliegue en años posteriores del Ingreso Mínimo Vital (IMV) como prestación de cierre del sistema de protección social<sup>6</sup> y el fuerte incremento de las transferencias del Estado a las comunidades autónomas para financiar la atención a la dependencia, que se han duplicado en términos reales entre 2019 y 2023.

**Cuadro 2: Evolución de las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social  
gasto consolidado en millones de euros de 2019**

	<i>liq</i>	<i>liq</i>	<i>liq</i>	<i>presup</i>	<i>presup</i>	<i>var %</i>
	2019	2020	2021	2022	2023	2019 a 23
<i>1. Prestaciones no contributivas</i>						
1.1. Pensiones	2.601	2.576	2.584	2.567	2.680	+3,0%
1.2. IMV, protección familiar y otras	1.700	2.235	3.532	4.141	4.005	+135,6%
1.3. Dependencia y servicios sociales	1.740	1.734	2.245	2.952	3.391	+94,9%
1.4. Asistencia sanitaria INGESA	279	312	337	343	323	+15,8%
<b>total prestaciones no contributivas</b>	<b>6.320</b>	<b>6.857</b>	<b>8.699</b>	<b>10.003</b>	<b>10.400</b>	<b>+64,6%</b>
<i>Detalle de transferencias corrientes:</i>						
<i>a CCAA para atención a la dependencia</i>	1.387	1.373	1.887	2.435	2.881	+107,7%
nivel mínimo	1.387	1.373	1.613	1.987	2.182	+57,3%
nivel acordado			273	447	699	
<i>IMV y proteccion familiar</i>	1.667	2.180	3.450	4.045	3.674	120,5%
ingreso mínimo vital		403	1.856	2.747	2.491	
protección familiar*	1.667	1.777	1.594	1.298	1.183	
<i>Nota: deflactor del PIB, 2019 = 1,000</i>	1,000	1,012	1,036	1,080	1,121	
<i>Nota: transferencias internas que se excluyen</i>						
<i>de 1.3</i>	1,6	1,5	1,4	1,3	1,6	
<i>de 1.4</i>	1,1	1,0	1,8	1,1	1,1	

- Fuentes: IGSS (2023a) para 2019 a 2021 (liquidaciones de presupuestos) y SESSyP (2023a) para 2022 y 2023 (presupuestos aprobados).

- (\*) *protección familiar* incluye asignaciones por hijo o menor acogido a cargo (con o sin discapacidad) y prestaciones por nacimiento o adopción. Algunas de estas prestaciones han quedado parcialmente integradas en el IMV.

### ***Prestaciones contributivas de la Seguridad Social***

El Cuadro 3 resume la evolución de las principales prestaciones contributivas de la Seguridad Social. La parte superior del Cuadro muestra el gasto total en distintos grupos de prestaciones (incluyendo los gastos de funcionamiento de sus unidades administradoras) y la parte inferior ofrece un desglose algo más detallado del gasto en prestaciones en sentido estricto, esto es, de las transferencias realizadas a los hogares beneficiarios.

La partida más importante es, con diferencia, la de pensiones (por jubilación, incapacidad permanente, viudedad, orfandad y a favor de familiar) que, con la inclusión de los complementos de mínimos, se acerca a los 150.000 millones en 2023. Le siguen en importancia la incapacidad temporal (subsido por enfermedad o accidente) y las prestaciones por maternidad o paternidad (subsido por nacimiento y cuidado de menor). El gasto por

<sup>6</sup> Sobre la introducción y diseño el IMV, véase de la Fuente (2022a, pp. 26-7) y las referencias que allí se citan.

incapacidad temporal presenta un pico importante en 2020 y 2021 debido al aluvión de bajas por Covid, mientras que el gasto en prestaciones de maternidad/paternidad aumenta significativamente como resultado de las mejoras introducidas en la prestación entre 2019 y 2021.<sup>7</sup> Otra partida de gasto muy importante durante lo peor de la pandemia ha sido la dedicada a prestaciones por cese de actividad para trabajadores autónomos. Mientras que el gasto por este concepto es mínimo en tiempos normales, en 2020 y 2021 se situó en torno a los 5.000 millones anuales sumando a la prestación ordinaria otra de carácter extraordinario y temporal que venía a ser el equivalente para trabajadores autónomos de la prestación extraordinaria por desempleo ligada a los ERTE de fuerza mayor.

**Cuadro 3: Evolución de las prestaciones contributivas de la Seguridad Social  
gasto consolidado en millones de euros de 2019**

	<i>liq</i> 2019	<i>liq</i> 2020	<i>liq</i> 2021	<i>presup</i> 2022	<i>presup</i> 2023	<i>var %</i> 2019 a 23
<b>2. Prestaciones Contributivas</b>						
2.1. Pensiones, incluyendo compl. de mínimos	135.391	137.347	140.485	139.036	148.942	+10,0%
2.2. Incapacidad temporal y otras prestaciones	13.111	20.616	21.816	14.098	14.966	+14,1%
2.3. Asistencia sanitaria, Mutuas	1.372	1.266	1.297	1.281	1.298	-5,4%
<b>Total gasto en prestaciones contributivas</b>	<b>149.874</b>	<b>159.230</b>	<b>163.597</b>	<b>154.414</b>	<b>165.205</b>	<b>+10,2%</b>
<i>Detalle de transferencias corrientes a hogares:</i>						
pensiones contributivas incl. compl. de mínimos	135.243	137.196	140.340	138.878	148.787	+10,0%
incapacidad temporal	9.527	11.744	12.041	10.018	10.495	+10,2%
de lo cual, procesos Covid		1.133	1.621			
nacimiento y cuidado del menor (“maternidad”)	2.167	2.527	2.917	2.667	2.782	+28,4%
prestación por cese de actividad, autónomos	15	1.085	2.054	32	46	+198,8%
prest. extraord. por cese actividad aut. Covid		3.790	3.237			
<i>subtotal</i>	<i>146.952</i>	<i>156.343</i>	<i>160.589</i>	<i>151.594</i>	<i>162.110</i>	<i>+10,3%</i>
<i>Nota: transf. internas que se excluyen de 2.3</i>	33	33	37	47	64	
<i>2.2</i>	2	2	2	2	2	

- Fuentes: IGSS (2023a) para 2019 a 2021 y SESSyP (2023a) para 2022 y 2023.

- Nota: Las prestaciones por cese de actividad de los trabajadores autónomos incluyen el pago de las cuotas sociales de estos trabajadores durante su período de inactividad.

### **Costes administrativos**

Como ya se ha dicho, una parte de los costes de funcionamiento de la Seguridad Social se incluye en los correspondientes programas de prestaciones económicas o en especie. Otra parte mucho mayor, sin embargo, se recoge en diversos programas de apoyo que pueden dar servicio a la gestión de varias prestaciones. Estos gastos, que podríamos llamar de *overhead* general son los que se recogen en el Cuadro 4, los llamados *servicios comunes* del Sistema de Seguridad

<sup>7</sup> El Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, establece un calendario para la gradual equiparación de los permisos de maternidad y paternidad entre 2019 y 2021. Este cambio legislativo ha implicado un aumento en la duración total de los permisos ligados con cada nacimiento, lo que ha elevado el gasto en la prestación. Véase <https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/852219e6-25e5-4966-b7d6-fdd47c174154/CUADRO+ET+LEY+6-2019.pdf?MOD=AJPERES>



Social, y los costes de administración y servicios generales que comparten los programas de prestaciones económicas. En algunos de estos programas se incluyen cuantiosas transferencias internas entre entidades de la Seguridad Social que han de eliminarse al consolidar sus cuentas para evitar contar los mismos recursos dos veces (véanse las notas al Cuadro 4). Una vez eliminadas estas partidas, el gasto total en servicios generales y de apoyo es modesto, situándose en torno al 1% del gasto total del sistema.

**Cuadro 4: Evolución de los costes administrativos de la Seguridad Social  
gasto consolidado en millones de euros de 2019**

	<i>liq</i> 2019	<i>liq</i> 2020	<i>liq</i> 2021	<i>presup</i> 2022	<i>presup</i> 2023	<i>var %</i> 2019 a 23
3.1. Adm. y serv. grales. de prest. económicas	324	330	338	385	388	+19,8%
<i>SERVICIOS COMUNES:</i>						
3.2. Gestión de cotización y recaudación	330	334	324	409	381	+15,6%
3.3. Gestión financiera y de patrimonio	30	26	50	88	87	+188,0%
3.4. Sistema integrado de informática	256	305	308	387	414	+61,3%
3.5. Adm. y serv. grales, control interno y otros	841	850	700	824	913	+8,6%
<i>total</i>	<b>1.782</b>	<b>1.845</b>	<b>1.720</b>	<b>2.093</b>	<b>2.183</b>	<b>+22,5%</b>

*Nota: Transf. Internas de la SS que se excluyen*

de 3.1, por capitales coste y otras comp. fin.	3.663	3.437	3.772	3.692	4.174
de 3.3, incl. transf. extraord. para Covid	449	6.208	7.589	22	202
de 3.5	18	18	20	2	2

- Fuentes: IGSS (2023a) para 2019 a 2021 y SESSyP (2023a) para 2022 y 2023.

- Notas:

- En 3.1 se incluyen también el programa 1105 de capitales coste y otras compensaciones financieras que en los Presupuestos de la Seguridad Social se incluye en el grupo de programas 11 de gestión de prestaciones económicas contributivas que, con la excepción de este programa, aquí se incluye en el Cuadro 3, donde se recogen las prestaciones contributivas. El programa 1105 es un programa peculiar, con una dotación de varios miles de millones de euros que corresponden fundamentalmente a transferencias internas a otras entidades de la Seguridad Social que aquí se eliminan para obtener agregados consolidados de gasto, dejando solamente los gastos de funcionamiento del programa, entre 11 y 14 millones anuales, que se incluyen en 3.1.<sup>8</sup>

-En 3.5 se incluyen, entre otras cosas, la asesoría jurídica e inversiones en digitalización y formación financiados por el MRR.

