

Análisis de los costes de otras administraciones públicas asumidos por la Seguridad Social 1965 - 2024

Tabla de contenido

1. Introducción.....	3
2. Fuentes de información utilizadas para realizar el análisis	5
3. Limitaciones al presente informe	7
4. Análisis de costes que la Seguridad Social asumió por cuenta de otras administraciones públicas	8
a. Período 1967-1988	8
b. Período 1989 – 2013: Informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas e inclusión de otros gastos asumidos y no contemplados en el mismo	11
c. Período 2014 – 2019	13
d. Resultado total del análisis de los costes asumidos por la Seguridad Social en el período 1967 - 2019.....	14
5. Actualización de los costes del Estado asumidos por la Seguridad Social en los últimos sesenta años (1965-2024).....	17
6. Conclusiones	20

1. Introducción

El sistema público de pensiones en España se enfrenta a continuas críticas en relación con su sostenibilidad financiera.

Se argumenta para apoyar esta tesis que las cotizaciones sociales no cubren las prestaciones destinadas a pensiones contributivas y que las previsiones demográficas obligan al Estado a recurrir de forma recurrente a transferencias extraordinarias a la Seguridad Social y al endeudamiento para sostener el sistema, lo que incrementa la presión sobre unas finanzas públicas ya tensionadas y generaría un coste de oportunidad al tener que detraer recursos de otras partidas para hacer frente a las necesidades de la Seguridad Social sin la cual, España presentaría superávit fiscal.

Sin negar la realidad actual de necesidad de financiación del sistema con aportaciones adicionales a las obtenidas de cotizaciones sociales, la sostenibilidad de la Seguridad Social no se puede abordar circunscribiendo el análisis únicamente al período actual. Tampoco se puede prescindir del análisis de las normas determinantes de la financiación del presupuesto de gastos del sistema de la Seguridad Social ya que, durante muchos años, los flujos han ido en sentido contrario sin que generase alarma alguna. Es decir, durante muchos años las cotizaciones sociales han excedido el gasto en pensiones contributivas y han servido para financiar políticas sociales de distinto tipo.

En la actualidad, el "nivel contributivo" de protección, integrado por las prestaciones económicas de los diferentes Regímenes que integran el sistema de la Seguridad Social y las derivadas de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, así como "los gastos derivados de su gestión y los de funcionamiento de los servicios correspondientes a las funciones de afiliación, recaudación y gestión económico-financiera y patrimonial", deben ser financiadas "básicamente" con las cuotas, el importe de los recargos y sanciones, los frutos, rentas e intereses de sus recursos patrimoniales y el producto de otros ingresos, completándose, si fuera necesario, con las aportaciones del Estado que puedan establecerse de forma específica.

En resumen, la tendencia actual anhelada por nuestro sistema de Seguridad Social es que los recursos indicados -sin la aportación del Estado- permitan la financiación del nivel contributivo y de los gastos de gestión y administración del mismo.

La financiación del "nivel no contributivo o asistencial" estará a cargo del Estado, fijando su financiación las respectivas Leyes de Presupuestos para cada año, mediante aportaciones finalistas y, por lo que se refiere a los complementos a mínimos de pensiones, también están a cargo del Estado. La asistencia sanitaria y los servicios sociales cuya gestión se halle transferida a las Comunidades Autónomas, la financiación se efectuará de conformidad con el sistema de financiación autonómica vigente en cada momento¹.

Aunque el proceso de separación de las fuentes de financiación contemplado en la Recomendación primera del Pacto de Toledo se encuentra concluido, no se ha realizado una

¹ La Ley General de Seguridad Social indica que tienen naturaleza de nivel no contributivo las prestaciones y servicios de "asistencia sanitaria" incluidas en la acción protectora de la Seguridad Social y los correspondientes a los "servicios sociales", salvo que se deriven de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, las pensiones no contributivas por invalidez y jubilación, los complementos a mínimos de las pensiones de la Seguridad Social y las prestaciones familiares reguladas en la LGSS.

liquidación efectiva para la culminación del mismo, dado que la Seguridad Social no ha sido compensada por el Estado por los costes que hubo de asumir derivados de los gastos de asistencia sanitaria, los complementos por mínimos y otras prestaciones familiares cuya naturaleza es no contributiva. Tampoco se ha compensado a la Seguridad Social por los costes patrimoniales de los inmuebles utilizados para la prestación de servicios sanitarios y sociales y por la falta de disponibilidad (coste de oportunidad), de los inmuebles transferidos a las Comunidades Autónomas.

La Ley de Garantía del Poder Adquisitivo de las Pensiones mandató al Ejecutivo para encargar "en el plazo máximo de un mes" y tener listo en otros seis, es decir, en julio de 2022, "un informe de auditoría relativo a los ingresos provenientes de cotizaciones sociales y a los gastos de naturaleza contributiva y no contributiva de la Seguridad Social (...) entre los años 1967 y 2019".

Sin embargo, el Gobierno no ha realizado esa auditoría que permitiría abordar de otra forma esta reforma del sistema público de pensiones.

Esa ausencia de información es el marco en el que se realiza el presente análisis que pretende cuantificar los costes de otras administraciones del Estado que han sido asumidos por la Seguridad Social durante el período requerido en la Ley de Garantía del Poder Adquisitivo de las Pensiones (1967-2019). El estudio realizado ha ampliado el período de escrutinio a los últimos sesenta años para recoger de forma específica los últimos cinco ejercicios que han consolidado la tendencia deficitaria del nivel contributivo.

2. Fuentes de información utilizadas para realizar el análisis

La culminación de la separación de fuentes de financiación de la Seguridad Social, tal y como venía demandando el Pacto de Toledo desde su creación en 1995 y en las sucesivas renovaciones (2003 y 2011) que han hecho del mismo sus miembros, así como la propia Ley de la Seguridad Social, sitúa el marco de análisis.

Pero no basta con que en el futuro la separación de fuentes logre que las cotizaciones sociales que aportan trabajadores y empresarios financien exclusivamente las prestaciones contributivas. Es imprescindible también analizar la actuación de la Seguridad Social durante las últimas seis décadas en las cuales el Estado no ha aportado el resto vía presupuestos generales, es decir, las no contributivas, las de extensión universal y otras políticas sociales.

Para poder acometer de forma adecuada las estimaciones, hemos realizado los cálculos teniendo en cuenta las siguientes fuentes de información:

- Pacto de Toledo²
- Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social³.
- Estudio de Historia Económica número 63 del Banco de España (2013): La evolución del gasto social público en España 1850-2005⁴
- La financiación de la Seguridad Social en el marco de un sector público europeo. Monasterio C. (1989) Papeles de economía española, Nº 41.
- Opinión sobre la sostenibilidad de la Seguridad Social. AIReF (2019)⁵
- Informe de Fiscalización del Tribunal de Cuentas (2020) sobre la evolución económico-financiera, patrimonial y presupuestaria de la Seguridad Social⁶
- Resumen Ejecución del Presupuesto de la Seguridad Social⁷
- Cuentas anuales de la Seguridad Social⁸
- Informes a las Cortes Generales del Fondo de Reserva de la Seguridad Social⁹

² https://www.congreso.es/public_oficiales/L5/CONG/BOCG/E/E_134.PDF

³ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1997-15810>

⁴

<https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/EstudiosHistoriaEconomica/Fic/roja63.pdf>

⁵ <https://www.airef.es/es/centro-documental/opiniones/opinion-sobre-la-sostenibilidad-de-la-seguridad-social/>

⁶ <https://www.tcu.es/repositorio/de226696-6741-4ff2-ba7a-5a334e86e7f6/l1381.pdf>

⁷ <https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/InformacionEconomicoFinanciera/393/394>

⁸ <https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/InformacionEconomicoFinanciera/393/397/0423d19f-ac1e-4afb-b593-139df4624007>

⁹ <https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios/FondoReserva/39728/1726/1727>

Análisis de los costes de otras administraciones públicas asumidos por la Seguridad Social

- Deuda de las Administraciones de Seguridad Social según el Protocolo de Déficit Excesivo¹⁰.
- Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones¹¹.

¹⁰ <https://www.bde.es/webbe/es/estadisticas/compartido/datos/pdf/a1216.pdf>

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-21652>

3. Limitaciones al presente informe

El presente informe no tiene el carácter y el alcance de una auditoría contable y financiera porque para poseer dicho carácter deberíamos tener acceso a la documentación interna de la Seguridad Social. Los importes recogidos deben entenderse como estimativos, por diferentes razones que a continuación se explicitan.

