Caja única y solidaridad financiera: análisis económico de las repercusiones de una transferencia de la gestión de la Seguridad Social a las comunidades autónomas

Miguel Ángel García Díaz

Profesor economía aplicada URJC e investigador asociado Fedea

XVII jornadas de la Asociación profesional del cuerpo superior de letrados de la administración de la Seguridad Social

Córdoba, octubre 2024

Introducción

- **Las prestaciones de la Seguridad Social** constituyen **un pilar fundamental del Estado del Bienestar (**mejorar cohesión e integración social) bien valoradas por la población, pero también objeto permanente de polémica respecto a su grado de suficiencia, la sostenibilidad financiera y la distribución de esfuerzos entre las personas y generaciones.
- La CE recoge un sistema de protección social a través de la previsión de distintas acciones e instrumentos de política social, cuyo núcleo central es su artículo 41: ***"Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad****, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres".* Adicionalmente (art. 149.1.17), garantiza los principios sobre los que se asienta la acción protectora Seguridad Social: **universalidad, unidad, solidaridad e igualdad.**

Protección y distribución de competencias

- **Tres niveles de protección en la Seguridad Social**: **contributivo**, cuya acción protectora se vincula a la realización de una actividad laboral y al cumplimiento de las obligaciones previas de encuadramiento y cotización; **no contributivo**, destinado a las personas en situación de necesidad al margen de su situación laboral, encuadramiento o cotización; y un tercer nivel **complementario,** no estrictamente de carácter público sino voluntario y libre.
- La CE esboza en su Título VIII **una organización territorial del Estado con un reparto de competencias entre los diferentes niveles de gobierno y sus administraciones** (Administración General del Estado, Seguridad Social, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales). Con el paso del tiempo, y en un proceso no exento de polémicas todavía no finalizadas, se ha articulado una compleja distribución de las políticas y funciones de la Seguridad Social entre los diferentes niveles de gobierno y administraciones públicas.

Acotar objeto de análisis

El Sistema de Seguridad Social (SSS) está compuesto por:

- prestaciones contributivas: pensiones con esa dominación, prestación de incapacidad temporal por enfermedad común, prestación por cuidado de niños (paternidad, maternidad y riesgo por embarazo), la sanidad de las Mutuas Colaboradoras y el Instituto Social de la Marina, otras prestaciones contributivas de menor cuantía y los gastos de administración necesarios para la gestión de estas prestaciones.

  Se financian básicamente con la recaudación de la cuota por contingencias comunes y accidentes de trabajo y profesionales, si bien cuenta con una aportación cada vez mayor de las transferencias del Estado (cuyo origen son los impuestos recaudados por el Estado excepto en PV y Navarra y/o la emisión de deuda pública).

- Prestaciones no contributivas: pensiones, Ingreso Mínimo Vital, otras prestaciones. Se financian íntegramente con impuestos.

Acotar objeto de análisis

Los Fondos de la Seguridad Social son un agregado contable compuesto por el Sistema de Seguridad Social, el Servicio Público Estatal de Empleo (SEPE) y el Fondo de Garantía Salarial (FOGASA). Esta es la agrupación de contabilidad nacional utilizada en el cálculo de déficit excesivo de la Unión Europea.

El Sistema de Seguridad Social es su mayor componente, concentrando el 85% de los ingresos y el 86,3% de los gastos.

Posición financiera (2023)

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

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

Elaboración propia a partir de web Seguridad Social
(1) Estimación propia.
(2) Imputación del porcentaje de prestaciones económicas contributivas sobre el gasto total del Sistema de Seguridad Social.

El déficit del componente contributivo se paga con una combinación de transferencias y préstamos del Estado.

Difícil de identificar el origen de impuestos y deuda pública (déficit Estado 2,1% PIB)

Saldo negativo preocupante

El saldo negativo empeora con Régimen de Clases Pasivas

	prestaciones economicas	Pensiones Clases Pasivas	Cotizaciones sociales				saldo		Cobertura ingresos/gastos
			imputadas	empleadores	hogares	total	Millones euros	% PIB	
2010	15.105,0	9.804,2	7.685	1.813	1.704	11.202	-3.903	-0,4	1,1
2015	16.485,0	12.970,0	6.891	1.964	1.541	10.396	-6.089	-0,6	0,8
2020	21.517,0	16.219,3	6.268	2.080	1.358	9.706	-11.811	-1,1	0,6
2021	22.490,0	17.136,0	6.137	2.142	1.332	9.611	-12.879	-1,1	0,6
2022	23.836,0	18.624,0	6.113	2.292	1.318	9.723	-14.113	-1,0	0,5
2023	26.452,0	20.589,0	6.010	2.238	1.287	9.535	-16.917	-1,2	0,5