- También se excluyen transferencias internas de la Seguridad Social de los grupos de programas 3.3 y 3.5. Las partidas más importantes corresponden a transferencias extraordinarias de la TGSS a las Mutuas para hacer frente al Covid en 2020 y 2021. Las cuantías de las transferencias excluidas se muestran en la nota en la parte inferior del Cuadro.

Algunos de estos programas de apoyo dan servicio también a entidades que están fuera del Sistema de Seguridad Social tal como aquí se define. Así, la Tesorería General de la Seguridad

<sup>8</sup> Se trata básicamente de compensaciones de las Mutuas al resto del Sistema de Seguridad Social por asumir el pago de prestaciones ligadas a accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de trabajadores que tienen estas contingencias cubiertas por estas entidades. En algunos casos (“capitales renta”) las mutuas capitalizan el valor de la pensión e ingresan un único pago como compensación al INSS, que es el que luego se hace cargo del pago de la prestación (a través de la TGSS). También se incluyen aquí cuotas de reaseguramiento de los accidentes de trabajo. En este caso, las Mutuas ceden una fracción de las cotizaciones sociales de sus afiliados al INSS y a cambio éste se hace cargo de una parte de las prestaciones que puedan generarse (a través de la TGSS). Finalmente, hay transferencias llamadas equívocamente “aportaciones a servicios comunes” que tienen un fin parecido al de las ya citadas.

Social (TGSS) gestiona el cobro de las cuotas por contingencias comunes y accidentes de trabajo del SSS, pero también las cuotas de desempleo y formación, que corresponden al SEPE, así como las que financian el Fondo de Garantía Salarial (FOGASA), y se ocupa también del pago de las prestaciones por desempleo por cuenta del SEPE.

### *Pensiones de clases pasivas*

Una parte todavía importante, aunque decreciente, de los funcionarios públicos disfruta de un régimen específico de pensiones, conocido como de *Clases Pasivas*, que se irá extinguiendo gradualmente puesto que desde comienzos de 2011 todos los nuevos funcionarios se integran a efectos de jubilación y pensiones en el Régimen General de la Seguridad Social. Los funcionarios adscritos a este sistema pagan una *cuota de derechos pasivos* (inferior a la que pagan los trabajadores afiliados a la Seguridad Social) pero el grueso del coste de sus pensiones es sufragado directamente por el Estado cuando llegan a la jubilación.

Aunque el Estado no paga realmente año a año a la Seguridad Social el equivalente de las cotizaciones patronales correspondientes a estos funcionarios mientras están en activo, a efectos de Contabilidad Nacional se simula un sistema de cotizaciones sociales similar al general. Esto es, se crea una partida contable ficticia de *cotizaciones sociales imputadas* a cargo del empleador público, que vendría a recoger (algo así como) las cotizaciones que el Estado habría tenido que pagar por estos funcionarios si hubieran estado afiliados a la Seguridad Social durante su carrera laboral en lugar de adscritos a clases pasivas. Esta partida se recoge por partida doble en las Cuentas Nacionales, por un lado, como un ingreso del sistema de protección social similar a las cotizaciones patronales ordinarias, y por otro, como un gasto del Estado, incluyéndose entre los costes de personal de las administraciones públicas.<sup>9</sup>

El Cuadro 5 muestra la evolución del gasto en pensiones de clases pasivas y de la recaudación por cuotas de derechos pasivos durante el período analizado. La diferencia entre ambas partidas la aporta el Estado, que se hace cargo directamente del pago de estas pensiones. A nuestros efectos, sin embargo, conviene descomponer esta cantidad en dos partes: las cotizaciones sociales imputadas de la Contabilidad Nacional, que he incluido entre los ingresos por cotizaciones sociales de la SSA en el Cuadro 1, y el resto de la aportación del Estado, que cabe considerar como una transferencia estatal para complementar los recursos de la SSA contributiva y se incluye entre tales transferencias en el mismo Cuadro.

Puesto que el régimen de clases pasivas lleva más de una década cerrado a nuevos entrantes, sus ingresos por cotizaciones reales e imputadas van disminuyendo con el paso del tiempo según se reducen sus efectivos. Lo mismo sucederá en el futuro con su gasto en pensiones, pero por el momento esta partida todavía está creciendo a buen ritmo debido al rápido aumento en años recientes de las jubilaciones de funcionarios adscritos al sistema, presionando al alza la contribución adicional del Estado, que ha aumentado en casi un 50% durante el período analizado.

---

<sup>9</sup> Véase el manual del Sistema Europeo de Cuentas (SEC) en CE (2010). Idealmente, las cotizaciones imputadas deberían calcularse con criterios actuariales como el incremento de la pensión generado por el actual período de empleo, neto de las cotizaciones a cargo del asalariado, pero el SEC permite también que se calculen como un porcentaje razonable del salario pagado, que es seguramente lo que se hace en la práctica.

**Cuadro 5: Gasto en pensiones de clases pasivas y fuentes de financiación  
millones de euros de 2019**

	<i>liq</i> 2019	<i>liq</i> 2020	<i>liq</i> 2021	<i>avance liq</i> 2022	<i>presup</i> 2023	<i>var %</i> 2019 a 23
<b>4. Gasto en pensiones de clases pasivas</b>	<b>15.717</b>	<b>16.136</b>	<b>16.567</b>	<b>16.652</b>	<b>18.176</b>	<b>+15,6%</b>
<b>ingresos que las financian:</b>						
cuotas de derechos pasivos (trabajadores)	895	840	801	764	688	-23,1%
cotizaciones sociales imputadas (Estado)	6.463	6.246	5.880	5.647	5.088*	-21,3%
aportación adicional del Estado	8.359	9.050	9.886	10.241	12.400	+48,3%
<b>total ingresos</b>	<b>15.717</b>	<b>16.136</b>	<b>16.567</b>	<b>16.652</b>	<b>18.176</b>	<b>+15,6%</b>
<i>nota:</i> deflactor del PIB, 2019 = 1,000	1,000	1,012	1,036	1,080	1,121	

*Fuentes y notas:*

- El gasto en pensiones de clases pasivas incluye las prestaciones pagadas (sección 07 de los PGE) y los costes de gestión, recogidos en el programa 219N de los PGE. Además de las pensiones de clases pasivas en sentido estricto, se incluyen aquí también pequeñas partidas que corresponden a otras pensiones y prestaciones de clases pasivas y a las pensiones de guerra. Los datos de 2019 a 2021 provienen de las correspondientes liquidaciones de los PGE (IGAE, 2023a), los de 2022 del avance de la liquidación de ese año (IGAE, 2023b), así como de los PGE del mismo año para los costes de gestión, y los de 2023 de los presupuestos aprobados para ese año (SGPG, 2023a).
- Las cuotas de derechos pasivos pagadas por los funcionarios adscritos a este régimen suponen un 3,86% de su “haber regulador” (el equivalente a la base de cotización de la Seguridad Social). Los datos provienen de las mismas fuentes que los de gasto en pensiones de clases pasivas (los PGE aprobados, sus liquidaciones o avances de liquidación, IGAE 2023 a y b SGPG, 2023b) y se toman del resumen de ingresos con criterios de contabilidad pública que aparece en las secciones iniciales del Presupuesto.
- Las cotizaciones sociales imputadas se toman de la sección de Contabilidad Nacional, Recursos y Empleos no Financieros del Estado de la liquidación o avance de liquidación de los PGE (IGAE 2023 a y b). (\*) Para 2023, esta partida se estima aplicando a su valor en 2022 la tasa de crecimiento de las cuotas de derechos pasivos entre 2022 y 2023.
- La “aportación adicional” del Estado se calcula como la diferencia entre el gasto total en pensiones de clases pasivas y la suma de los ingresos por cuotas de derechos pasivos y cotizaciones sociales imputadas.

*Nota sobre las mutualidades de funcionarios*

Las mutualidades de funcionarios del Estado (MUFACE, MUGEJU e ISFAS) son organismos autónomos que se encargan de la asistencia sanitaria y social a determinados colectivos de funcionarios (que no coinciden necesariamente con los adscritos a clases pasivas).<sup>10</sup> Estas mutualidades se financian fundamentalmente mediante las aportaciones “patronales” del Estado por contingencias profesionales, que se recogen en la sección 09 de los PGE como cuotas sociales a cargo del empleador, y las cuotas pagadas por los mutualistas, que se incluyen en el presupuesto de ingresos de tales organismos como cotizaciones sociales. Con estos fondos, se financia la asistencia sanitaria a estos colectivos y sus dependientes, así como una serie de prestaciones económicas que incluyen la incapacidad temporal y otras prestaciones sociales que se recogen en los programas 222M y 312E de los PGE, en las secciones correspondientes a los ministerios de Hacienda y Función Pública, Justicia y Defensa. Con datos de los PGE de 2023, el gasto anual en asistencia sanitaria está previsto en unos 2.500 millones de euros, a lo que habría que sumar algo más de 400 millones en prestaciones económicas. En cuanto a los ingresos, las cotizaciones pagadas por el Estado están

<sup>10</sup> Fundamentalmente porque, a diferencia de clases pasivas, las mutualidades siguen dando entrada a funcionarios de ingreso posterior al 31 de dic. de 2010. Véase por ejemplo <https://www.muface.es/muface/Home/mutualistas/mutualistas.html>

presupuestadas en torno a 2.300 millones y las cuotas de los mutualistas se acercan a los 500 millones. Ni los ingresos ni los gastos de estas mutualidades se incluyen en los Cuadros 1 o 5, o se consideran de otra forma en lo que sigue.

#### 4. Ingresos

El Cuadro 6.a resume la evolución de los ingresos consolidados de la SSA. Para llegar a este agregado, se extraen de los totales no consolidados de cada partida aquellos ingresos que proceden de operaciones internas con otras entidades del Sistema de Seguridad Social, incluyendo por ejemplo las transferencias de las Mutuas a la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) y los pagos por servicios prestados por unas entidades del Sistema a otras.