En primer lugar, no existen series de datos homogéneos oficiales con la separación entre prestaciones contributivas y no contributivas para el amplio período estudiado (1965-2024). Se ha completado la información, aunque no con el desglose máximo deseado, con el excelente Estudio de Historia Económica número 63 del Banco de España (2013): La evolución del gasto social público en España 1850-2005. A partir de estas fuentes se ha podido obtener información completa con carácter anual sobre todos los seguros sociales desde el momento de su creación, incluyendo todos los regímenes especiales. Cuando no ha sido posible reunir la información necesaria sobre algún programa en algún año aislado, el problema se ha resuelto mediante interpolaciones lineales, aunque ello ha sido necesario en muy pocas ocasiones. No obstante, entre 1970 y 1972 no se ha podido conseguir información sobre el gasto en pensiones. En este caso, los niveles de gasto se han estimado suponiendo que este seguía una evolución exponencial (que es la que mejor se ajustaba, con un R^2 del 99 %, a la evolución del gasto, tomando como referencia los cinco años anteriores y posteriores a 1970-1972). Entre 1967 y 1979 ha sido imposible desagregar las prestaciones económicas del seguro de maternidad de las del seguro de enfermedad. Esto significa que durante dichos años el gasto en maternidad aparece, de hecho, dentro de la partida incapacidad temporal, en lugar de incluirse en la función familia, como correspondería y supone que en ese período estaríamos sobreestimando las prestaciones contributivas.

Tampoco existen series homogéneas disponibles para todo el período estudiado de la recaudación procedente de cotizaciones sociales.

Es de destacar que en la etapa fiscalizada por el Tribunal de Cuentas solo se ha podido estimar el coste asumido por la Seguridad Social derivado de la asistencia sanitaria que no se corresponde con el realmente realizado, sino con las estimaciones previstas en los Presupuestos Generales del Estado desde 1989 hasta 1998 o las ausencias de datos de los complementos por mínimos en el ejercicio 1989.

Por último, los datos facilitados al Tribunal de Cuentas tampoco le permitieron valorar el coste del impacto económico que ha provocado en el sistema la utilización de inmuebles para la prestación de servicios sanitarios y sociales y la transferencia de los inmuebles a las comunidades autónomas.

A pesar de estas limitaciones, las estimaciones realizadas en el presente informe son sólidas y coherentes y deben señalarse como un suelo mínimo de recursos procedentes de cotizaciones sociales que han sido destinados al nivel no contributivo o a políticas sociales y que deberían haber sido transferidos a la Seguridad Social por parte de otras administraciones estatales durante el período.

4. Análisis de costes que la Seguridad Social asumió por cuenta de otras administraciones públicas

Para realizar el análisis de costes que la Seguridad Social asumió por cuenta de otras administraciones públicas hemos hecho una desagregación en tres etapas por el origen diferente de la información utilizada para los cálculos:

- a) Período 1967-1988
- b) Período 1989-2013
- c) Período 2014-2019

Los datos se muestran en millones de euros corrientes en cada año, pero también se incluye la actualización de las cifras a euros de 2024 utilizando para ello los datos del IPC general que proporciona el INE¹². Esto permite una comparación intertemporal adecuada que, junto al saldo en relación con el PIB, nos permiten hacer reflexiones adecuadas sobre magnitudes mucho más adecuada que los euros corrientes en un período de tiempo tan dilatado. No se han tenido en cuenta costes de intereses de la financiación cruzada entre la administración central beneficiaria de los flujos y la Seguridad Social.

a. Período 1967-1988

Hemos realizado la estimación anual de saldos del nivel contributivo de pensiones del período a partir del Estudio de Historia Económica número 63 del Banco de España (2013) con las limitaciones ya señaladas en el punto 3.

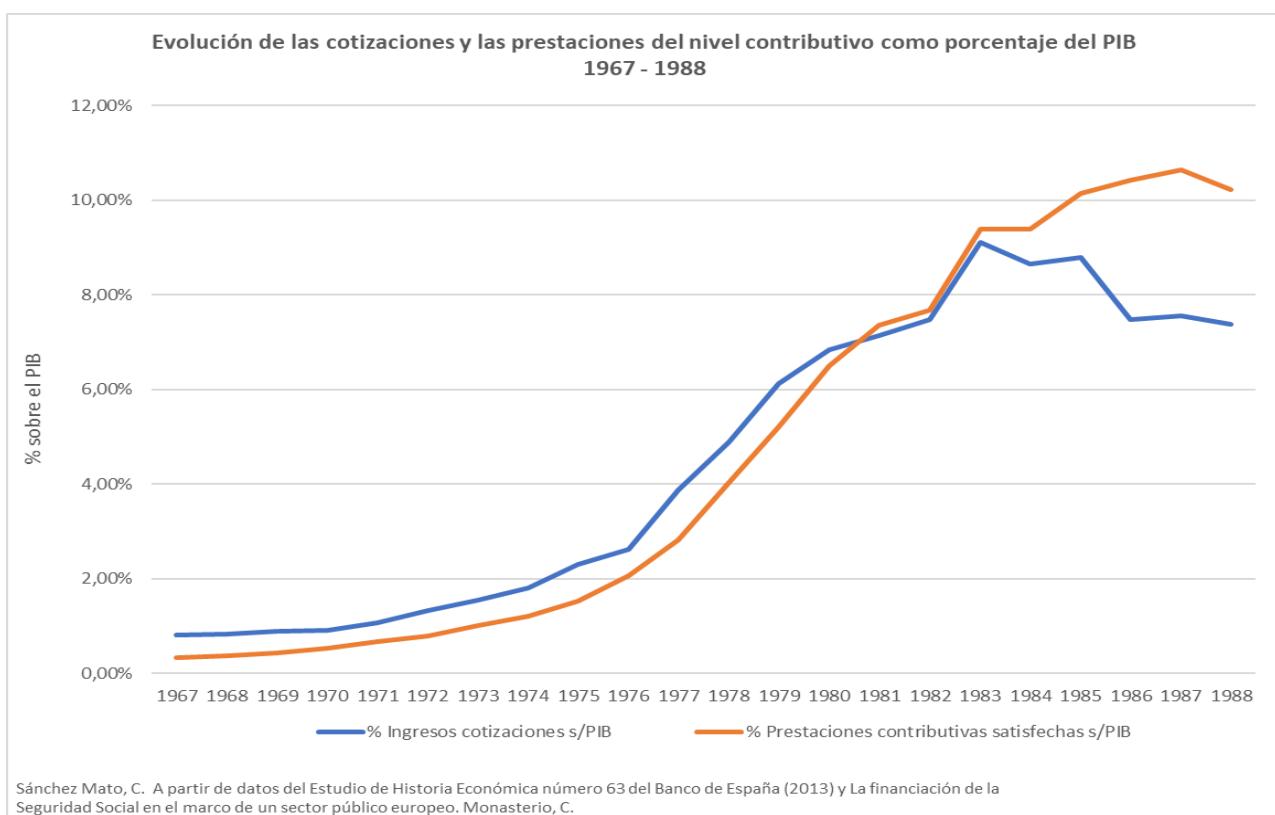
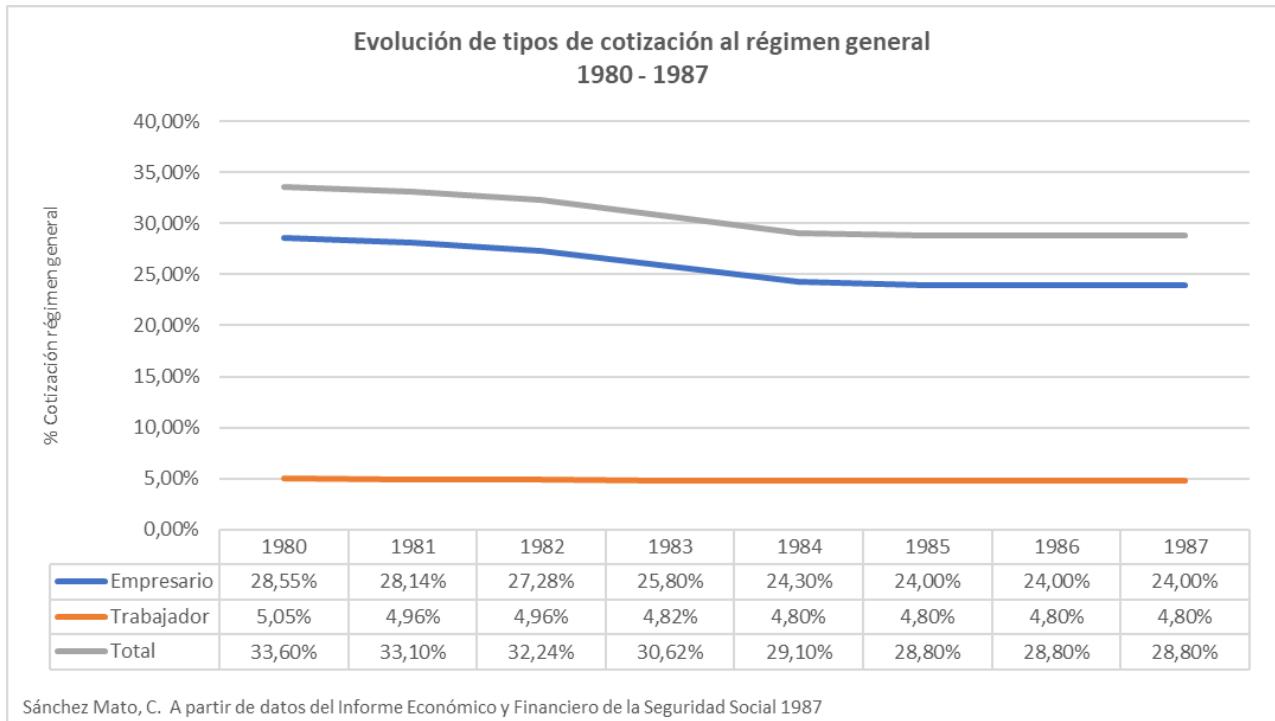
Para obtener los datos, procedimos a calcular la diferencia en millones de euros corrientes entre los ingresos por cotizaciones sociales y las prestaciones por jubilación, invalidez, viudedad y desempleo asumiendo que todas ellas son en su totalidad de tipo contributivo para luego actualizarlas a precios de 2024.