La suma del saldo negativo del componente contributivo del Sistema de Seguridad Social y del Régimen de Clases Pasivas fue del 3,8% del PIB en 2023

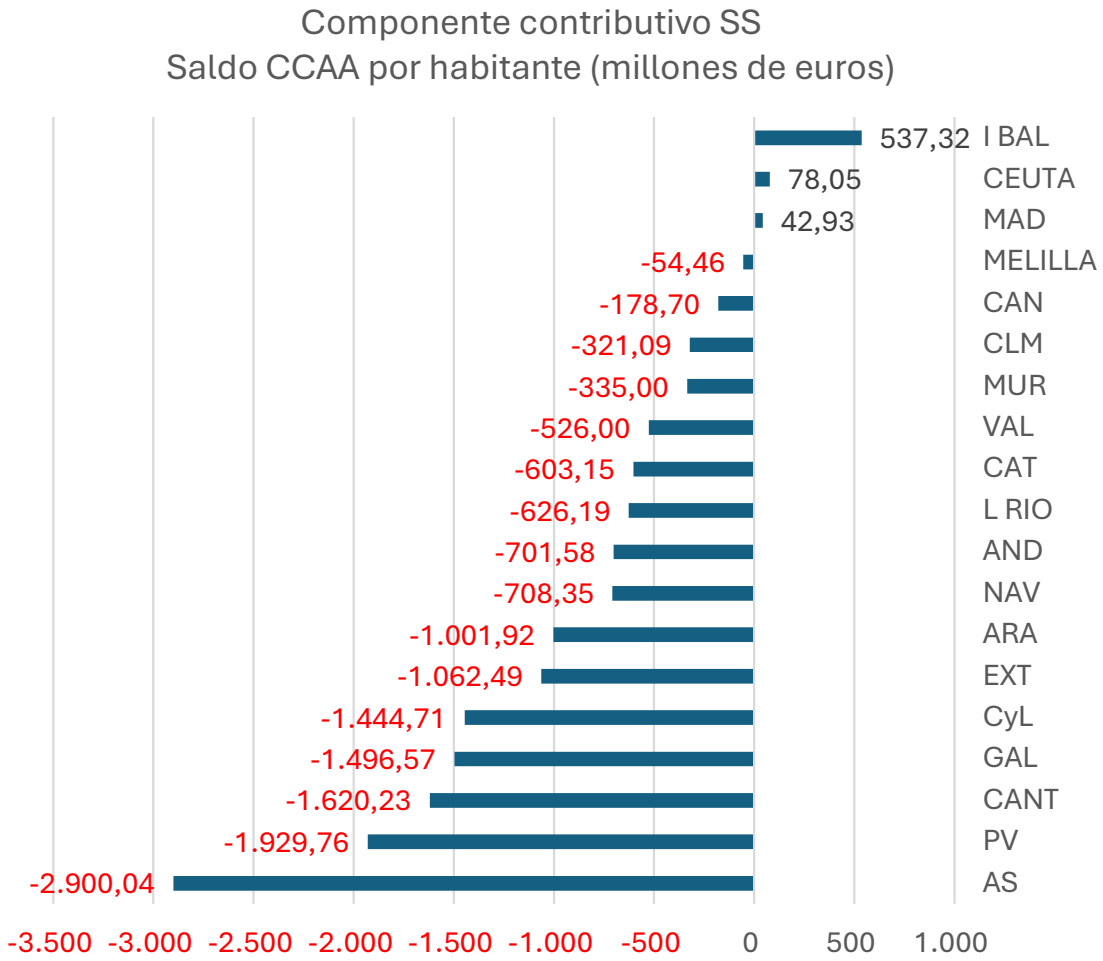
Desagregación territorial del saldo SSS

Componente contributivo Seguridad Social		
2022	saldo	
	millones euros	por habitante
Andalucía	-5.838,33	-701,58
Aragón	-1.414,07	-1.001,92
Asturias	-3.106,72	-2.900,04
Illes Balears	627,59	537,32
Canarias	-396,67	-178,70
Cantabria	-960,23	-1.620,23
Castilla y León	-3.721,40	-1.444,71
Castilla La Mancha	-682,06	-321,09
Cataluña	-4.602,10	-603,15
Valencia	-2.601,44	-526,00
Extremadura	-1.174,25	-1.062,49
Galicia	-4.337,38	-1.496,57
Madrid	280,78	42,93
Murcia	-503,30	-335,00
Navarra	-475,03	-708,35
País Vasco	-4.269,51	-1.929,76
La Rioja	-205,69	-626,19
Ceuta	6,47	78,05
Melilla	-4,64	-54,46
Total	**-33.438,42**	**-704,17**