**Cuadro 6.a: Evolución de los ingresos consolidados de la Seguridad Social Ampliada millones de euros a precios constantes de 2019**

	<i>liq</i> 2019	<i>liq</i> 2020	<i>liq</i> 2021	<i>presup</i> 2022	<i>presup</i> 2023	<i>var %</i> 2019 a 23
<b><i>Sistema de la Seguridad Social</i></b>						
1. Cotizaciones sociales	124.255	118.500	127.330	126.260	135.671	+9,2%
3. Tasas y otros ingresos	1.171	914	926	857	895	-23,6%
4. Transferencias corrientes	15.687	35.413	34.793	33.548	34.599	+120,6%
5. Ingresos patrimoniales	122	74	19	24	23	-81,2%
6. Enajenación de inversiones reales	43	26	17	2	2	-96,3%
7. Transferencias de capital	20	32	46	106	186	
<b><i>total Sistema de Seguridad Social</i></b>	<b>141.299</b>	<b>154.960</b>	<b>163.131</b>	<b>160.796</b>	<b>171.375</b>	<b>+21,3%</b>
<b><i>Clases pasivas</i></b>						
1. Cotizaciones sociales	7.358	7.086	6.681	6.411	5.776	-21,5%
4. Resto de la aportación del Estado	8.359	9.050	9.886	10.241	12.400	+48,3%
<b><i>total Clases Pasivas</i></b>	<b>15.717</b>	<b>16.136</b>	<b>16.567</b>	<b>16.652</b>	<b>18.176</b>	<b>+15,6%</b>
<b>Total Seguridad Social Ampliada</b>	<b>157.016</b>	<b>171.095</b>	<b>179.698</b>	<b>177.449</b>	<b>189.551</b>	<b>+20,7%</b>
<i>en % del PIB</i>	<i>12,6%</i>	<i>15,5%</i>	<i>15,4%</i>	<i>14,4%</i>	<i>15,1%</i>	<i>+19,8%</i>
<b>Nota: pagos internos excluidos en consolidación Seg. Social</b>						
Transferencias corrientes de la Seg. Soc.	3.923	9.613	11.561	3.735	4.219	
Transferencias de capital de la Seg. Soc.	294	73	12	18	203	
Pagos por prestación de servicios	15	15	17	15	17	
<i>total</i>	<i>4.232</i>	<i>9.701</i>	<i>11.590</i>	<i>3.768</i>	<i>4.439</i>	

- Fuentes: IGSS (2023a) para 2019 a 2021 y SESSyP (2023a) para 2022 y 2023. Cuadro 5 para Clases Pasivas

*Notas:*

- Cotizaciones sociales: se incluyen aquí las que cubren las contingencias comunes, los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y el cese de actividad de los trabajadores autónomos, así como las cuotas extraordinarias ligadas al MEI y las aportaciones del SEPE para cubrir el coste de las bonificaciones para fomento del empleo. En el apartado de Clases Pasivas, se incluyen las cuotas de derechos pasivos pagadas por los funcionarios y las cotizaciones sociales patronales imputadas al Estado.

- Transferencias corrientes: se excluyen las transferencias procedentes del sistema de la Seguridad Social, se incluyen las aportaciones del Estado para pagar las pensiones de clases pasivas por encima de las cotizaciones imputadas.

- Transferencias de capital: se excluyen las procedentes del Sistema de Seguridad Social

- Tasas y otros ingresos: se excluyen los ingresos procedentes de la prestación de servicios a otras entidades del Sistema de Seguridad Social.

**Cuadro 6.b: Desglose de los ingresos de la SSA por cotizaciones sociales  
millones de euros a precios constantes de 2019**

	<i>liq</i> 2019	<i>liq</i> 2020	<i>liq</i> 2021	<i>presup</i> 2022	<i>presup</i> 2023	<i>var %</i> 2019 a 23
<i>1. contingencias comunes, Seg. Social</i>	113.313	108.176	115.969	115.431	120.611	+6,4%
a cargo de ocupados y empresas	107.942	100.428	107.127	108.988	114.944	
a cargo de desempleados y benef. RED	974	1.234	1.143	1.068	867	
a cargo del SEPE, por desempleados y en cese actividad	4.393	6.505	5.533	5.327	4.785	
a cargo de las Mutuas, por benef. cese actividad	4	9	2.166	48	14	
<i>2. accidentes de trab y enferm. prof.</i>	8.862	8.430	9.068	8.826	10.372	+17,0%
<i>3. cese de actividad, autónomos</i>	295	220	408	339	345	+17,0%
<i>4. cuotas MEI</i>	0	0	0	0	2.492	
<i>5. del SEPE por bonificaciones para fomento del empleo</i>	1.784	1.673	1.885	1.665	1.852	+3,8%
<i>6. de clases pasivas:</i>	7.358	7.086	6.681	6.411	5.776	-21,5%
cuotas derechos pasivos de funcionarios	895	840	801	764	688	
cuotas patronales imputadas al Estado	6.463	6.246	5.880	5.647	5.088	
<b>total cotizaciones</b>	<b>131.613</b>	<b>125.586</b>	<b>134.012</b>	<b>132.671</b>	<b>141.448</b>	<b>+7,5%</b>

- Fuentes: IGSS (2023a) para 2019 a 2021 y SESSyP (2023a) para 2022 y 2023. Cuadro 5 para Clases Pasivas.

Los Cuadros 6.b y 6.c muestran el desglose de las dos principales partidas de ingresos de la SSA: las cotizaciones sociales y las transferencias del Estado. El grueso de las cotizaciones corresponde a las llamadas *contingencias comunes*, entre las que están las ligadas a las pensiones, incluyendo la jubilación y la viudedad, pero también la incapacidad temporal o la maternidad/paternidad. La mayoría de estas cuotas las pagan directamente los trabajadores ocupados y sus empresas, pero hay también partidas menores que reflejan las cuotas pagadas por los desempleados o las que (como parte de la prestación) pagan el SEPE por los parados que cobran la prestación contributiva por desempleo y por los mayores de 55 años que perciben el subsidio, o las Mutuas por los beneficiarios de prestaciones por cese de actividad para autónomos.<sup>11</sup> Hay también cuotas específicas que cubren otras contingencias, como las de enfermedades profesionales y accidentes de trabajo, que pagan sólo las empresas con tipos que dependen de su sector de actividad y/o de la ocupación de cada trabajador, y de cese de actividad, que vendría a ser el equivalente al paro para los trabajadores autónomos.<sup>12</sup> También se recogen en el Cuadro como ingresos por cotizaciones las aportaciones del SEPE que financian las *bonificaciones* de cuotas sociales para el fomento del empleo<sup>13</sup>, así como las dos

<sup>11</sup> Aunque las Mutuas son parte del SSS, estas aportaciones no se tratan como transferencias internas que desaparecerían al consolidar, sino que se contabilizan como si las Mutuas hicieran transferencias a los beneficiarios de la prestación por cese de actividad que estos utilizarían después para pagar sus cuotas.

<sup>12</sup> Para más detalles sobre las bases y tipos de las cotizaciones sociales, véase <https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/CotizacionRecaudacionTrabajadores/10721/10957/9932>

<sup>13</sup> En España, los descuentos a las cotizaciones sociales son un instrumento habitual de las políticas activas de empleo que se utiliza para reducir los costes laborales de determinados grupos de personas de difícil empleabilidad con el fin de incentivar su contratación. En algunos casos, el coste de estas políticas se financia con cargo al Servicio Público de Empleo, que transfiere el importe de la rebaja a la TGSS, mientras que en otros el coste recae sobre el presupuesto de la Seguridad Social, que no recibe compensación por la rebaja. En el primer caso, se suele

partidas de cotizaciones sociales (reales e imputadas) que, como ya se ha visto, financian parcialmente las pensiones de clases pasivas.

**Cuadro 6.c: Desglose de los ingresos de la SSA por transferencias corrientes del Estado  
millones de euros a precios constantes de 2019**

<i>1. para financiar prestaciones no contributivas:</i>	6.328	6.981	9.893	9.857	10.241	+61,8%
para pensiones no contributivas	2.592	2.617	2.657	2.567	2.679	
IMV, prot. fam. y otras prest. no contr.*	1.731	2.310	4.527	4.159	4.016	
para servicios sociales y dependencia	1.750	1.747	2.436	2.872	3.291	
para sanidad, excepto mutuas	254	307	273	259	255	
<i>2. para compensar reducciones de cotización**</i>	53	61	1.772	1.621	1.670	
<i>3. para complementar la financiación de prestaciones contributivas:</i>	17.622	17.608	28.252	32.240	35.004	+98,6%
complementos de mínimos	7.329	7.240	6.634	6.529	6.478	
otras (incl. grueso recom. 1ª del P. Toledo)	1.934	1.318	11.732	15.470	16.126	
para pensiones de clases pasivas	8.359	9.050	9.886	10.241	12.400	
<i>4. para extraordinarios Covid</i>	0	19.760	4.840	0	0	
<i>5. del MRR</i>	0	0	0	31	41	
<b>total transferencias corr. del Estado</b>	<b>24.002</b>	<b>44.410</b>	<b>44.757</b>	<b>43.748</b>	<b>46.956</b>	<b>+95,6%</b>

- *Notas:*

(\*) incluye varias partidas de cuantía menor, tales como prestaciones para los afectados por el síndrome tóxico y el amianto, ciertas ayudas a personas con discapacidad y al sector de la estiba

(\*\*) incluye una partida para compensar bonificaciones de cuotas a buques canarios.

- *Fuentes:* IGSS (2023a) para 2019 a 2021 y SESSyP (2023a) para 2022 y 2023. Cuadro 5 para Clases Pasivas

Por su parte, las transferencias corrientes del Estado se dividen fundamentalmente en dos grupos, ligados respectivamente a las prestaciones contributivas y no contributivas, a lo que hay que añadir en 2020 y 2021 ciertas ayudas extraordinarias para hacer frente a las necesidades generadas por la pandemia y, comenzando en 2021, una nueva transferencia regular para compensar el coste de las reducciones de cuotas que completa el traspaso al Estado de los costes de las políticas de incentivos a la contratación que en el pasado recaían en parte sobre la Seguridad Social (véase la nota al pie no. 13).