Se puede apreciar que durante los años que van de 1967 a 1980, existe saldo positivo del nivel contributivo siendo el año 1977 el que mayor superávit presenta con 1.608 millones de euros corrientes, un 1,06% del PIB, que supondrían 15.669 millones a precios de 2024. A partir de 1981 se empiezan a registrar saldos negativos atribuibles a la mejora de prestaciones y a la bajada de porcentaje de cotizaciones sociales desembocando en el peor ejercicio del período (1988) en el que el déficit del sistema contributivo ascendió a -8.635 millones de euros corrientes, un -2,85% del PIB, que supondrían -24.483 millones a precios de 2024.

Del 9,1% sobre el PIB de ingresos por cotizaciones sociales en 1983, se pasó al 7,3% del PIB en 1988 tras las medidas adoptadas tras una acusada reducción de los tipos de cotización en el régimen general, especialmente a los empresarios (que se beneficiaron de un 16% de disminución frente a un 5% de las personas trabajadoras).

¹² <https://www.ine.es/varipc/index.do>

Análisis de los costes de otras administraciones públicas asumidos por la Seguridad Social



Análisis de los costes de otras administraciones públicas asumidos por la Seguridad Social

Año	Evolución estimada del saldo del nivel contributivo de pensiones de la Seguridad Social 1967-1988 Datos en millones de euros									
	Ingresos por Cotizaciones sociales	Jubilación	Incapacidad e invalidez	Viudedad	Desempleo	Total prestaciones satisfechas	Saldo de Ingresos por Cotizaciones menos prestaciones contributivas	Saldo de Ingresos por Cotizaciones menos prestaciones contributivas a precios de 2024	Saldo de Ingresos por Cotizaciones menos prestaciones contributivas % PIB	
1967	720	154	62	64	11	291	429	12.592	0,48%	
1968	769	173	76	87	16	351	418	11.668	0,45%	
1969	885	213	94	110	20	438	448	12.237	0,45%	
1970	984	295	137	132	22	586	398	10.033	0,37%	
1971	1.209	376	179	164	38	756	453	10.559	0,40%	
1972	1.578	503	237	156	39	935	643	13.818	0,54%	
1973	1.970	705	328	217	40	1.290	681	13.138	0,53%	
1974	2.480	903	432	282	58	1.676	805	13.431	0,58%	
1975	3.343	1.131	567	360	164	2.223	1.120	15.982	0,77%	
1976	3.847	1.489	755	543	233	3.020	828	10.043	0,56%	
1977	5.875	1.977	1.073	756	462	4.268	1.608	15.669	1,06%	
1978	7.596	2.827	1.537	1.039	859	6.263	1.333	10.855	0,86%	
1979	9.516	3.467	1.981	1.310	1.345	8.103	1.412	9.939	0,91%	
1980	10.880	4.467,3	2.333	1.631	1.914	10.346	534	3.250	0,34%	
1981	12.360	5.504,4	2.741	1.939	2.562	12.746	-386	-2.048	-0,22%	
1982	14.214	6.511,9	3.228	2.245	2.603	14.589	-375	-1.738	-0,20%	
1983	16.644	7.776,6	3.666	2.597	3.119	17.158	-514	-2.124	-0,28%	
1984	17.966	9.060,3	4.064	2.912	3.485	19.521	-1.555	-5.774	-0,75%	
1985	19.908	10.334,9	4.445	3.267	4.899	22.946	-3.039	-10.363	-1,34%	
1986	18.211	11.734,6	4.962	3.661	5.027	25.385	-7.174	-22.475	-2,95%	
1987	19.903	12.976,8	5.497	4.024	5.488	27.985	-8.083	-24.034	-3,07%	
1988	22.305	14.364,9	6.246	4.453	5.876	30.940	-8.635	-24.483	-2,85%	
TOTAL	193.163	96.946	44.641			38.279	211.814	-18.651	70.174	-0,52%

Sánchez Mato, C. A partir de datos del Estudio de Historia Económica número 63 del Banco de España (2013): La evolución del gasto social público en España 1850-2005 y La financiación de la Seguridad Social en el marco de un sector público europeo. Monasterio C. (1989) Papelería de economía española, Nº 41
<https://www.bde.es/fi/webdde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/EstudiosHistoriaEconomica/Fic/roja63.pdf>

Aunque en el período habría un saldo corriente deficitario de -18.651 millones de euros corrientes, actualizados a euros de 2024 para analizarlo correctamente teniendo en cuenta la inflación, el nivel contributivo de pensiones tuvo en el período 70.174 millones de euros de superávit que habría sido muy superior (estimamos que el doble) sin el recorte de tipos de cotización realizado.

b. Período 1989 – 2013: Informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas e inclusión de otros gastos asumidos y no contemplados en el mismo

La primera parte del análisis del período 1989 – 2013 se toma del Informe de Fiscalización del Tribunal de Cuentas que, en julio de 2020, cifraba en 103.690 millones de euros la financiación aportada por la Seguridad Social a otros organismos para cubrir conceptos no contributivos en el período. Se trata de un resultado que está calculado a la baja por no haber dispuesto de toda la documentación necesaria como se indica en las limitaciones señaladas en el punto 3 de este informe e incluye los complementos de mínimos y la asistencia sanitaria que debería haber sido financiada por la Administración Central.

Pero existen otros gastos que, como consecuencia de la dilación en la asunción por el Estado de sus compromisos de financiación, y sin tener naturaleza presupuestaria, supusieron una imputación a la Cuenta de Resultado Económico-Patrimonial de la Seguridad Social y, por tanto, influyeron en la evolución negativa de los resultados y del patrimonio neto durante el ámbito temporal considerado.

En este sentido, se pueden citar las dotaciones anuales a la amortización de los inmuebles utilizados para la prestación de servicios sanitarios y sociales, efectuadas con posterioridad a la determinación de su naturaleza universal y no contributiva (asistencia sanitaria desde 1986 y servicios sociales desde 1995, año de aprobación del Pacto de Toledo). Estos inmuebles, adquiridos en la mayoría de los casos con recursos propios del sistema (en su mayor parte, cotizaciones sociales), forman parte del patrimonio de la Seguridad Social el cual, según el artículo 103 del TRLGSS, es único y distinto del patrimonio del Estado, por lo que su utilización para la prestación de servicios sanitarios y sociales, una vez que se determinó su naturaleza universal, debió haber dado lugar al establecimiento de una compensación por parte del Estado a favor del sistema de la Seguridad Social. Además de lo anterior, hay que tener en cuenta que a finales de 2007 la mayoría de estos inmuebles, titulados registralmente a nombre de la TGSS, fueron transferidos a las CCAA. Es evidente que la Seguridad Social no ha podido disponer libremente de estos bienes patrimoniales para la obtención de recursos adicionales a través de su enajenación o arrendamiento por lo que es evidente el coste de oportunidad para el sistema del que no ha sido compensado. El Tribunal de Cuentas no ha podido determinar el importe por el que debería haber sido resarcida la Seguridad Social, como consecuencia de la antigüedad de los datos que serían precisos para su cálculo, y también por la imposibilidad de determinar la cuantía de los recursos adicionales que se podrían haber derivado de la disposición de estos bienes (coste de oportunidad). Solamente se cita en su informe de fiscalización y así lo incluimos en 2007 **el valor contable de estos inmuebles transferidos, el cual, según información facilitada por estas entidades, asciende a 3.781 millones de euros.**

Por último, el Informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas **tampoco incluye el gasto en protección social financiado por la Seguridad Social en el período que asciende en euros corrientes a 20.703 millones entre 1989 y 2013.**

El resumen del período da como resultado una financiación de gastos del nivel no contributivo del 0,7% del PIB que suponen 128.174 millones de euros corrientes y 220.076 millones de euros a precios de 2024.

De un máximo del 1,68% del PIB y 7.194 millones en 1994 se ha cerrado la etapa en 2013 con un 0,10% del PIB y 1.010 millones de financiación por la Seguridad Social de gasto no contributivo.

