



Nota sobre el posible impacto presupuestario de la actualización de las pensiones con el IPC en 2023

MIGUEL ÁNGEL GARCÍA DÍAZ

Apuntes 2022/09

Abril de 2022

fedea

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

Nota sobre el posible impacto presupuestario de la actualización de las pensiones con el IPC en 2023

Miguel ángel García Díaz (profesor colaborador URJC)

Abril de 2022

El pasado 28 de diciembre se publicó la Ley 21/2021 de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera del sistema público de pensiones. En esta norma destacan cuatro modificaciones: la actualización de las pensiones con el IPC en sustitución del Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP), la incorporación del concepto de gastos impropios en la contabilidad del sistema, modificaciones en los coeficientes de anticipación y diferimiento de la edad ordinaria de jubilación y el Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI).

Esta nota se centra en el posible efecto de la primera de las modificaciones en 2023, que la norma concreta en su artículo 1 (modificando el artículo 58 de la LGSS).

Artículo 1

“Las pensiones contributivas de la Seguridad Social mantendrán su poder adquisitivo en los términos previstos en esta ley.

A estos efectos, las pensiones de Seguridad Social, en su modalidad contributiva, incluido el importe de la pensión mínima, se revalorizarán al comienzo de cada año en el porcentaje equivalente al valor medio de las tasas de variación interanual expresadas en tanto por ciento del Índice de Precios al Consumo de los doce meses previos a diciembre del año anterior”

Con esta redacción, el legislador quiere proteger a la población pensionista de pérdidas de poder adquisitivo derivadas de la evolución de los precios recogidos en el Índice general de precios al consumo (IPC).

El ejercicio 2022 debería ser el primer año en el que se aplicara esta norma con una actualización de la cuantía de las pensiones vigentes del 2,5%, la tasa media anual del IPC en el periodo noviembre sobre noviembre anterior. El Gobierno de la Nación, no obstante, consideró oportuno aplicar la norma con carácter retroactivo en 2021, de manera que la subida inicial de la pensión (0,9%) se ha visto complementada con la desviación entre ese porcentaje y la tasa media anual del IPC en 2021 (1,6%) que los pensionistas percibirían en un solo pago por todo el ejercicio (la denominada paguilla por valor aproximado a 2.200 millones de euros). De esta forma, la actualización en 2022 (2,5%) se realizará sobre la cuantía de la pensión resultante a final de 2021 después de aplicar la mencionada desviación.

La decisión de actualizar las pensiones vigentes en cada momento con el IPC del año precedente comportará importantes consecuencias sobre el gasto público total en pensiones. La AIReF ha cifrado su impacto en las cuentas de la Seguridad Social en 2,7 puntos del PIB en 2050. Un incremento al que habría que sumar la incidencia sobre el sistema de Clases Pasivas. Este cálculo, no obstante, se realizó utilizando una evolución estable de los precios (en torno al 2%) y una tasa de crecimiento de la economía (en torno al 1,7% anual).

A la espera de conocer los datos oficiales y su detalle de ingresos y gastos, el Sistema de la Seguridad Social puede finalizar el ejercicio 2021 con un déficit en torno al 1,3% del PIB (-15.400 millones de euros), que aumenta hasta el 2,4% del PIB (-29.400 millones de euros) si no se tiene en cuenta la transferencia recibida del Estado en concepto de gastos impropios (13.929 millones de euros para cumplimiento del Pacto de Toledo¹).

La evolución de las cuentas de la Seguridad Social en 2022 vendrá marcada en el capítulo de ingresos por la incierta evolución de la actividad de la economía española, muy afectada por las consecuencias de la invasión de Ucrania perpetrada por Rusia, que vienen a sumarse a los efectos de la todavía no finalizada pandemia. Ha aparecido, por tanto, una nueva variable de fuerte impacto que añadir a la todavía no recuperada plena actividad de las cadenas de valor debido a la incidencia del Covid 19 que incidirá en el empleo total y en la evolución de las bases de cotización de los trabajadores ocupados.