El bloque más importante de transferencias del Estado se dedica a complementar la financiación de las prestaciones contributivas, cuyo coste se aleja cada vez más de los ingresos por cotizaciones sociales que en principio deberían financiarlas. Aquí se incluyen la financiación de los complementos de mínimos de las pensiones contributivas, las aportaciones del Estado por encima de sus cotizaciones imputadas para financiar las pensiones de clases pasivas y otras transferencias, con o sin destino específico, que cubren el exceso de gasto contributivo sobre las cotizaciones. Esta última partida se incrementa de forma muy llamativa

hablar de *bonificaciones* de las cuotas sociales y en el segundo de *reducciones*. Para más información véase por ejemplo AIReF (2020, p. 5 y siguientes) y

[https://www.seg-](https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/CotizacionRecaudacionTrabajadores/10721/10724/1320/1322)

[social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/CotizacionRecaudacionTrabajadores/10721/10724/1320/1322](https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/CotizacionRecaudacionTrabajadores/10721/10724/1320/1322)

<https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/InformacionUtil/5300/7855/877475ea-c285-4df0-9172-77a9b6ce5d8e/146/1088/1091>

en 2021, cuando se introducen en los PGE una serie de transferencias destinadas a financiar gastos supuestamente impropios de la Seguridad Social, cumpliendo así con la llamada “recomendación primera del Pacto de Toledo.” Como se argumenta en de la Fuente, García y Sánchez (2020, pp. 4-7), es muy dudoso que, con la excepción de las reducciones de cuotas ya comentadas más arriba, se trate realmente de gastos que no corresponden a la Seguridad Social.<sup>14</sup> No estamos, por tanto, ante la culminación del proceso de separación de fuentes, como a menudo se repite, sino ante un fuerte aumento de las transferencias del Estado para mantener la generosidad del sistema contributivo por encima de lo que permitirían las cotizaciones que son su fuente natural de ingresos. El problema se agrava porque, como veremos en el siguiente apartado, hay ciertas cotizaciones que tampoco responden a una lógica contributiva y que, por lo tanto, habría que sustraer de los ingresos a la hora de calcular la brecha entre los gastos e ingresos contributivos del sistema.

### ***El Impuesto de Seguridad Social***

En un sistema de pensiones contributivo como es el nuestro (aunque cada vez en menor medida), las cotizaciones sociales no han de verse como un impuesto sino como un componente diferido del salario que se percibirá tras la jubilación en forma de pensión. Esto, sin embargo, deja de ser el caso en el momento en el que un aumento de la base de cotización no se traduce ya en una mayor pensión por haberse alcanzado el tope máximo de esta última. La base de cotización necesaria para generar la pensión máxima, por tanto, marcaría el *umbral de no contributividad*, más allá del cual las cotizaciones sociales dejan de ser salario diferido y se convierten en un impuesto puro y duro, al que he denominado *Impuesto de Seguridad Social* (ISS) en de la Fuente (2022b). Este umbral coincide aproximadamente con la propia pensión máxima<sup>15</sup> y, como se observa en el Cuadro 7, ha estado en años recientes entre un 20 y un 25 por ciento por debajo de la base máxima de cotización.

Así pues, el ISS no es sólo una posibilidad teórica sino un impuesto muy real que ya se paga en la práctica. En el resto de este apartado aproximaré su recaudación utilizando información procedente de la Muestra Anual de Declarantes del IRPF del IEF-AEAT sobre la cola superior de la distribución de las rentas del trabajo en 2019 en territorio común (esto es, excluyendo a las Comunidades Forales, para las que no hay datos comparables de fácil acceso). Los datos relevantes se recogen en el Cuadro 8. Los declarantes con rentas brutas superiores a la pensión máxima en 2019 (unos 37.200 euros anuales) se agrupan por tramos de renta. Para cada uno de ellos, se muestra el número de declarantes (columna [2]) y el valor medio de su salario bruto (columna [3]). El exceso del salario medio sobre la pensión máxima, con un tope de 11.609 euros que nos llevaría hasta la base máxima de cotización, sería la parte del salario medio sujeta al ISS. Multiplicando esta cifra por el número de declarantes de cada tramo y sumando sobre

---

<sup>14</sup> Se incluyen aquí prestaciones explícitamente contributivas y los costes de administración y funcionamiento del sistema, así como prestaciones del Servicio Público de Empleo que nada tiene que ver con el sistema de pensiones.

<sup>15</sup> La pensión contributiva de jubilación de un trabajador (con suficientes años de cotización) viene dada por la llamada *base reguladora*, que es el promedio de sus bases de cotización durante (la parte final de) su carrera laboral, actualizadas por la inflación (excepto en los dos últimos años). Para obtener la pensión máxima, por tanto, la base media de cotización ha de ser al menos igual a dicha pensión, lo que justifica la aproximación aquí empleada de identificar el umbral de no contributividad con la propia pensión máxima. Pero obsérvese que se trata sólo de una aproximación: si los salarios son crecientes en el tiempo, como es habitual, y empiezan por debajo de la pensión máxima, bases de cotización superiores a la pensión máxima en la parte final de la carrera de un trabajador pueden contribuir a aumentar su pensión.

los tramos relevantes, se obtendría la renta total sujeta al ISS, que asciende a unos 21.000 millones de euros. A esta cantidad se le aplica el tipo de cotización por contingencias comunes (el 28,30%) para obtener una primera estimación de la recaudación del ISS, que asciende a algo menos de 6.000 millones. Puesto que los datos de renta corresponden sólo al llamado territorio común, en el que no están incluidas las comunidades forales, esta cifra ha de ajustarse al alza para aproximar el total nacional, lo que se hace utilizando la razón entre el PIB nacional y el del territorio común.

**Cuadro 7: Evolución de la pensión máxima y de la base máxima de cotización en euros corrientes por año**

	2019	2020	2021	2022	2023
1. base máxima de cotización	48.841	48.841	48.841	49.673	53.946
2. pensión máxima	37.232	37.567	37.905	39.474	42.823
3. pensión max/base max	0,762	0,769	0,776	0,795	0,794
4. Coef. de ajuste (3t/3.2019)	1.000	1.009	1.018	1.042	1.041

- Fuentes:

La bases máximas de cotización corresponden al Régimen General de la Seguridad Social y se toman de

[https://www.seg-](https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/CotizacionRecaudacionTrabajadores/10721/10957/9932/4327)

[social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/CotizacionRecaudacionTrabajadores/10721/10957/9932/4327](https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/CotizacionRecaudacionTrabajadores/10721/10957/9932/4327)

La cuantía máxima de las pensiones contributivas proviene de:

<https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Pensionistas/Revalorizacion/36869#40885> en 2023

<https://revista.seg-social.es/-/as%C3%AD-quedan-las-pensiones-para-2022> en 2022

y del avance de 2020 del Anuario de Estadísticas del Ministerio de Trabajo para 2019 a 2021:

<https://www.mites.gob.es/es/estadisticas/contenidos/anuario.htm>

<https://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/estadisticas/anuarios/2020/PEN/PEN.pdf>

Llegamos así a una cifra de unos 6.500 millones de euros para 2019, que supone un 5,71% de los ingresos totales por cuotas de contingencias comunes en ese año. Para extrapolar de forma rápida esta cifra a otros años para los que no tengo a mano datos detallados de rentas del trabajo, he estimado el peso del ISS en el total de ingresos por cuotas de contingencias comunes en cada año como el producto del valor de este cociente en 2019 (5,71%) y el coeficiente de ajuste calculado en el Cuadro 7, que recoge la evolución del cociente entre la pensión máxima y la base máxima de cotización. Aplicando el peso así estimado a la recaudación total por cuotas de contingencias comunes observada en cada año, se obtiene la estimación de la recaudación del ISS que se muestra en la fila 5 del Cuadro 9. Esta variable, que oscila entre 6.200 y 7.200 millones de euros de 2019, mediría las “cotizaciones no contributivas”, una partida que convendría separar de los ingresos por cotizaciones sociales “ordinarias” por su muy distinta naturaleza. Hay que resaltar, además, que el ISS es un impuesto muy peculiar que grava a un tipo fijo muy considerable una base de gravamen peculiar y muy estrecha (en torno a 20.000 millones de euros en 2019), integrada por rentas medias-altas del trabajo dentro de un determinado intervalo. Esto le convierte en un impuesto muy discutible, tanto desde el punto de vista de la equidad como de la eficiencia, pues su cuota no guarda una relación clara con la capacidad económica y sus elevados tipos marginales hacen que sea potencialmente muy distorsionante.



**Cuadro 8: Rentas brutas del trabajo en 2019 por encima de la pensión máxima, por tramos de renta, parte gravada por el ISS y recaudación estimada de éste, euros o millones de euros corrientes**

[1] <i>tramo de renta bruta del trabajo</i>	[2] <i>no. de declarantes</i>	[3] <i>salario bruto medio</i>	[4] <i>salario por encima de la pensión máxima, hasta la base máxima, euros</i>	[5] <i>Renta total sujeta a ISS, millones de euros</i>
37.000 a 39.469	379.744	38.186	954	362
39.469 a 45.014	721.163	41.969	4.737	3.416
45.014 a 49.673	379.823	47.097	9.865	3.747
49.673 a 53.940	223.398	51.600	11.609	2.593
53.940 a 58.940	213.646	56.286	11.609	2.480
58.940 a 63.940	154.079	61.268	11.609	1.789
63.940 a 68.940	117.783	66.316	11.609	1.367
68.940 a 73.940	88.901	71.316	11.609	1.032
73.940 a 78.940	69.106	76.324	11.609	802
78.940 a 83.940	54.483	81.305	11.609	632
83.940 a 88.940	41.252	86.314	11.609	479
88.940 a 93.940	32.730	91.314	11.609	380
93.940 a 98.940	25.333	96.340	11.609	294
98.940 a 103.940	20.278	101.316	11.609	235
103.940 a 200k	103.503	132.965	11.609	1.202
200k a 500k	21.357	276.845	11.609	248
500k a 1 millón	2.507	667.666	11.609	29
Más de 1 millón	1.216	2.946.534	11.609	14
<b>Total</b>	<b>2.650.302</b>			<b>21.103</b>
tipo de gravamen, conting. comunes				28,30%
recaudacion ISS, Meuros, territorio común				5,972
<b>Ajuste a total nacional</b>			1,084	<b>6,471</b>
en % de cuotas por contingencias comunes				5,71%

*Fuentes y notas:*

- Los datos de rentas del trabajo provienen de los microdatos de la Muestra Anual de Declarantes del IRPF 2019 del IEF-AEAT:

[https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/datosabiertos/catalogo/hacienda/Estadistica\\_de\\_los\\_declarantes\\_del\\_IRPF.shtml](https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/datosabiertos/catalogo/hacienda/Estadistica_de_los_declarantes_del_IRPF.shtml)

Agradezco a Jorge Onrubia que me los haya proporcionado.