Año	Tribunal de Cuentas (complementos de mínimos y asistencia sanitaria abonados por el Estado)	Inmuebles	Gastos en protección social abonados por el Estado	TOTAL GASTOS DEL NIVEL NO CONTRIBUTIVO	SALDO GASTOS DEL NIVEL NO CONTRIBUTIVO PRECIOS 2024	SALDO GASTOS NIVEL NO CONTRIBUTIVO S/PIB
1989	2.575		0	2.575	6.832	0,72%
1990	4.130		0	4.130	10.263	1,03%
1991	4.966		576	5.542	12.998	1,25%
1992	5.701		628	6.329	14.021	1,37%
1993	6.452		513	6.965	14.748	1,64%
1994	6.713		436	7.149	14.452	1,68%
1995	5.983		376	6.359	12.281	1,38%
1996	6.197		326	6.523	12.163	1,33%
1997	4.761		293	5.054	9.236	0,97%
1998	4.205		256	4.461	8.017	0,80%
1999	3.570		224	3.794	6.665	0,64%
2000	3.949		1.201	5.150	8.754	0,80%
2001	4.038		1.098	5.136	8.436	0,73%
2002	3.840		1.077	4.917	7.834	0,66%
2003	3.525		1.253	4.778	7.390	0,60%
2004	3.056		1.068	4.124	6.195	0,48%
2005	3.200		1.079	4.279	6.217	0,46%
2006	3.311		1.091	4.402	6.182	0,44%
2007	3.485	3.781	1.137	8.403	11.481	0,78%
2008	3.778		1.328	5.106	6.703	0,46%
2009	4.020		1.399	5.419	7.139	0,51%
2010	4.301		1.471	5.772	7.464	0,54%
2011	4.675		1.392	6.067	7.606	0,57%
2012	3.642		1.063	4.705	5.753	0,45%
2013	-383		1.416	1.033	1.246	0,10%
TOTAL	103.690	3.781	20.703	128.174	220.076	0,70%

Sánchez Mato, C. A partir de datos del Informe de Fiscalización del Tribunal de Cuentas (2020) sobre la evolución económico-financiera, patrimonial y presupuestaria de la Seguridad Social y de las liquidaciones presupuestarias de la Seguridad Social
<https://www.tcu.es/repositorio/de226696-6741-4ff2-ba7a-5a334e86e7f6/l1381.pdf>
<https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/informacionEconomicoFinanciera/393/394>

c. Período 2014 – 2019

En el período que va de 2014 a 2019, hemos procedido a calcular la diferencia entre el gasto del nivel no contributivo (pensiones no contributivas, mínimos para llegar a las contributivas, subsidios y otras prestaciones, gastos en asistencia sanitaria y protección social) y las transferencias corrientes percibidas del Estado.

El saldo del período es claramente deficitario y asciende a -3.769 millones de euros corrientes lo que indica que las cotizaciones sociales no han sido suficientes para hacer frente a las pensiones contributivas y han precisado de financiación estatal.

Año	Evolución de gastos del nivel no contributivo de la Seguridad Social y transferencias del estado recibidas en el período Datos en millones de euros									
	PENSIONES NO CONTR. Y COMPL. A MÍNIMOS DE PENSIONES CONTR.	SUBSIDIOS Y OTRAS PRESTACIONES	OTRAS TRANSFERENCIAS CORRIENTES	GASTOS ASISTENCIA SANITARIA	GASTOS GESTIÓN SERVICIOS SOCIALES	TOTAL GASTOS DEL NIVEL NO CONTRIBUTIVO	TOTAL TRANSFERENCIAS CORRIENTES DEL ESTADO RECIBIDAS	SALDO TRANSFERENCIAS DEL ESTADO	SALDO TRANSFERENCIAS DE ESTADO PRECIOS 2024	SALDO TRANSFERENCIAS DEL ESTADO S/PIB
2014	9.723	1.829	1.306	244	245	13.346	13.095	252	304	0,02%
2015	9.559	1.545	1.358	263	235	12.960	13.091	-131	-159	-0,01%
2016	9.431	1.580	1.361	262	246	12.880	12.936	-56	-68	0,00%
2017	9.272	1.613	1.391	267	215	12.759	12.903	-144	-172	-0,01%
2018	9.467	1.648	1.505	283	268	13.172	14.650	-1.479	-1.737	-0,12%
2019	9.525	1.816	1.565	280	251	13.438	15.649	-2.211	-2.581	-0,18%
TOTAL	56.977	10.031	8.487	1.599	1.461	78.555	82.323	-3.769	-4.414	-0,05%

Sánchez Mato, C. A partir de datos de ejecución de presupuestos de la Seguridad Social
<https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/InformacionEconomicoFinanciera/393/394>

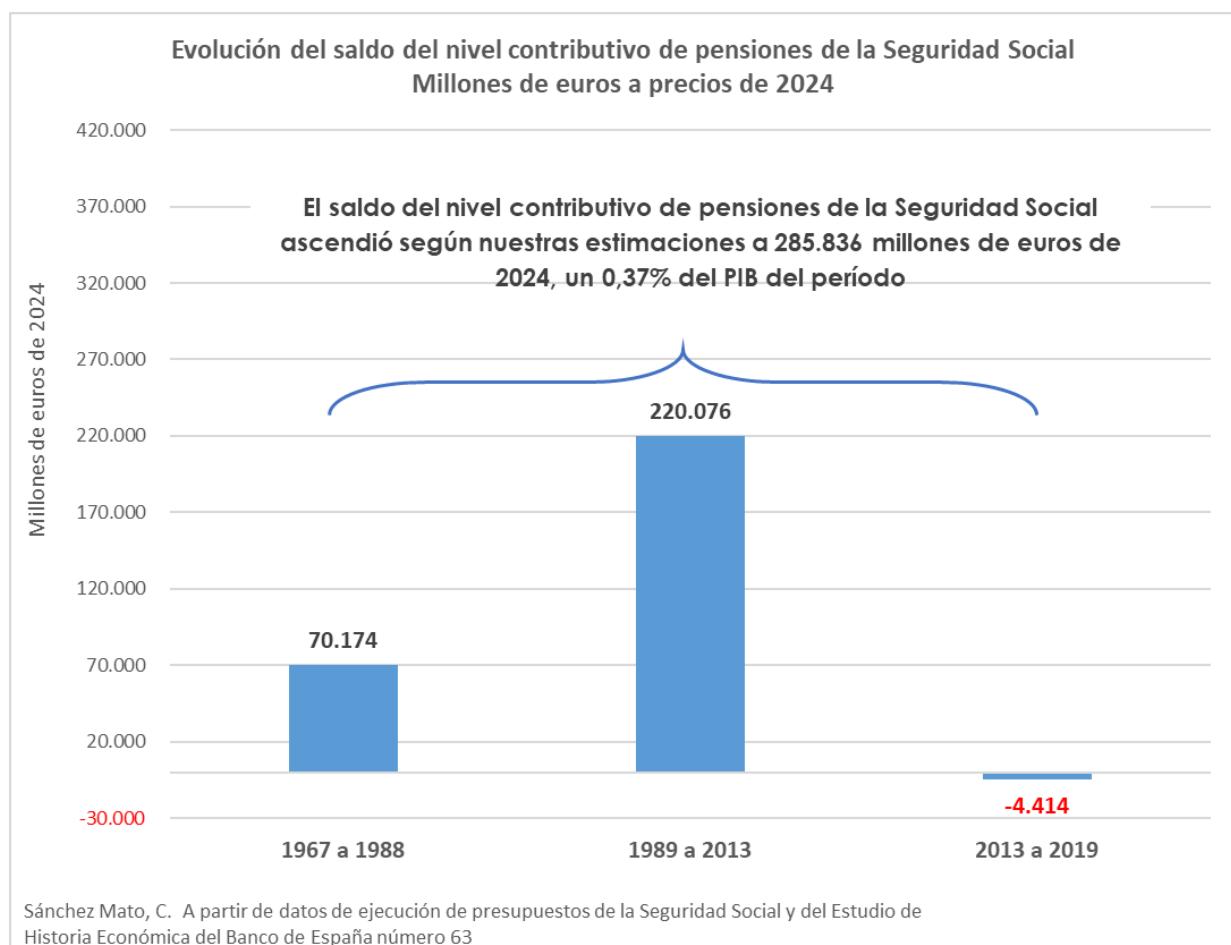
d. Resultado total del análisis de los costes asumidos por la Seguridad Social en el período 1967 - 2019

El resultado del análisis para cuantificar los costes de otras administraciones públicas estatales que han sido asumidos por la Seguridad Social durante el período que va de 1967 a 2019 y que era el requerido en la Ley de Garantía del Poder Adquisitivo de las Pensiones, arroja un resultado claro.

En cuarenta de los ejercicios ha existido saldo a favor de la Seguridad Social y en trece ha habido déficit.

El saldo acumulado a favor del nivel contributivo de pensiones de la Seguridad Social en el período asciende al 0,37% del PIB de período y a un total de 285.836 millones de euros de 2024.