Resultado de:

- sistema con la tasa de reposición más elevada de la UE (77 vs 45%)
- envejecimiento de la población
- salarios etapas anteriores

Desagregación territorial del saldo



Merece destacar posición PV, un territorio con renta elevada que no mantiene las pensiones generadas con los ingresos por cuotas de los actuales ocupados

PIB por hab en euros nominales y posición comparada en ESP

Contabilidad Regional de España - Revisión Estadística 2019

PIB per cápita
Unidad: Euros

Comunidad Autónoma	2020			2021 (P)			2022 (A)		
	Valor	Índice España = 100	Tasa de Variación Interanual	Valor	Índice España = 100	Tasa de Variación Interanual	Valor	Índice España = 100	Tasa de Variación Interanual
ANDALUCÍA	17.574	74,4%	-10,0%	19.318	74,9%	9,9%	21.091	74,9%	9,2%
ARAGÓN	26.677	112,9%	-7,2%	28.664	111,1%	7,4%	31.051	110,3%	8,3%
ASTURIAS, PRINCIPADO DE	21.012	88,9%	-9,6%	23.369	90,6%	11,2%	25.675	91,2%	9,9%
BALEARS, ILLES	22.211	94,0%	-21,6%	25.420	98,5%	14,4%	29.603	105,1%	16,5%
CANARIAS	17.717	75,0%	-16,6%	19.663	76,2%	11,0%	22.303	79,2%	13,4%
CANTABRIA	22.041	93,3%	-9,6%	23.988	93,0%	8,8%	26.167	92,9%	9,1%
CASTILLA Y LEÓN	22.952	97,1%	-7,8%	24.924	96,6%	8,6%	26.992	95,8%	8,3%
CASTILLA - LA MANCHA	19.232	81,4%	-7,5%	20.879	80,9%	8,6%	22.574	80,2%	8,1%
CATALUÑA	27.505	116,4%	-12,2%	29.942	116,0%	8,9%	32.550	115,6%	8,7%
COMUNITAT VALENCIANA	20.720	87,7%	-10,4%	22.619	87,7%	9,2%	24.473	86,9%	8,2%
EXTREMADURA	17.733	75,0%	-8,0%	19.506	75,6%	10,0%	21.343	75,8%	9,4%
GALICIA	21.737	92,0%	-8,6%	23.717	91,9%	9,1%	25.906	92,0%	9,2%
MADRID, COMUNIDAD DE	32.551	137,7%	-10,1%	35.380	137,1%	8,7%	38.435	136,5%	8,6%
MURCIA, REGIÓN DE	19.669	83,2%	-9,0%	21.482	83,3%	9,2%	23.197	82,4%	8,0%
NAVARRA, COMUNIDAD FORAL DE	28.649	121,2%	-10,4%	31.042	120,3%	8,4%	33.798	120,0%	8,9%
PAÍS VASCO	30.035	127,1%	-11,5%	32.750	126,9%	9,0%	35.832	127,2%	9,4%
RIOJA, LA	25.400	107,5%	-9,5%	26.977	104,6%	6,2%	29.579	105,0%	9,6%
CEUTA	19.598	82,9%	-6,7%	21.228	82,3%	8,3%	23.073	81,9%	8,7%
MELILLA	17.492	74,0%	-9,2%	18.817	72,9%	7,6%	20.698	73,5%	10,0%
Total Nacional	23.635	100,0%	-10,6%	25.801	100,0%	9,2%	28.162	100,0%	9,2%

(P) Estimación provisional
(A) Estimación avance

Notas:

PIB por habitante:

- País Vasco: 127,2 sobre 100 (2ª región más rica de ESP)
- Navarra: 120 sobre 100 (3ª región más rica de ESP)

Fuente: contabilidad Regional de España (INE)

Otras transferencias del Estado a la Seguridad Social y pensiones contributivas

para prestaciones no contributivas (PNC, IMV, servicios sociales y otros): 10.781 millones de euros (2022)