Ley 20/2021

Artículo 16

1. En aras de hacer efectiva la separación de fuentes de financiación en cumplimiento de la recomendación primera del Pacto de Toledo, y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 109.1.a) de esta ley, la Ley de Presupuestos Generales del Estado contemplará anualmente una transferencia del Estado al Presupuesto de la Seguridad Social para la financiación de los beneficios y exenciones en cotización a la Seguridad Social de determinados regímenes y colectivos, el coste del reconocimiento de la prestación anticipada de jubilación por aplicación de coeficientes reductores cuando no se haya previsto cotización adicional, el coste de la integración de los periodos no cotizados en la determinación de la base reguladora y de la cuantía de las prestaciones del sistema, las reducciones legalmente establecidas en la cotización a la Seguridad Social, el coste de la pensión de jubilación anticipada involuntaria en edades inferiores a la edad ordinaria de jubilación, así como el incremento de la cuantía de las prestaciones contributivas sujetas a límites de ingresos.

Asimismo, y de conformidad con lo dispuesto en el inciso final del artículo 109.2, en la Ley de Presupuestos Generales del Estado se fijará, todos los años, el importe de las prestaciones que serán financiadas con una transferencia del Estado a la Seguridad Social, entre las que se incluirá la prestación contributiva de nacimiento y cuidado de menor, el complemento de pensiones contributivas para la reducción de la brecha de género, las pensiones y subsidios en favor de familiares, así como la prestación de orfandad cuando la causante hubiera fallecido como consecuencia de violencia contra la mujer.

2. Cualquiera otra transferencia del Estado al Presupuesto de la Seguridad Social destinada a la financiación de las prestaciones contributivas y no contributivas del Sistema de Seguridad Social deberá contar con informe previo del Ministerio de Hacienda para poder ser incorporado a la Ley de Presupuestos Generales del Estado.»

A pesar de este riesgo al alza, en esta nota se utilizará la previsión recogida en los Presupuestos de 2022 aprobados en las Cortes Generales, que recoge una tasa anual de crecimiento de los ingresos por cuotas sociales del 6,6% sobre la estimación propia de

¹ Informe Económico de la Seguridad Social. Presupuesto 2022

2021 (138.000² vs 129.436,03 millones de euros). Los gastos del Sistema de la Seguridad Social vienen determinados fundamentalmente por el gasto en pensiones contributivas que deben recoger el efecto de la revalorización (2,5%) sobre la cuantía final de la pensión en 2021 (incremento inicial del 0,9% más desviación del 1,6% sobre tasa media anual de IPC noviembre sobre noviembre).

De cumplirse estas previsiones (optimista la de ingresos por cuotas sociales) el saldo del componente contributivo de la Seguridad en 2022 sería negativo, situándose en torno a 0,8 puntos del PIB (-10.500 millones de euros), aumentando hasta 2,3 puntos del PIB (-28.800 millones de euros) si se deduce la transferencia adicional realizada por el Estado para cubrir los denominados gastos impropios. Un concepto este recogido en la nueva Ley (artículo 16) que más bien parece una agregación de partidas sin una metodología objetiva en su definición que sea coherente con el carácter contributivo del sistema, de manera que la lista podría ser otra diferente si fuera necesario aumentar/disminuir la transferencia a realizar por el Estado a la Seguridad Social.

La siguiente tabla recoge la traslación del contenido de la norma a los Presupuestos Generales del Estado de 2022. Se puede observar la heterogeneidad de las partidas que componen los denominados gastos impropios, al incluir desde la prestación contributiva por nacimiento y cuidado del menor (2.879,58 millones de euros) a la cuantía equivalente a 1,5 puntos de cotización por otros conceptos de naturaleza no contributiva (5.085,21 millones de euros) referida a los subsidios por desempleo. Una prestación ubicada en el SEPE que nunca ha estado incorporada al presupuesto del Sistema de la Seguridad Social. Dentro de estos conceptos se incluye también el complemento de prestaciones contributivas sujetos a límite de ingresos (3.549 millones de euros) sin recoger detalle alguno de su contenido en la información oficial facilitada por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