Es sintomático el alcance y la necesidad de esta evaluación sobre todo cuando a finales de 2019, los datos oficiales no reflejaban la deuda de la Administración Central con la Seguridad Social, sino que según la Contabilidad Nacional era en sentido contrario y ascendía a 55.024 millones de euros¹³.



¹³ <https://www.bde.es/webbe/es/estadisticas/compartido/datos/pdf/a1216.pdf>

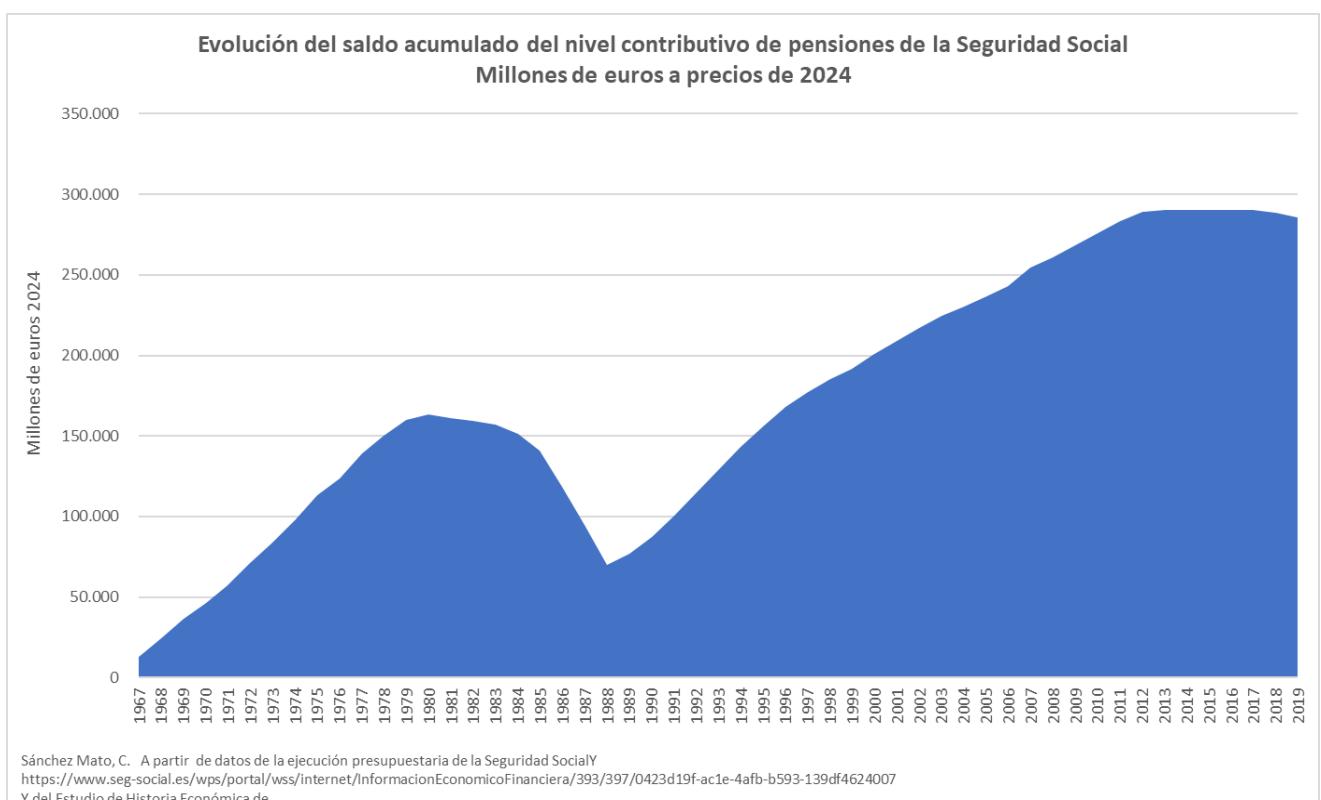
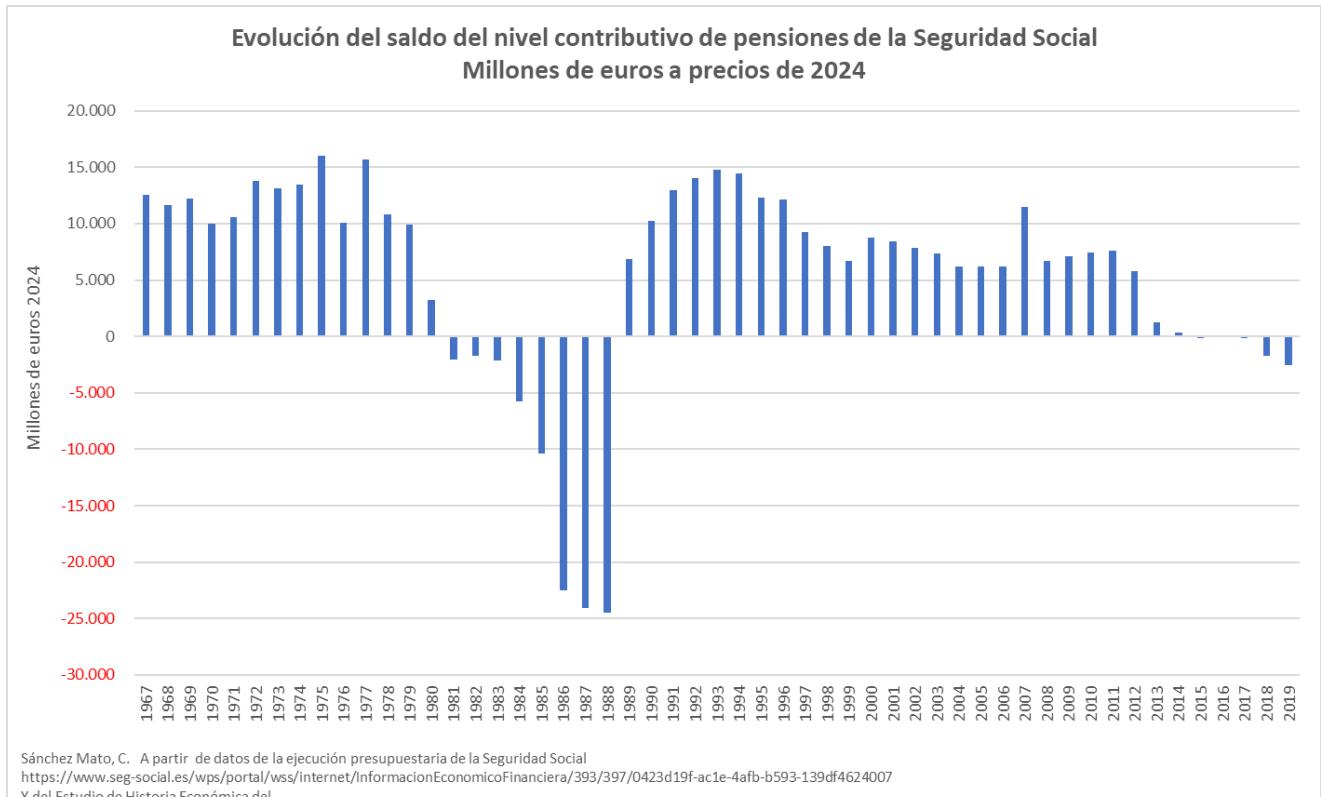
Evolución del saldo del nivel contributivo de pensiones de la Seguridad Social
Datos en millones de euros