Resumen transferencias Estado a prestaciones de la Seguridad Social (en sentido amplio)

Transferencias Estado (2022)		
	millones euros	% PIB
componente contributivo Seguridad Social	**33.438,42**	**2,46**
Transferencia complemento por mínimos	*7.050,02*	*0,52*
Transferencia "gastos impropios"	*18.396,00*	*1,35*
préstamo	*7.992,40*	*0,59*
componente no contributivo Seguridad Social	**10.781,00**	**0,79**
Régimen Clases Pasivas	**14.113,00**	**1,04**
Total de transferencias del Estado	**58.332,42**	**4,29**
Elaboración propia (web SS y IEF SS)		

Papel importante de la Administración General del Estado

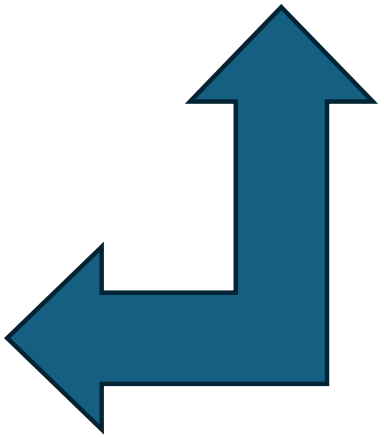
- La AGE cumple un papel determinante en políticas comunes (defensa, seguridad ciudadana, …) y también en el acceso a niveles de prestaciones similares en toda ESP (nivelación personal y territorial).
- Una de ellas son las transferencias dirigidas a la Seguridad Social y Clases Pasivas (casi 60.000 millones de euros)
- El origen de las aportaciones del Estado a través de transferencias son sus ingresos propios (100% IS; 50% IRPF e IVA y 48% IIEE fundamentalmente, excepto en País Vasco y Navarra)

Financiación de la Administración General del Estado

Previsión ingresos Administración General del Estado PGE 2023		
	millones euros	% total
Ingresos tributarios	144.341,00	76,4
Directos	84.478,00	44,7
IRPF	51.629,00	27,3
Impuesto Sociedades	28.519,00	15,1
IRPF no residentes	2.681,00	1,4
Fiscalidad medioambiental	1.453,00	0,8
Otros	196,00	0,1
Indirectos	57.809,00	30,6
IVA	42.491,00	22,5
Impuestos Especiales	8.943,00	4,7
Otros	6.375,00	3,4
Tasas y otros ingresos	2.054,00	1,1
Ingresos no tributarios	44.664,00	23,6
INGRESOS NO FINANCIEROS totales	**189.005,00**	**100,0**
Deuda pública	30,411,00	

Elaboración propia a partir de Informe Económico y Financiero de los PGE 2023

Difícil identificar el origen de la financiación de las transferencias del Estado (impuestos y deuda pública)



Fuentes para financiar transferencias Estado

Indicios sólidos para pensar que País Vasco (cupo está estancado en 1.450 millones desde 2007) y Navarra no aportan nada en este concepto ni en intereses de deuda pública emitida (además de erróneo cálculo de los servicios prestados por Estado en su territorio y asignación ingresos IVA).

Incluir Cataluña en el concierto fiscal reduciría significativamente los ingresos del Estado (inicialmente en torno a 30.000 millones. La Generalitat cifra en 22.000 millones su balanza fiscal)

Conclusiones

- Las prestaciones de Seguridad Social son casi las únicas políticas iguales en toda España (sistema de caja única)
- Prácticamente todas las CCAA tienen saldo negativo en el componente contributivo (ingresos cuotas y gasto)
- Con la última reforma de pensiones, el sistema es cada vez menos contributivo y necesita mayores transferencias del Estado debido a la insuficiencia de la recaudación vía cuotas sociales.
- Señales suficientes para pensar que PV y Navarra financian su elevado déficit en la SS con aportaciones del resto de España.

Conclusiones

- La extensión del concierto económico a Cataluña empeoraría la situación del resto de las CCAA, al reducirse capacidad económica del Estado para sus tareas de nivelación personal y territorial. Más esfuerzo en el resto de España con pérdida añadida de equidad (territorial y personal)
- Advertencia a futuro. El sistema público de pensiones (30% del gasto de las AAPP) aumentará significativamente sus obligaciones de gasto (de 12,8% a 16,6% PIB en 2050; +3,8 pp PIB). Esfuerzo en busca de ingresos con deterioro de equidad entre generaciones va a empeorar sensiblemente o ajuste traumático en caso de crisis fiscal.