Tabla 1. Transferencias del Estado al componente contributivo de pensiones de la Seguridad	
Transferencias Estado adicionales a partir de 2022	18.396,00
prestación contributiva nacimiento y cuidado menor	2.879,58
reducciones en cuotas Seguridad Social	1.690,00
Subvenciones explícitas a REM, SEA y contratos formación	996,00
Integración de lagunas	468,00
Complementos pensiones contributivas reconocidas en el art 60 LGSS	884,21
Jubilación anticipada sin coeficiente reductor y son cotización adicional	378,00
Pensiones en favor de familiares	387,00
Cubrir coste pensión anticipada involuntaria en edades inferiores a la edad	2.079,00
Cuantía equivalente a 1,5 puntos cotización otros conceptos naturaleza no	5.085,21
Complemento de prestaciones contributivas sujetos a límite ingresos	3.549,00
(+) Complementos a mínimos de pensión	7.075,02
Total transferencias Estado al componente contributivo	25.471,02
Fuente: Informe económico y financiero de la Seguridad Social. Presupuestos 2022	

² Los ingresos por cuotas del año 2021 se han elaborado a partir de la información disponible en la web de la Seguridad Social, que llega hasta noviembre.

Con la información disponible, el gasto público en pensiones a final de 2022 puede superar los 174.000 millones de euros, como suma de las pensiones contributivas y no contributivas de la Seguridad Social (153.800 y 2.600 millones de euros respectivamente) y las de Clases Pasivas (en torno a 18.000 millones de euros). Esta cantidad significa destinar a pensiones el 13,6% del PIB, 1,3 puntos más que antes de iniciar la pandemia.

Las perspectivas para 2023 no son actualmente muy favorables. La ya conocida incertidumbre sobre la posibilidad de recuperar el nivel de actividad económica previa a la pandemia está acompañada de un fuerte crecimiento de los precios consecuencia del impacto de varias variables, entre las que se encuentra la invasión de Ucrania por Rusia. Los precios en España acumulan un aumento de 3,4 puntos hasta el mes de marzo, con una tasa interanual del IPC que se ha situado en el 9,8%.

El fuerte aumento de precios es un elemento determinante en las cuentas de la Seguridad Social porque, como ya se ha comentado, en la última reforma se establece una actualización anual de las pensiones de acuerdo con la tasa media anual del IPC medido noviembre sobre noviembre. Por otro lado, un crecimiento de las bases de cotización de los trabajadores ajustado a una evolución tan alta de los precios generaría una espiral inflacionista (efectos de segunda ronda) que afectarían a medio plazo a la competitividad de la economía española y, por ende, al empleo. De manera que para evitar efectos negativos en el futuro próximo sería deseable que la evolución de los salarios y los márgenes empresariales se acotaran a otros parámetros distintos a la evolución del IPC.

En este complicado panorama es posible realizar una hipótesis de evolución de las cuentas de la Seguridad Social en 2023 utilizando las prudentes hipótesis recogidas a continuación (Tabla 2):

- Una tasa media anual de inflación³ del 6% en 2022, muy inferior a la última conocida (9,8%) asumiendo la posibilidad de una incidencia positiva de las medidas adoptadas. Esta hipótesis afecta a la actualización de las pensiones vigentes en 2023, a lo que habría que añadir el impacto del mayor número de pensiones (1,1%) y el efecto sustitución consecuencia de la superior cuantía de las nuevas pensiones respecto a las que salen del sistema (1,3%). La suma de los tres efectos implicaría un crecimiento del gasto en pensiones del 8,4% en 2023 (13.923 millones de euros en la Seguridad Social hasta superar los 166.700 millones de euros y 1.500 millones de euros en Clases Pasivas hasta alcanzar 19.400 millones de euros).
- El ingreso por cuotas sociales en 2023 se ha elaborado asumiendo la optimista previsión en 2022 incluida en los PGE, y bajo la hipótesis que las bases de cotización no recogerán todo el aumento de la inflación (3% vs 6%), si bien se incluyen algunos deslizamientos (0,5%) y una cierta creación de empleo (1,5%)

³ La tasa media anual del IPC recoge mejor incidencia la de la evolución de los precios en la economía de las personas durante un ejercicio económico, pero ante cambios bruscos en la evolución de los precios como ha sido el caso de 2021, distribuye en dos ejercicios su impacto.

compatible con una tasa anual de crecimiento de la actividad económica del 2,5% real.