Año	Saldo del nivel contributivo de pensiones de la Seguridad Social	Saldo del nivel contributivo de pensiones de la Seguridad Social (%) PIB)	Saldo del nivel contributivo de pensiones de la Seguridad Social acumulado	Saldo del nivel contributivo de pensiones de la Seguridad Social a precios de 2024	Saldo del nivel contributivo de pensiones de la Seguridad Social a precios de 2024 acumuladas
1967	429	0,5%	429	12.592	12.592
1968	418	0,4%	847	11.668	24.260
1969	448	0,4%	1.295	12.237	36.497
1970	398	0,4%	1.693	10.033	46.530
1971	453	0,4%	2.146	10.559	57.089
1972	643	0,5%	2.789	13.818	70.906
1973	681	0,5%	3.469	13.138	84.044
1974	805	0,6%	4.274	13.431	97.475
1975	1.120	0,8%	5.394	15.982	113.457
1976	828	0,6%	6.222	10.043	123.500
1977	1.608	1,1%	7.829	15.669	139.169
1978	1.333	0,9%	9.162	10.855	150.024
1979	1.412	0,9%	10.575	9.939	159.963
1980	534	0,3%	11.109	3.250	163.213
1981	-386	-0,2%	10.723	-2.048	161.165
1982	-375	-0,2%	10.348	-1.738	159.427
1983	-514	-0,3%	9.834	-2.124	157.303
1984	-1.555	-0,7%	8.279	-5.774	151.529
1985	-3.039	-1,3%	5.241	-10.363	141.166
1986	-7.174	-2,9%	-1.933	-22.475	118.691
1987	-8.083	-3,1%	-10.016	-24.034	94.657
1988	-8.635	-2,9%	-18.651	-24.483	70.174
1989	2.575	0,7%	-16.076	6.832	77.006
1990	4.130	1,0%	-11.946	10.263	87.269
1991	5.542	1,2%	-6.404	12.998	100.267
1992	6.329	1,4%	-75	14.021	114.288
1993	6.965	1,6%	6.891	14.748	129.036
1994	7.149	1,7%	14.040	14.452	143.487
1995	6.359	1,4%	20.399	12.281	155.769
1996	6.523	1,3%	26.923	12.163	167.932
1997	5.054	1,0%	31.977	9.236	177.168
1998	4.461	0,8%	36.438	8.017	185.185
1999	3.794	0,6%	40.232	6.665	191.850
2000	5.150	0,8%	45.382	8.754	200.604
2001	5.136	0,7%	50.518	8.436	209.040
2002	4.917	0,7%	55.436	7.834	216.874
2003	4.778	0,6%	60.214	7.390	224.264
2004	4.124	0,5%	64.338	6.195	230.458
2005	4.279	0,5%	68.617	6.217	236.676
2006	4.402	0,4%	73.019	6.182	242.858
2007	8.403	0,8%	81.421	11.481	254.338
2008	5.106	0,5%	86.527	6.703	261.041
2009	5.419	0,5%	91.946	7.139	268.180
2010	5.772	0,5%	97.717	7.464	275.644
2011	6.067	0,6%	103.785	7.606	283.250
2012	4.705	0,5%	108.490	5.753	289.004
2013	1.033	0,1%	109.523	1.246	290.249
2014	252	0,0%	109.775	304	290.553
2015	-131	0,0%	109.644	-159	290.394
2016	-56	0,0%	109.588	-68	290.326
2017	-144	0,0%	109.444	-172	290.154
2018	-1.479	-0,1%	107.966	-1.737	288.417
2019	-2.211	-0,2%	105.755	-2.581	285.836
TOTAL	105.755	0,37%		285.836	

Sánchez Mató, C. A partir de datos de ejecución de presupuestos de la Seguridad Social

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

Análisis de los costes de otras administraciones públicas asumidos por la Seguridad Social

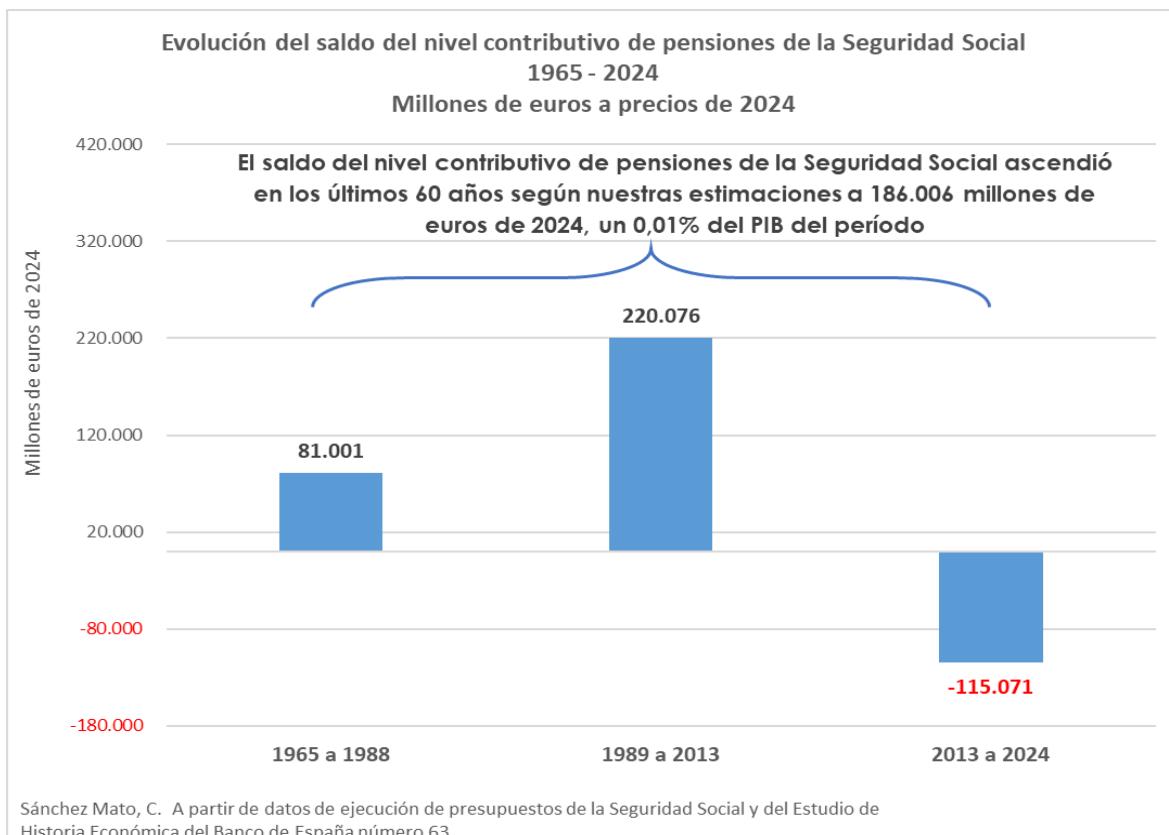


5. Actualización de los costes del Estado asumidos por la Seguridad Social en los últimos sesenta años (1965-2024)

A pesar de lo establecido en la Disposición adicional sexta de la Ley de 2021 que mandataba al Gobierno para encargar un Informe de auditoría sobre la financiación de los gastos de naturaleza contributiva y no contributiva de la Seguridad Social en seis meses, este aún no ha sido realizado.

Precisamente por el retraso en su realización, es conveniente que se complemente el plazo fijado inicialmente en la norma y se ha realizado en este estudio una ampliación de dos años en la parte inicial del período considerado y los cinco posteriores para alcanzar el ejercicio 2024. La pertinencia de esta actualización de costes está relacionada con el considerable impacto negativo en materia de financiación del nivel contributivo de pensiones en los últimos ejercicios. Para que sea útil, debe disponerse de la información más amplia y cercana posible. El análisis de los sesenta años que van de 1965 a 2024 muestra que cuarenta y dos de los ejercicios ha existido saldo a favor de la Seguridad Social y en dieciocho ha habido déficit.