- Se incluyen los declarantes que tienen rendimientos brutos positivos del trabajo personal superiores a la base máxima de cotización anual en 2023 y cotizaciones sociales pagadas por el trabajador mayores de cero (para tratar de excluir a los pensionistas). Una parte de las rentas recogidas en el cuadro podrían no estar sujetas a cotización. Se incluirían aquí las indemnizaciones por rescisión de contratos laborales y los rescates de planes de pensiones, así como los ingresos por actividades profesionales cuando el perceptor no está dado de alta como autónomo.

- Los datos no incluyen a los residentes de los territorios forales, por lo que han de ajustarse para aproximar el total nacional. El ajuste se realiza utilizando el cociente entre el PIB nacional y el del territorio común (excluyendo a las comunidades forales), que es 1,084. Los datos de PIB se toman de la Contabilidad Regional de España del INE (2023).

**Cuadro 9: Primera estimación de la recaudación por ISS**  
millones de euros de 2019

	2019	2020	2021	2022	2023
1. Peso en cuotas de cont. com., estimación directa	5,71%				
2. Coeficiente de ajuste (del Cuadro 7)	1,000	1,009	1,018	1,042	1,041
3. Peso en cuotas, estimación indirecta (1.2019*2.t)		5,76%	5,81%	5,95%	5,95%
4. Recaudación obs. cuotas contingencias comunes	113.313	108.176	115.969	115.431	120.611
<b>5. Recaud. ISS, estimación final (3*4)</b>	<b>6.471</b>	<b>6.234</b>	<b>6.743</b>	<b>6.872</b>	<b>7.173</b>

### 5. Aproximación a la liquidación de 2022 y perfiles revisados de ingreso y gasto

Hasta el momento, los datos de ingresos y gastos del Sistema de Seguridad Social en 2022 que he utilizado provienen del presupuesto aprobado de ese año. Aunque la liquidación del ejercicio todavía no se ha publicado, podemos tratar de aproximarla utilizando los datos acumulados de ejecución presupuestaria de 2022 correspondientes a diciembre, que ya se conocen (IGSS, 2023b).

**Cuadro 10: Diferencia entre presupuesto inicial y ejecutado en 2022**  
millones de euros, corrientes y de 2019

	<i>presup. inicial</i>	<i>ejecutado*</i>	<i>diferencia ejec - pres</i>	<i>dif en Meuros de 2019</i>
<i>Ingresos:</i>				
Cotizaciones sociales, incl.	136.345	140.282	+3.937	+3.646
cuotas por contingencias comunes	126.448	129.648	+3.200	+2.963
Transferencias corrientes del Estado	36.183	36.534	+351	+325
<i>subtotal, ingresos</i>	<i>172.528</i>	<i>176.816</i>	<i>+4.288</i>	<i>+3.971</i>
<i>Gastos, transferencias corrientes:</i>				
1. Prestaciones contributivas y clases pasivas	157.649	163.754	+6.105	+5.654
2. Prestaciones no contributivas	14.304	14.084	-221	-204
<i>subtotal gasto = prest contr y no contr</i>	<i>171.954</i>	<i>177.838</i>	<i>+5.884</i>	<i>+5.449</i>
<i>total ingresos netos</i>			<i>-1.596</i>	<i>-1.478</i>

- *Notas:* El deflactor utilizado para convertir euros de 2022 a 2019 es 1,080, tomado del Cuadro 2.

(\*) "ejecutado" son obligaciones o derechos reconocidos

El Cuadro 10 reúne la información pertinente. Para cada una de las mayores partidas de ingreso y gasto, se muestra la cuantía inicialmente presupuestada, la realmente ejecutada durante el ejercicio y la diferencia entre las dos, que se expresa finalmente en euros de 2019 en la última columna. Añadiendo estas cifras a los ingresos y gastos recogidos en los Cuadros 3, 4, 6a y 9 para 2022 podemos obtener una estimación de la liquidación de ese año que debería aproximarse más al resultado real que el dato originalmente presupuestado. Estos datos revisados se incorporan al Cuadro 11 en una nueva columna denominada "liq est 2022".

En el Cuadro 11 se incorpora también el ajuste discutido en la sección 2 del Anexo para obtener una serie lo más "limpia" posible de ingresos por cotizaciones sin modificar el total de ingresos de la SSA. Como allí se discute en más detalle, se trata básicamente de homogeneizar el tratamiento que se da a diversas partidas de similar naturaleza por las que otra administración

pública compensa a la Seguridad Social por la pérdida de ingresos derivada de bonificaciones y reducciones de las cuotas sociales como parte de la política de empleo. El ajuste modifica ligeramente los perfiles temporales de las partidas de ingresos por cotizaciones y por transferencias corrientes del Estado de forma que los cambios se anulan entre sí, sin alterar los ingresos totales.

**Cuadro 11: Perfiles revisados de ingresos, gastos y saldo presupuestario  
millones de euros de 2019**

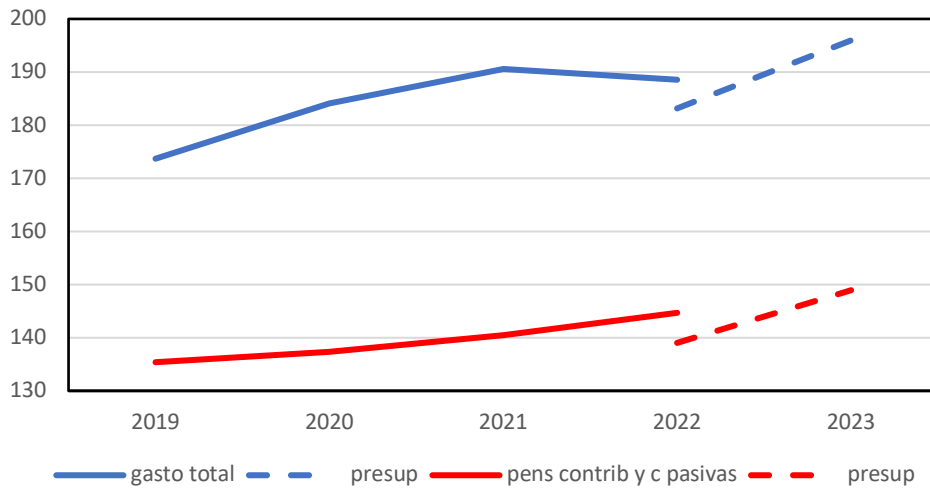
	<i>liq</i> 2019	<i>liq</i> 2020	<i>liq</i> 2021	<i>liq est</i> 2022	<i>presup</i> 2022	<i>presup</i> 2023
<b>A. INGRESOS incl. clases pasivas</b>						
1. Cotizaciones contributivas (sin ISS)	126.821	120.939	129.040	131.065	127.119	136.070
2. Transferencias corrientes del Estado incl. para prestaciones no contributivas	22.323 6.328	42.824 6.981	42.985 9.893	42.453 9.857	42.127 9.857	45.286 10.241
3. Otros ingresos	1.400	1.099	930	1.030	1.030	1.147
4. Impuesto de Seguridad Social (ISS)	6.471	6.234	6.743	6.872	7.173	7.049
<b>total ingresos no financieros</b>	<b>157.016</b>	<b>171.095</b>	<b>179.698</b>	<b>181.420</b>	<b>177.449</b>	<b>189.551</b>
<i>en % del PIB</i>	<i>12,6%</i>	<i>15,5%</i>	<i>15,4%</i>	<i>14,8%</i>	<i>14,4%</i>	<i>15,1%</i>
<b>B. GASTOS</b>						
1. Prestaciones no contributivas	6.320	6.857	8.699	9.799	10.003	10.400
2+4. Prestaciones contrib. y cl. pasivas	165.591	175.366	180.164	177.171	171.066	183.382
3. Serv. comunes y adm. prest. econ.	1.782	1.845	1.720	2.093	2.093	2.183
<b>total gastos no financieros</b>	<b>173.693</b>	<b>184.068</b>	<b>190.582</b>	<b>189.064</b>	<b>183.163</b>	<b>195.965</b>
<i>en % del PIB</i>	<i>13,9%</i>	<i>16,7%</i>	<i>16,4%</i>	<i>15,4%</i>	<i>14,9%</i>	<i>15,6%</i>
<b>C. Saldo presupuestario no financ.</b>						
1. Saldo total observado (A - B) <i>en % del PIB</i>	-16.677 -1,3%	-12.973 -1,2%	-10.884 -0,9%	-7.644 -0,6%	-5.714 -0,5%	-6.414 -0,5%
2. Saldo básico (C.1 – A.2) <i>en % del PIB</i>	-39.000 -3,1%	-55.797 -5,1%	-53.869 -4,6%	-50.096 -4,1%	-47.841 -3,9%	-51.700 -4,1%

- Nota: (\*) recaudación del ISS en 2022 (*liq. est.*): se calcula por el procedimiento utilizado en el Cuadro 9 tras corregir la recaudación observada por cuotas de contingencias comunes en la cantidad que se calcula en la última columna del Cuadro 10 (segunda fila).