Tabla 2. Evolución de las cotizaciones sociales y pensiones del componente contributivo de la Seguridad Social 2020-2023

Hipótesis aplicadas cuentas componente contributivo Seguridad Social en el ejercicio 2023	
Elaboración propia	
Pensiones	
Tasa anual IPC 2022	6,0%
Número pensiones	1,1%
Efecto sustitución	1,3%
Total	8,4%
cuotas sociales	
base cotización	3,0%
Deslizamientos	0,5%
número cotizantes	1,5%
Total	5,0%

	Pensiones contributivas Seguridad Social		
	ordinario	Complemento por mínimos	Total
2020	131.544,88	7.329,12	138.874,00
2021 i	135.981,49	7.064,37	143.045,86
2021 e	138.909,86	7.612,03	146.521,89
2022 i			149.995,92
2022 e			153.847,99
2023 hipótesis			166.771,22
Evolución anual			
2021 e			5,5
2022 e			5,0
2023 hipótesis			8,4

	ingresos cuotas sociales Sistema Seguridad Social		
	cuotas	SEPE	Total
2020	111.899,97	8.059,28	119.959,25
2021 i			125.144,00
2021 e			129.436,03
2022 i			136.344,73
2022 e			138.000,00
2023 hipótesis			144.900,00
Evolución anual			
2021 e			7,9
2022 e			6,6
2023 e			5,0

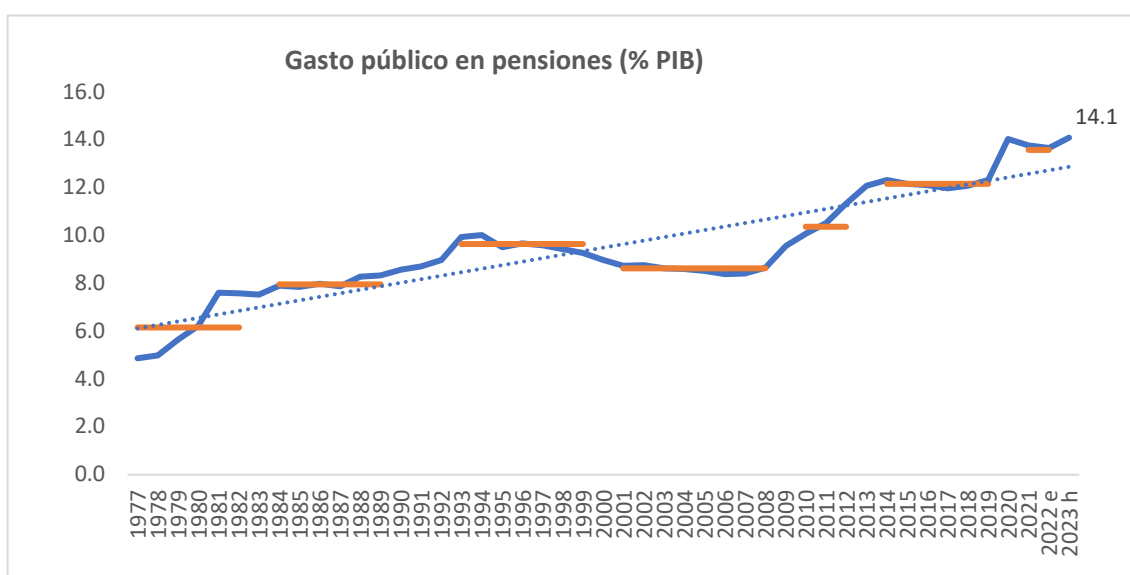
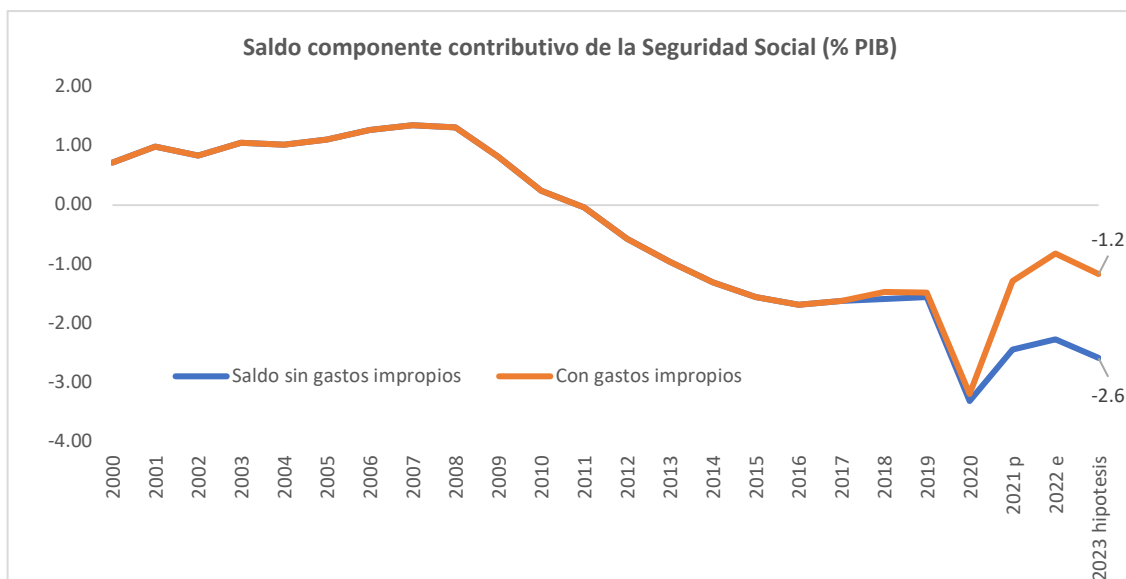
(*) En 2021 está incluido el coste de "la paguilla" por la diferencia entre la subida inicial y la tasa media anual del IPC
 (*) En 2022 se calcula la actualización anual (2,1% sobre la cuantía final de 2021).