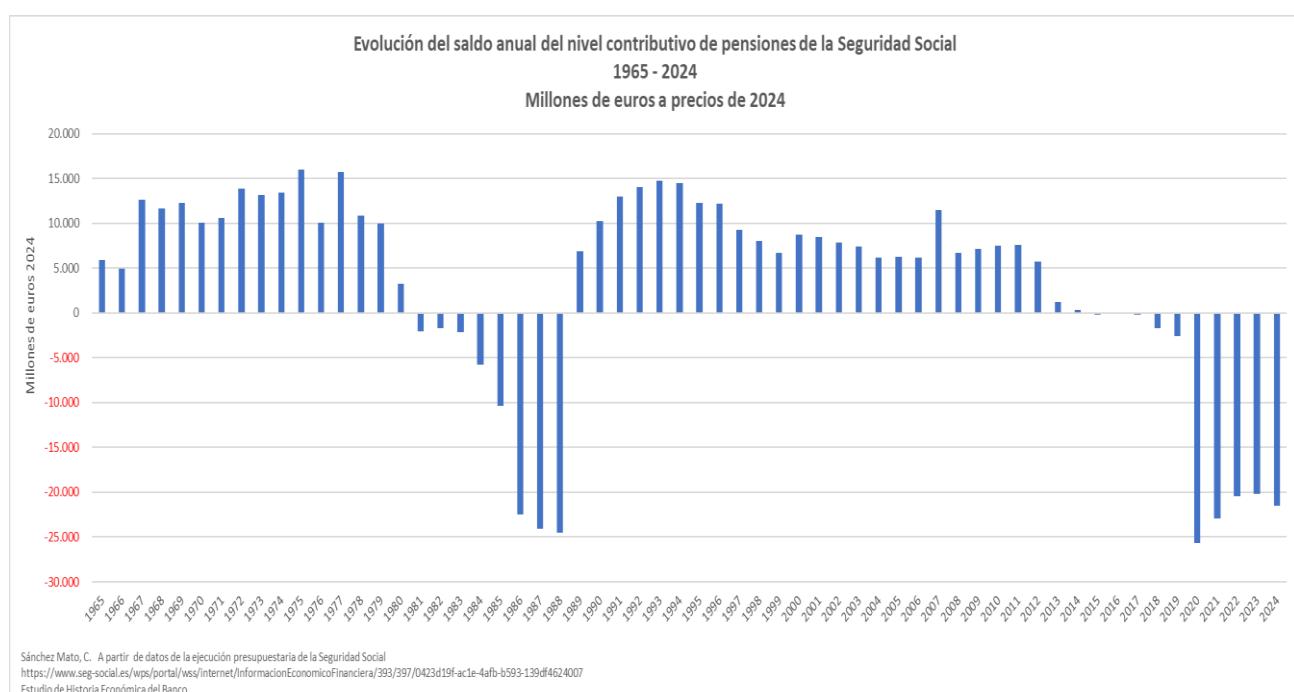
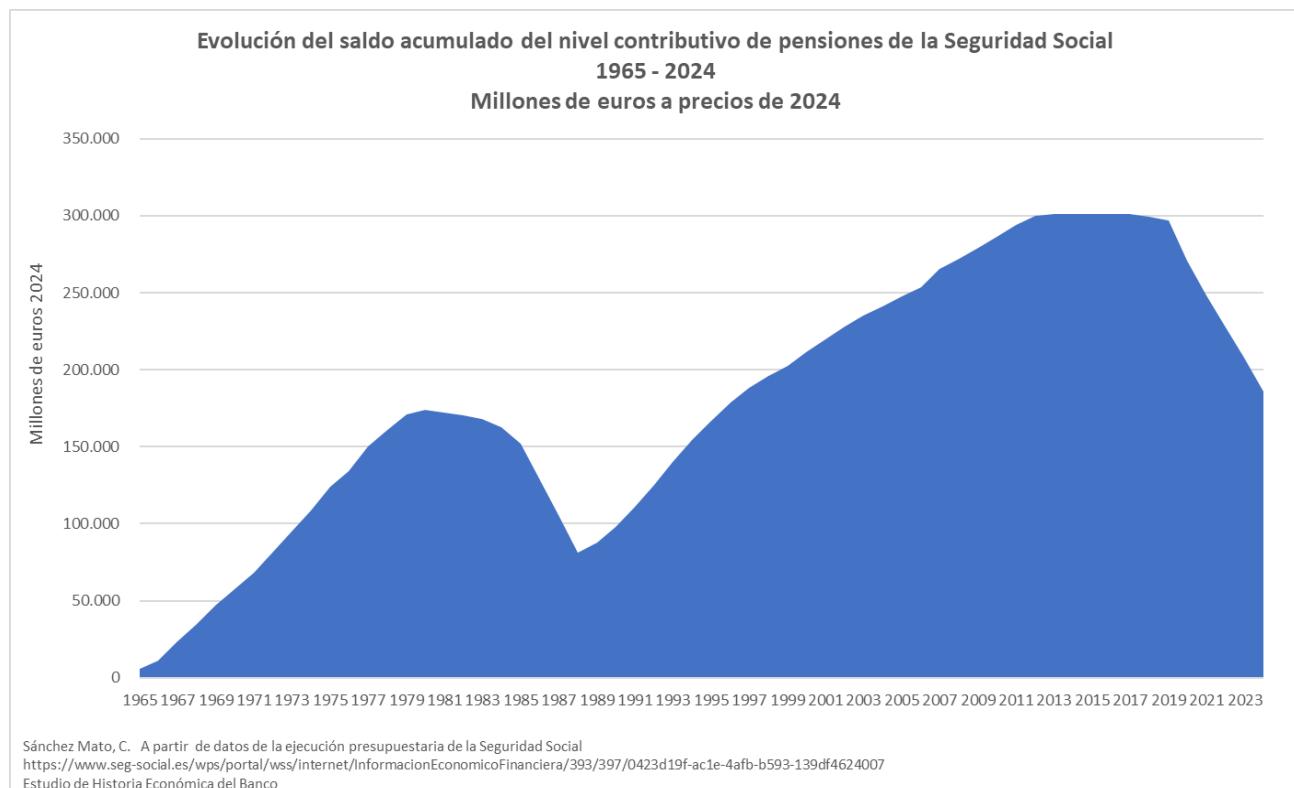
El saldo acumulado a favor del nivel contributivo de pensiones de la Seguridad Social en el período asciende al 0,01% del PIB de período y a un total de 186.006 millones de euros de 2024.



En los cinco últimos ejercicios se han acumulado déficits del nivel contributivo que en promedio han superado los 22.000 millones de euros por lo que, de mantenerse este ritmo, en nueve años se habría equilibrado la balanza entre la administración central y la Seguridad Social. Sin embargo, a final de 2024 la deuda medida en términos de protocolo de déficit excesivo de la Seguridad Social que reflejaban los datos del Banco de España era de 126.173

Análisis de los costes de otras administraciones públicas asumidos por la Seguridad Social

millones de euros, en vez de 186.006 millones de superávit, lo que alentaba los mensajes negativos acerca de la sostenibilidad del sistema público de pensiones.



Evolución del saldo del nivel contributivo de pensiones de la Seguridad Social
Datos en millones de euros

Año	Saldo del nivel contributivo de pensiones de la Seguridad Social	Saldo del nivel contributivo de pensiones de la Seguridad Social (% PIB)	Saldo del nivel contributivo de pensiones de la Seguridad Social acumulado	Saldo del nivel contributivo de pensiones de la Seguridad Social a precios de 2024	Saldo del nivel contributivo de pensiones de la Seguridad Social a precios de 2024 acumuladas
1965	178	0,2%	178	5.885	5.885
1966	159	0,2%	336	4.943	10.828
1967	429	0,5%	766	12.592	23.420
1968	418	0,4%	1.183	11.668	35.088
1969	448	0,4%	1.631	12.237	47.325
1970	398	0,4%	2.030	10.033	57.358
1971	453	0,4%	2.483	10.559	67.916
1972	643	0,5%	3.125	13.818	81.734
1973	681	0,5%	3.806	13.138	94.872
1974	805	0,6%	4.610	13.431	108.303
1975	1.120	0,8%	5.731	15.982	124.285
1976	828	0,6%	6.558	10.043	134.328
1977	1.608	1,1%	8.166	15.669	149.997
1978	1.333	0,9%	9.499	10.855	160.852
1979	1.412	0,9%	10.911	9.939	170.791
1980	534	0,3%	11.445	3.250	174.041
1981	-386	-0,2%	11.059	-2.048	171.992
1982	-375	-0,2%	10.685	-1.738	170.254
1983	-514	-0,3%	10.171	-2.124	168.130
1984	-1.555	-0,7%	8.616	-5.774	162.357
1985	-3.039	-1,3%	5.577	-10.363	151.993
1986	-7.174	-2,9%	-1.597	-22.475	129.518
1987	-8.083	-3,1%	-9.679	-24.034	105.485
1988	-8.635	-2,9%	-18.314	-24.483	81.001
1989	2.575	0,7%	-15.739	6.832	87.833
1990	4.130	1,0%	-11.609	10.263	98.097
1991	5.542	1,2%	-6.067	12.998	111.095
1992	6.329	1,4%	262	14.021	125.116
1993	6.965	1,6%	7.227	14.748	139.863
1994	7.149	1,7%	14.376	14.452	154.315
1995	6.359	1,4%	20.736	12.281	166.596
1996	6.523	1,3%	27.259	12.163	178.760
1997	5.054	1,0%	32.313	9.236	187.996
1998	4.461	0,8%	36.775	8.017	196.013
1999	3.794	0,6%	40.568	6.665	202.678
2000	5.150	0,8%	45.718	8.754	211.432
2001	5.136	0,7%	50.855	8.436	219.868
2002	4.917	0,7%	55.772	7.834	227.702
2003	4.778	0,6%	60.550	7.390	235.092
2004	4.124	0,5%	64.675	6.195	241.286
2005	4.279	0,5%	68.954	6.217	247.504
2006	4.402	0,4%	73.355	6.182	253.686
2007	8.403	0,8%	81.758	11.481	265.166
2008	5.106	0,5%	86.863	6.703	271.869
2009	5.419	0,5%	92.282	7.139	279.008
2010	5.772	0,5%	98.054	7.464	286.472
2011	6.067	0,6%	104.121	7.606	294.078
2012	4.705	0,5%	108.826	5.753	299.832
2013	1.033	0,1%	109.860	1.246	301.077
2014	252	0,0%	110.111	304	301.381
2015	-131	0,0%	109.980	-159	301.222
2016	-56	0,0%	109.925	-68	301.154
2017	-144	0,0%	109.781	-172	300.982
2018	-1.479	-0,1%	108.302	-1.737	299.245
2019	-2.211	-0,2%	106.091	-2.581	296.664
2020	-21.881	-1,9%	84.211	-25.624	271.039
2021	-20.193	-1,6%	64.017	-22.929	248.111
2022	-18.973	-1,4%	45.044	-20.414	227.696
2023	-19.526	-1,3%	25.518	-20.151	207.546
2024	-21.539	-1,4%	3.979	-21.539	186.006
TOTAL	3.979	0,01%		186.006	

Sánchez Mató, C. A partir de datos de ejecución de presupuestos de la Seguridad Social
<https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/InformacionEconomicoFinanciera/393/394>