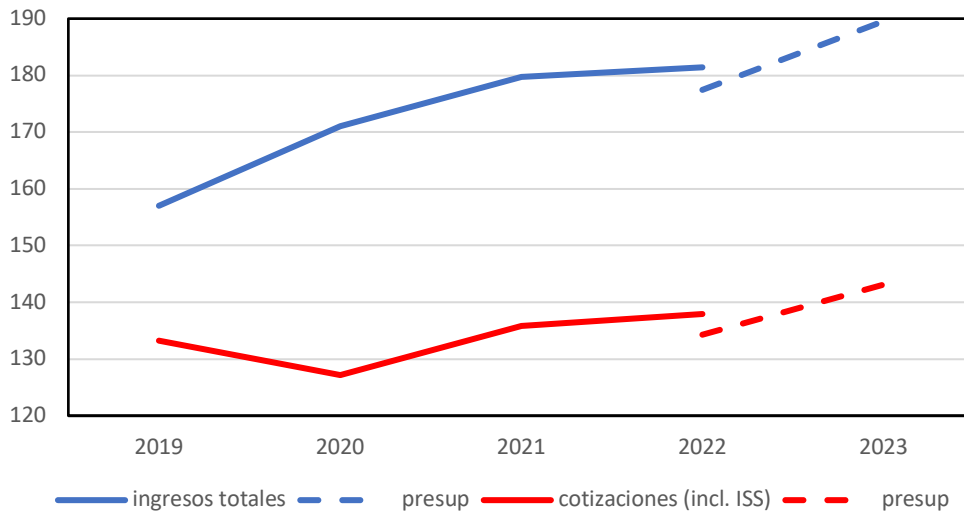
En el bloque inferior del Cuadro 11 se calculan dos indicadores diferentes del saldo presupuestario por operaciones no financieras de la SSA, que en la práctica es siempre un déficit. El primero es el saldo observado en el sentido habitual, esto es, la diferencia entre los ingresos y los gastos no financieros del sistema. El segundo es lo que denominaré el *saldo básico* de la SSA, esto es, su saldo sin contabilizar las transferencias corrientes procedentes del Estado. Esta variable mide los recursos adicionales que el Gobierno ha de inyectar al sistema de una forma u otra para financiar su funcionamiento, complementando así sus ingresos ordinarios por cotizaciones, tasas y otras partidas.

Los Gráficos 1 a 3 muestran los perfiles temporales de las principales partidas de ingreso, gasto y déficit de la SSA, indicando en trazo discontinuo los años para los que se trabaja con datos de presupuesto aprobado en lugar de liquidado (o aproximado). Examinando el Gráfico 1, vemos que el gasto presenta una clara tendencia al alza durante el período analizado. El gasto

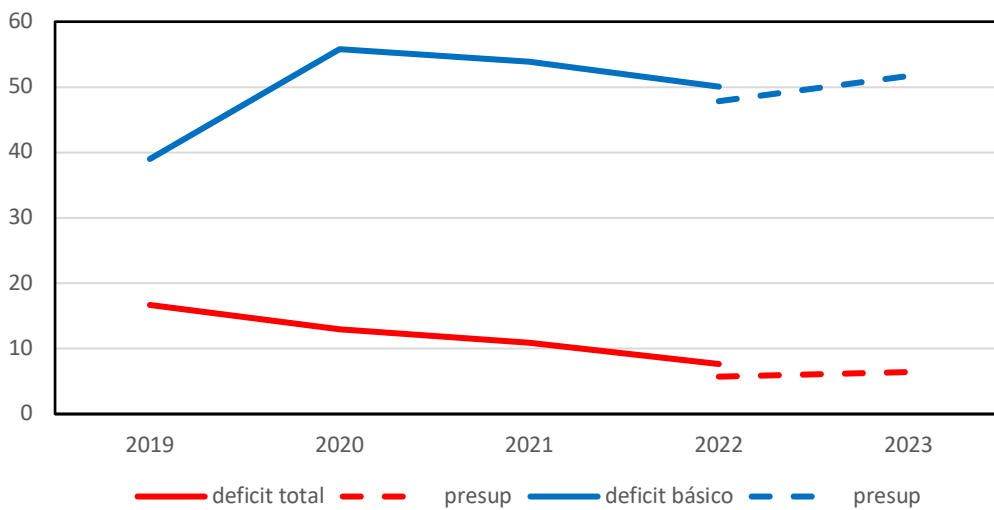
**Gráfico 1: Evolución del gasto observado y presupuestado  
miles de millones de euros de 2019**



**Gráfico 2: Evolución de los ingresos observados y presupuestados  
miles de millones de euros de 2019**



**Gráfico 3: Evolución del déficit observado y presupuestado de la SSA  
miles de millones de euros de 2019**



total muestra una desviación al alza sobre su tendencia en forma de “joroba” durante 2020 y 2021 que no proviene de las pensiones sino del fuerte aumento del gasto en incapacidad temporal y prestaciones por cese de actividad generado por la pandemia. En 2022 el gasto total cae ligeramente al desaparecer estos extraordinarios, pero el gasto en pensiones continúa creciendo. En el presupuesto de 2023, finalmente, se prevé un fuerte incremento del gasto que provendría en buena parte de la partida de pensiones tras la fuerte subida de estas (al actualizarlas con la inflación general, muy superior al crecimiento del deflactor del PIB).

El Gráfico 2, por su parte, revela un fuerte crecimiento de los ingresos en 2020 pese a la caída de la recaudación por cuotas. Esto se ha debido a un sustancial incremento de las transferencias del Estado para hacer frente a los gastos extraordinarios y la pérdida de ingresos causados por la pandemia. El nivel total de transferencias se ha mantenido aproximadamente constante en los años siguientes pese a la desaparición de los extraordinarios y los recursos así liberados se han ido desplazando hacia la financiación de prestaciones contributivas recurrentes (véase el Cuadro 6.c).

Por último, el Gráfico 3 muestra que los dos indicadores de déficit han tenido un comportamiento muy distinto. El déficit total del sistema se ha reducido gradualmente a lo largo de todo el período, pero gracias fundamentalmente a la inyección de transferencias adicionales del Estado. Si eliminamos estas, el patrón es muy distinto. La brecha entre los gastos y los recursos propios del sistema que ha de cubrirse con recursos procedentes de impuestos generales o deuda muestra una clara tendencia al alza durante el conjunto del período, con una “joroba” en 2020 y 2021 causada por los extraordinarios del Covid, cuya desaparición no cambia la tendencia creciente.

## 6. Evolución de la deuda con el Estado

El Cuadro 12 ofrece información sobre la evolución de la deuda de la SSA. En él se recogen los préstamos que el Estado ha concedido a la Seguridad Social en cada año, el saldo bruto deudor al final del ejercicio, el saldo del Fondo de Reserva y el saldo neto resultante de restar de la deuda acumulada con el Estado los activos del Fondo de Reserva. Como se aprecia en el

**Cuadro 12: Saldo presupuestario y deuda de la SSA  
millones de euros de 2019**

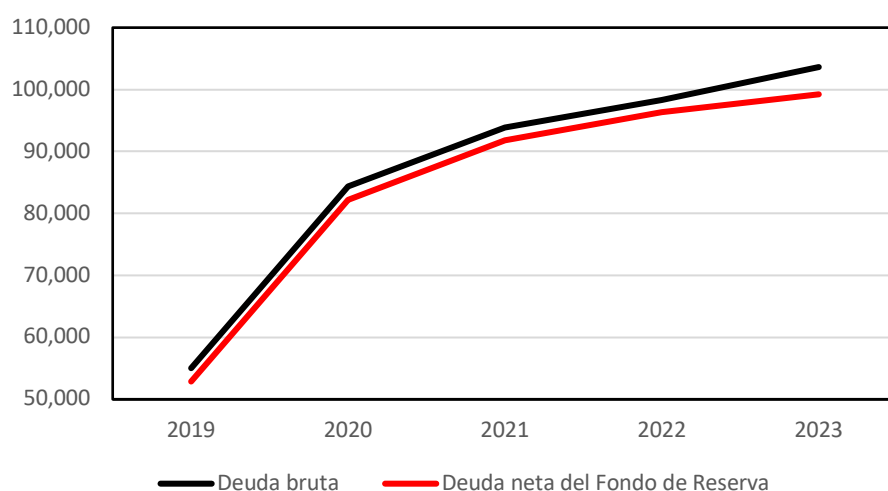
	<i>liq</i> 2019	<i>liq</i> 2020	<i>liq</i> 2021	<i>presup</i> 2022	<i>presup</i> 2023	<i>var %</i> 2019 a 23
<b>D. Deuda del sistema</b>						
préstamos del Estado a la Seguridad Social	13.830	29.963	13.355	6.465	8.925	-35,5%
deuda acumulada con el Estado, fin de año	55.021	84.318	93.845	98.310	103.636	+88,4%
Fondo de Reserva	2.153	2.112	2.065	1.982	4.093	+90,1%
<b>deuda neta</b>	<b>52.868</b>	<b>82.206</b>	<b>91.781</b>	<b>96.329</b>	<b>99.544</b>	<b>+88,3%</b>

*Fuentes y notas:*

- Los datos de préstamos del Estado provienen de IGSS (2023a) para 2019 a 2021 y SESSyP (2023a) para 2022 y 2023.
- La deuda acumulada con el Estado se toma de BdE (2023) y los activos del Fondo de Reserva de SESSyP (2023b). Para estimar los valores correspondientes a 2023, se añaden a los valores de 2022 las cuantías presupuestadas del préstamo del Estado a la Seguridad Social y de la recaudación del MEI previstas para este último ejercicio

Gráfico 4, la deuda del sistema ha aumentado de forma muy significativa durante el período analizado hasta situarse en torno a los 100.000 millones en euros de 2019. Como cabría esperar, la pandemia ha contribuido mucho a ello, pero incluso tras su fin la deuda ha continuado aumentando. Se prevé que esto sea cierto incluso en 2023 pese a la puesta en marcha con el MEI de una subida de cuotas que se destinará a nutrir el Fondo de Reserva – lo que no tiene demasiado sentido cuando el sistema sigue teniendo un apreciable déficit año tras año. Puesto que los gastos de la SSA siguen siendo superiores a sus ingresos, incluso con la ayuda de las cuotas extraordinarias del MEI, no hay un excedente real que se pueda ingresar en el Fondo de Reserva. De hecho, lo que estamos haciendo es emitir más deuda para financiar una aportación ficticia al mismo.

**Gráfico 4: Evolución de la deuda de la Seguridad Social Ampliada millones de euros de 2019**



## 7. El déficit contributivo de la SSA

En la sección 5 se han definido dos indicadores del déficit de la SSA. El primero es su déficit presupuestario en el sentido habitual del término, esto es, la diferencia entre los gastos y los ingresos no financieros del sistema. El segundo, al que he llamado el *déficit básico*, se calcula excluyendo las transferencias del Estado de los ingresos del sistema. La variable resultante mide los recursos adicionales que el Estado ha de aportar a la SSA, vía deuda o transferencias, para complementar los recursos “propios” del sistema hasta cubrir el coste total de sus actividades y prestaciones.