(*) Los ingresos por cotizaciones sociales en 2021 son superiores a la dotación inicial (proyección con datos a noviembre)

Un comportamiento con estas características que, en resumen, implica una desequilibrada evolución en la que el gasto en pensiones se incrementa más que los ingresos por cuotas (8,4% vs 5%) aumentaría el déficit del componente contributivo de la Seguridad Social al 1,2% del PIB en 2023 (-15.200 millones de euros). El saldo negativo se incrementaría aún más, hasta el 2,6% del PIB (-33.600 millones de euros), si se excluyen los que, sin demasiada justificación, se suelen denominar gastos impropios.

Para conseguir el equilibrio del componente contributivo de la Seguridad Social en este ejercicio sería necesario inyectar 15.200 millones de euros adicionales como transferencia del Estado, es decir que, si se buscan nuevos gastos impropios por esa cuantía, el total de este concepto ascendería a 33.596 millones de euros (el 2,6% del PIB), que en realidad correspondería al déficit real del sistema.

El sistema de pensiones de la Seguridad Social se enfrentaría a un muy importante déficit antes de afrontar el ambicioso reto de incorporar a la jubilación la generación del baby boom, que precisamente inicia su llegada al sistema en 2023.



La posición del gasto público total en pensiones sería todavía más comprometida al superar los 188.500 millones de euros en 2023 (14 % del PIB)⁴, es decir, habría aumentado en 1,7 puntos del PIB sobre el nivel existente en 2019, momento en el cual estaba situado en la media de los países de la Zona Euro. Una inflación superior al 6% utilizada como hipótesis en esta nota, empeoraría la situación, dado que cada punto adicional de IPC aumenta el gasto total en torno a 1.700 millones de euros (0,12 puntos del PIB).

⁴ Para un crecimiento anual del PIB del 6,5% nominal en 2022 y 5% en 2023.

El sistema público español de pensiones es contributivo de prestación definida, pero en la práctica no está apoyado en criterios actuariales y tampoco tiene una relación estrecha con la evolución de la economía en el cálculo de las prestaciones (García Díaz, 2019)⁵. Además de esta característica, que explica la tasa de reposición más alta de los países de la Zona Euro, la llegada de dos crisis de forma imprevista ha podido servir para mostrar la inconsistencia de la decisión adoptada en la última reforma de aislar a la población pensionista de la evolución de la economía, al generar, si no está acompañada de medidas adicionales, importantes repercusiones negativas en la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones y un deterioro de la equidad entre generaciones.

Por otra parte, la situación del gasto público en pensiones, que absorbe una tercera parte del gasto público total, se vuelve aún más comprometida por la delicada posición de las cuentas públicas españolas: déficit del 6,7% del PIB y deuda pública del 118% del PIB en 2022, con una alta probabilidad de mantener un déficit estructural en torno al 4,5% del PIB.

⁵ “El sistema público español de pensiones: mitos y realidades”. Estudios sobre la economía española 2019/01. Fedea. <https://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2019-01.pdf>