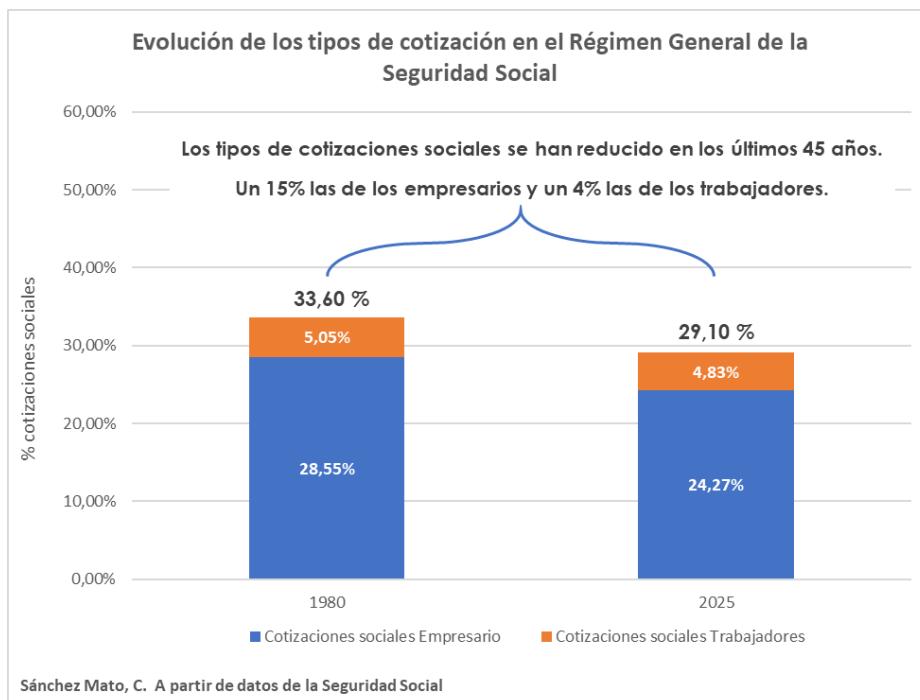
6. Conclusiones

Este informe demuestra la necesidad de cumplimiento de la Disposición adicional sexta de la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones que ha sido exigida de forma reiterada por el movimiento en defensa del sistema de pensiones públicas en las movilizaciones realizadas durante los últimos años.

La realización del Informe de auditoría sobre la financiación de los gastos de naturaleza contributiva y no contributiva de la Seguridad Social exigido al Gobierno permitiría la contabilización adecuada de los pasivos convertiría la actual deuda de la Seguridad Social en superávit. Desmontaría de un plumazo la falsa tesis de insostenibilidad del sistema público de pensiones basada en la actual necesidad de transferencias estatales para financiar el nivel contributivo de pensiones públicas. Con toda seguridad, los cálculos más detallados de la auditoría oficial arrojarían una cifra superior a la estimada en este informe que son más reducidas por las limitaciones a la hora de su realización que es evidente no tendría la Seguridad Social.

Tal y como han defendido los activistas, colectivos y movimientos en defensa de las pensiones públicas, durante los últimos sesenta años, quien ha financiado a la Administración Central ha sido la Seguridad Social asumiendo gastos impropios del sistema no contributivo cuyo coste no le correspondería. Durante cuarenta y dos ejercicios la Seguridad Social ha proporcionado recursos al resto del Estado a un promedio del 0,7% del PIB anual sin que se generase debate alguno sobre la sostenibilidad de éste.

También es oportuno señalar cómo se han socavado las fuentes de ingresos del nivel contributivo de pensiones durante este dilatado período de tiempo.



Análisis de los costes de otras administraciones públicas asumidos por la Seguridad Social

Los tipos de cotización que alcanzaban el 33,6% en 1980 (28,55% empresarios y 5,05% trabajadores) se han reducido sensiblemente hasta llegar en 2025 al 29,10% (24,27% empresarios y 4,83% trabajadores). Supone una reducción de quince puntos porcentuales del esfuerzo empresarial al salario diferido de las personas trabajadoras y de cuatro puntos porcentuales de la propia contribución de estos. **Para que nos hagamos una idea de lo que supone este recorte de ingresos tengamos en cuenta de que, si en 2024 los tipos de cotización hubiesen sido los de 1980, no habría existido déficit del nivel contributivo.**

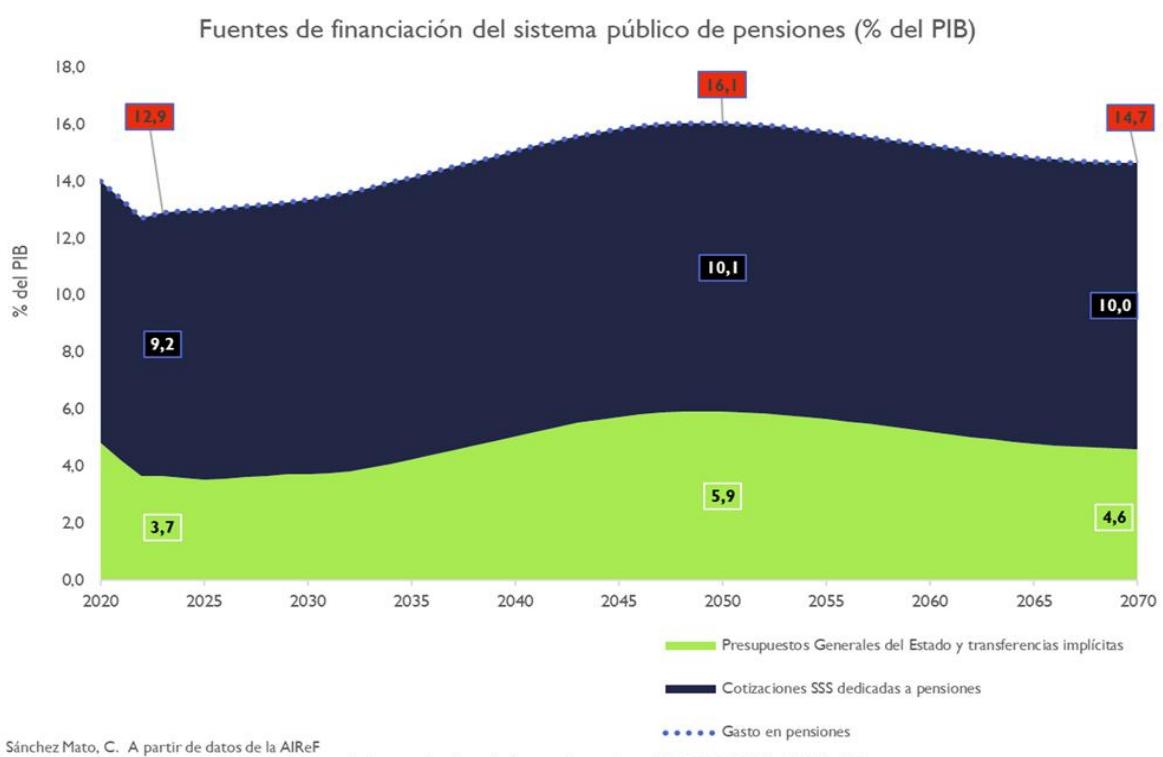
Sin embargo, la adecuada separación de fuentes entre el nivel contributivo y el no contributivo que refleje adecuadamente quién financia a quién no debe suponer en ningún caso la demonización ni del déficit, ni de los flujos entre los diferentes subsectores de las administraciones públicas.

No se puede considerar negativo que con las cotizaciones sociales de los últimos años se haya financiado asistencia sanitaria, políticas sociales, pensiones mínimas o no contributivas.

Lo que no es adecuado es que no sea conocido, que no esté reflejado y que se utilice la falta de información para lanzar mensajes catastrofistas sobre la sostenibilidad de las pensiones públicas.

Por el mismo motivo, tampoco es algo nocivo usar recursos tributarios o utilizar una herramienta económica como es el déficit público para financiar pensiones públicas.

De hecho, la necesidad de transferencias estatales para financiar se mantendrá durante un período prolongado en el futuro. En 2023, la financiación del gasto público en pensiones (incluidas las no contributivas y complementos asistenciales) ha requerido de transferencias del Estado (tanto las realizadas como las implícitas o las no realizadas y que se convierten en endeudamiento) del 3,7% del PIB.



En 2050, año de mayor tensión por la mayor presión demográfica de las generaciones más numerosas ya percibiendo pensiones, esas transferencias del Estado tendrían que incrementarse 2,2 puntos del PIB hasta el 5,9% del PIB. Y en el año 2070, únicamente del 4,6% del PIB. Se trata de algo perfectamente asumible incluso sin tomar medidas adicionales de tipo tributario, algo que no debe descartarse. Es necesario resaltar que las medidas adoptadas en la reforma de 2021 han contribuido a fortalecer al sistema mejorando las prestaciones.

Incluso con nuestra estructura demográfica y con las previsiones más pesimistas de las mismas, el sistema público de pensiones es sostenible siempre que haya mayoría social dispuesta a pelear por conservarlo y mejorarlo y exista voluntad política para que esa decisión política se lleve a cabo.