En esta sección se define un tercer concepto de déficit de la SSA, al que llamaré *déficit contributivo*. Este indicador se centra en el componente contributivo de la SSA y por tanto en la parte de su déficit cuya justificación podría ser más cuestionable por no destinarse a la financiación de prestaciones asistenciales a los más necesitados sino a complementar prestaciones contributivas, a las que en principio no habría por qué subvencionar. Para calcular esta variable, nos olvidaremos del subsistema no contributivo, cuyos costes se cubren con transferencias específicas. Como se aprecia en el Cuadro 11, el gasto no contributivo tiene un peso muy reducido en el total del sistema y se financia enteramente con transferencias estatales de una cuantía muy similar. Podemos, por tanto, extraer estas dos partidas del Cuadro 11, y quedarnos con el resto, que correspondería aproximadamente a los ingresos y gastos propios del subsistema contributivo de la SSA.

**Cuadro 13: Ingresos, gastos y déficit contributivos de la SSA**  
millones de euros de 2019 o porcentajes

	<i>liq</i> 2019	<i>liq</i> 2020	<i>liq</i> 2021	<i>liq est</i> 2022	<i>presup</i> 2022	<i>presup</i> 2023
<b>A. INGRESOS CONTRIBUTIVOS</b>						
1. Cotizaciones contributivas (sin ISS)	126.821	120.939	129.040	131.065	127.119	136.070
3. Otros ingresos	1.400	1.099	930	1.030	1.030	1.147
<b>total ingresos no financieros</b>	<b>128.222</b>	<b>122.037</b>	<b>129.970</b>	<b>132.095</b>	<b>128.149</b>	<b>137.217</b>
<b>B. GASTOS CONTRIBUTIVOS</b>						
2+4. Prestaciones contrib. y cl. pasivas	165.591	175.366	180.164	177.171	171.066	183.382
3. Serv. comunes y adm. prest. econ.	1.782	1.845	1.720	2.093	2.093	2.183
<b>total gastos no financieros</b>	<b>167.373</b>	<b>177.211</b>	<b>181.884</b>	<b>179.265</b>	<b>173.160</b>	<b>185.565</b>
<b>C. Déficit contributivo</b>						
<b>Déficit (B - A)</b>	<b>39.151</b>	<b>55.173</b>	<b>51.914</b>	<b>47.169</b>	<b>45.011</b>	<b>48.348</b>
en % del PIB	3,1%	5,0%	4,5%	3,8%	3,7%	3,9%
en % de los ingresos contributivos	30,5%	45,2%	39,9%	35,7%	35,1%	35,2%
en % de los ITE	33,5%	61,1%	43,7%	31,9%		
<b>D. Financiación del déficit contrib.</b>						
ISS	6.471	6.234	6.743	6.872	7.173	7.049
Transferencias del Estado*	15.995	35.843	33.092	32.240	32.271	35.045
Deuda directa	16.685	13.097	12.079	8.057	5.567	6.255
<b>Total = Déficit contributivo</b>	<b>39.151</b>	<b>55.173</b>	<b>51.914</b>	<b>47.169</b>	<b>45.011</b>	<b>48.348</b>
<b>Notas:</b>						
PIB	1.245.513	1.104.454	1.165.415	1.228.950	1.228.950	1.254.758
Ingresos tributarios del Estado (ITE)	116.899	90.294	118.807	147.759	147.759	
IRPF, recaudación estatal	40.736	36.255	42.483	54.107	54.107	
<b>Déficit total de las AAPP (% del PIB)</b>	<b>3,1%</b>	<b>10,1%</b>	<b>6,9%</b>	<b>4,8%</b>		

- Fuentes: AT (2023) para los ingresos tributarios del Estado (netos de las participaciones de las administraciones territoriales), IGAE (2023c) para el déficit del conjunto de las Administraciones Públicas y cuadros anteriores para el resto de las variables.

- Notas: (\*) Incluye las transferencias ajustadas para complementar la financiación de las prestaciones contributivas (línea 4b del Cuadro A.1), las transferencias extraordinarias para afrontar necesidades Covid y las transferencias del MRR (Cuadro 6.c).

El Cuadro 13 ilustra el cálculo del déficit contributivo de la SSA y su peso con respecto a ciertos agregados de interés. Insistiendo en la idea de centrarnos en partidas de carácter contributivo, se excluyen de él las transferencias procedentes del Estado y la recaudación del ISS, esto es, las cuotas sociales pagadas por encima del umbral de no contributividad definido en una sección anterior. Esto limita los ingresos propios de la SSA contributiva en sentido estricto a las cotizaciones sociales sobre rentas del trabajo por debajo del umbral de no contributividad (las que cabe considerar aportaciones a un sistema de seguro social de reparto en vez de impuestos) y a las tasas y otros ingresos ordinarios del sistema. Los gastos contributivos, por su parte, serían las prestaciones contributivas y los gastos administrativos

asociados con su gestión.<sup>16</sup> La diferencia entre estos dos grupos de partidas puede verse como el plus de generosidad que el subsistema contributivo de protección social ofrece por encima de lo que sería sostenible con una lógica de puro seguro social de reparto. Esta subvención a los beneficiarios de prestaciones contributivas se financiaría en parte mediante la “sobrecotización” que supone el ISS para las rentas del trabajo superiores a la pensión máxima y recaería por tanto sobre un subconjunto de tales beneficiarios.

Como se aprecia en el Cuadro 13, el déficit contributivo de la SSA tiene en la actualidad una magnitud muy sustancial e, ignorando la atípica joroba de 2020 y 2021, presenta además una clara deriva al alza. En años recientes, el gasto en prestaciones contributivas ha estado más de un 30% por encima de los ingresos contributivos puros del sistema. Con datos de 2022/23 el déficit está en torno a los 48.000 millones de euros (a precios de 2019), casi el 4% del PIB, absorbe en torno a un tercio de los ingresos tributarios totales del Estado y supone una parte sustancial del déficit total del conjunto de las administraciones públicas españolas, que se muestra en la última fila del Cuadro. El bloque D del Cuadro 13, finalmente, muestra que el déficit contributivo se ha financiado en años recientes por tres vías: el ISS, que ha aportado entre 6.000 y 7.000 millones anuales con cargo a los trabajadores con rentas salariales situadas por encima de la pensión máxima, las transferencias del Estado, que han crecido en unos 20.000 millones durante el período hasta alcanzar los 35.000 millones de euros, y la emisión directa de deuda de la SSA, que se ha reducido en unos 10.000 millones (a costa, presumiblemente de una mayor emisión de deuda del Estado).

---

<sup>16</sup> En pura lógica, tanto las tasas y otros ingresos como los costes administrativos deberían repartirse entre las prestaciones contributivas y las no contributivas, pero dado el reducido peso de las segundas, se ha optado por asignar ambas partidas por entero al subsistema contributivo.



## ANEXO

### 1. Datos presupuestarios disponibles en la web de la Seguridad Social

La página web de la Seguridad Social contiene mucha información financiera y presupuestaria. Un buen punto de entrada general es este

<https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios/PresupuestosEstudios>

que da acceso a tres opciones. Las más interesantes son la segunda (Presupuestos) y tercera (Información Presupuestaria y Financiera).

A través de la página de Presupuestos

<https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios/PresupuestosEstudios/48546>

se puede acceder a los proyectos de presupuestos y presupuestos aprobados desde el año 2008. Dentro de cada ejercicio, tiene especial interés la *información complementaria*, donde se incluyen entre otras publicaciones muy útiles la memoria explicativa de los Presupuestos, el informe económico financiero y su anexo. Los datos detallados que se utilizan en este informe provienen de la serie verde de los Presupuestos, también disponible para cada año.

La página de Información Presupuestaria y Financiera,

<https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/InformacionEconomicoFinanciera/393>

es el punto de entrada general para información sobre ejercicios ya cerrados. Aquí se pueden encontrar, entre otras cosas, las liquidaciones del Presupuesto de la Seguridad Social y sus Cuentas anuales, donde se incluye la Cuenta General del Sistema de Seguridad Social, de donde se extrae la información detallada utilizada en este trabajo para ejercicios ya cerrados. También se accede desde esta misma página a información mensual sobre la ejecución presupuestaria del ejercicio en curso.

### 2. Tratamiento de la compensación del Estado por reducciones de cuotas

Entre los ingresos de la SSA por transferencias procedentes del Estado se incluyen partidas para compensar i) ciertas bonificaciones de las cuotas sociales a buques canarios y ii) comenzando en 2021, reducciones de las cuotas. Queremos tratar estas dos partidas de la misma forma que las transferencias del SEPE a la Seguridad Social para compensar las bonificaciones de las cuotas para el fomento del empleo, esto es, contabilizarlas como ingresos por cotizaciones en lugar de por transferencias del Estado. Con el fin de construir una serie de cotizaciones libre en la medida de lo posible de distorsiones y cortes desde 2019, extenderemos además hacia atrás la serie de transferencias por compensación de reducciones de cuotas hasta 2019, introduciendo una partida compensatoria de transferencias que hará nulo el efecto neto del ajuste sobre la evolución de los ingresos totales.

El bloque 1 del Cuadro A.1 muestra las series originales. En el bloque 2, la serie de reducciones de cuotas se extiende (muy tentativamente) hacia atrás, desde 2021 hasta 2019. Puesto que la

**Cuadro A.1: Ajuste al tratamiento de la compensación del Estado  
por ciertas bonificaciones y reducciones de cuotas sociales  
millones de euros de 2019**

	2019	2020	2021	2022	2023
<i>1. series originales:</i>					
a. transferencias bonificaciones buques canarias	53	61	53	56	54
b. transferencias por compensación reducción de cuotas	0	0	1,718	1,565	1,617
c. cotiz. sociales.: Estado, comp. por reducción de cuotas	0	0	0	0	0
<i>d. total</i>	<i>53</i>	<i>61</i>	<i>1,772</i>	<i>1,621</i>	<i>1,670</i>
<i>2. Extensión hacia atrás series transf. reducciones de cuotas</i>					
a. compensaciones SEPE por bonificaciones cuotas	1,784	1,673	1,885	1,665	1,852
<i>b. índice, 2021 = 1</i>	<i>0.947</i>	<i>0.888</i>	<i>1.000</i>		
<i>c. por reducción de cuotas, serie extendida</i>	<i>1,627</i>	<i>1,525</i>	<i>1,718</i>	<i>1,565</i>	<i>1,617</i>
<i>3. Series ajustadas, comp. Por reduccione de cuotas</i>					
a. cotiz. sociales: Estado por reducciones cuotas (=1.a+2.c)	1,679	1,586	1,772	1,621	1,670
b. transf. del Estado por reduccion de cuotas (= 3.c-3.a)	-1,627	-1,525	0	0	0
<i>c. total (= 1.d)</i>	<i>53</i>	<i>61</i>	<i>1,772</i>	<i>1,621</i>	<i>1,670</i>
<i>4a. Transferencias para prestaciones contributivas</i>	<i>17.622</i>	<i>17.608</i>	<i>28.252</i>	<i>32.240</i>	<i>32.240</i>
b. tras ajuste por compensación reducciones (=4a+3.b)	15.995	16.082	28.252	32.240	32.240

- Fuentes: 4a: Cuadros 6b y 6c.

cuantía real de la serie se desconoce, he supuesto que se habría comportado como otra serie de naturaleza similar que sí se conoce, las bonificaciones de cuotas por fomento del empleo que financia el SEPE. El perfil temporal de la serie de bonificaciones se utiliza para retropolar la serie de reducciones, obteniendo así la serie extendida de reducciones de cuota que se recoge en 2.c. Finalmente, en el bloque 3 se construyen las series ajustadas. Introducimos una nueva partida de ingresos por cotizaciones sociales (3.a) que recoge las compensaciones del Estado por las bonificaciones y reducciones que hemos discutido, y a cambio eliminamos las dos partidas de transferencias del Estado que las recogían hasta ahora. Puesto que, en realidad, hay una parte de la compensación que sólo se paga de 2021 en adelante, introducimos una nueva partida de transferencias del Estado (3.b) con valor negativo antes de ese año que hace que los ingresos totales sean los correctos. Esto es, en 2020 y 2021, las series se construyen como si el Estado hubiera compensado a la Seguridad Social por las reducciones (estimadas) de cuotas y luego hubiera retirado esa compensación mediante menores transferencias generales. Lo primero nos permite obtener una serie “limpia” de ingresos por cotizaciones y lo segundo garantiza que no estamos alterando los ingresos totales.

En particular, para llegar a las cifras que se ofrecen en el Cuadro 11 de ingresos por cotizaciones sociales (partida A.1) y por transferencias corrientes (A.2), se parte de la suma de las partidas correspondientes de la Seguridad Social y de Clases Pasivas del Cuadro 6.a y se opera como sigue:

- para obtener el dato definitivo de cotizaciones, se suma la partida 3.a del Cuadro A.1
- y para llegar al dato definitivo de transferencias del Estado, se resta la partida 1.d y se suma 3.b, ambas del Cuadro A.1

## Referencias

- AIReF (2020). Evaluación del gasto público 2019. Incentivos a la contratación. Madrid. <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2022/01/CORRECCION-ENLACES/PDF-Web-Incentivos-a-la-contratacion-3.pdf>
- Agencia Tributaria (AT, 2023). Informes anuales de recaudación tributaria. Documentación complementaria. Cuadros. Cuadro 7.7. Ingresos tributarios del Estado. Madrid. [https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/datosabiertos/catalogo/hacienda/Informes\\_anuales\\_de\\_Recaudacion\\_Tributaria.shtml](https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/datosabiertos/catalogo/hacienda/Informes_anuales_de_Recaudacion_Tributaria.shtml)
- Banco de España (BdE, 2023). Estadísticas de Administraciones Públicas. Deuda según el protocolo de déficit excesivo. Administraciones de Seguridad Social. <https://www.bde.es/webbe/es/estadisticas/temas/administraciones-publicas.html>
- BOE (2023). Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones. [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-6967](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-6967)
- Comisión Europea (CE, 2010). Reglamento UE relativo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea. Cotizaciones y prestaciones sociales. Cotizaciones sociales a cargo de los empleadores (D12) y Cotizaciones sociales netas (D.61). [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c914adda-f94f-43fe-a729-79f41211e190.0004.03/DOC\\_4&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c914adda-f94f-43fe-a729-79f41211e190.0004.03/DOC_4&format=PDF)
- de la Fuente, A. (2022). “Boletín FEDEA no. 22: Seguimiento de las reformas del Plan de Recuperación.” FEDEA, Estudios sobre la economía española, no. 2023-18, Madrid. <https://bit.ly/3MUV3pU>
- de la Fuente, A. (2022b). “Sobre la financiación de la Seguridad Social: algunas reflexiones al hilo de la propuesta de “destope” de las cotizaciones.” FEDEA, Colección Apuntes no. 2022-31. Madrid. <http://bit.ly/3Br5cFz>
- de la Fuente, A. (2023a). “Los efectos presupuestarios de la reforma de pensiones de 2021-23: i) Las medidas del Real Decreto-ley 2/2023.” FEDEA, Estudios sobre la Economía Española no. 2023-09. Madrid. <https://bit.ly/40stoRX>
- de la Fuente, A. (2023b). “Los efectos presupuestarios de la reforma de pensiones de 2021-23: iii) impacto total y la cláusula de salvaguarda del MEI.” FEDEA, Estudios sobre la Economía Española no. 2023-13. Madrid. <https://bit.ly/40RbvME>
- de la Fuente, A., M. A. García Díaz y A. R. Sánchez Martín (2020). “Algunas reflexiones sobre el informe del Pacto de Toledo y los planes del Gobierno en materia de pensiones.” FEDEA Policy Papers no. 2020-23, Madrid. <https://bit.ly/3qYCvsJ>
- de la Fuente, A., M. A. García y A. R. Sánchez (2022). “El Mecanismo de Equidad Intergeneracional: una disposición poco equitativa, insuficiente y confusa.” FEDEA, Colección Apuntes no. 2022-02. Madrid. <https://bit.ly/34TEqsb>
- Intervención General de la Administración del Estado (IGAE, 2023a). Presupuestos Generales del Estado. Liquidación del Presupuesto de 20XX (ejercicios 2019 a 2021). Volumen I (Estado). Ministerio de Hacienda, Madrid.

<https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadPublica/CPE/EjecucionPresupuestaria/Paginas/ialiquidacionestado.aspx>

Intervención General de la Administración del Estado (IGAE, 2023b). Presupuestos Generales del Estado. Avance de la Liquidación del Presupuesto de 2022. Volumen I (Estado). Ministerio de Hacienda, Madrid.

[https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadPublica/CPE/EjecucionPresupuestaria/Documents/AVANCE%20ESTADO\\_2022%20\(INTERNET\).pdf](https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadPublica/CPE/EjecucionPresupuestaria/Documents/AVANCE%20ESTADO_2022%20(INTERNET).pdf)

Intervención General de la Administración del Estado (IGAE, 2023c). Contabilidad Nacional. Operaciones financieras. Total del sector de Administraciones Públicas.

<https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicaciones/Paginas/ianofinancierasTotal.aspx>

Intervención General de la Seguridad Social (IGSS, 2023a). Seguridad Social. Cuentas de los Ejercicios 2019 a 2021. Cuenta General de la Seguridad Social. Tomo I. A) Cuenta agregada de las Entidades que integran el Sistema de la Seguridad Social. Madrid. Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

<https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/InformacionEconomicoFinanciera/InformacionPresupuestariaFinanciera/393/397>

Intervención General de la Seguridad Social (IGSS, 2023b). Resumen de ejecución del presupuesto. Sistema de la Seguridad Social. Madrid. Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

[https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/259e9a20-87bb-4c2b-ba4f-0b4a0089275e/ResSISTEMA\\_DiciembreProvisional\\_2022.pdf?MOD=AJPERES](https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/259e9a20-87bb-4c2b-ba4f-0b4a0089275e/ResSISTEMA_DiciembreProvisional_2022.pdf?MOD=AJPERES)

Secretaría de Estado de la Seguridad Social y de Pensiones (SESSyP, 2023a). Seguridad Social, Presupuestos Aprobados, Ejercicios 2022 y 2023. Serie verde. Tomo I. Agregado del Sistema. Madrid. Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

<https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/InformacionEconomicoFinanciera/InformacionPresupuestariaFinanciera/393/394>

Secretaría de Estado de la Seguridad Social y de Pensiones (SESSyP, 2023b). Fondo de Reserva de la Seguridad Social, Informe a las Cortes Generales, 2021. Madrid. Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

<https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios/FondoReserva/39728/1726/1727>

Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos (SEPG, 2023a). Presupuestos Generales del Estado 2023. Presupuesto aprobado. Serie Roja. Gastos. Presupuesto por programas y memoria de objetivos. Tomo I, Sección 07, Clases pasivas y Sección 09, Aportaciones al mutualismo administrativo; Tomo III, Ministerio de Justicia; Tomo IV, Ministerio de Defensa y Tomo V, Ministerio de Hacienda y Función Pública. Madrid, Ministerio de Hacienda.

<https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/Presup/PGE2023Ley/MaestroTomos/PGE-ROM/TomosSerieRoja.htm>

Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos (SEPG, 2023b). Presupuestos Generales del Estado 2023. Presupuesto aprobado. Serie Roja. Ingresos. Estado. Sección 98, Ingresos del

Estado. Cuotas de derechos pasivos; Organismos Autónomos, Ministerios de Justicia, Defensa y Hacienda y Función Pública. Madrid, Ministerio de Hacienda.

<https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/Presup/PGE2023Ley/MaestroTomos/PGE-ROM/TomosSerieRoja.htm>

Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS, varios años). Informe Estadístico y de Gestión, Ejercicios 2019 a 2021. Madrid. Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

<https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios/PublicacionesDocumentacion/47999>