



Apuntes

Una Propuesta de Revalorización de las Pensiones más justa para los más Vulnerables y para los Jóvenes

JOSÉ IGNACIO CONDE-RUIZ
MANUEL DÍAZ MENDOZA

Apuntes 2022/25
Octubre de 2022

fedea

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

Una Propuesta de Revalorización de las Pensiones más justa para los más Vulnerables y para los Jóvenes

José Ignacio Conde-Ruiz (FEDEA y Universidad Complutense de Madrid) y Manuel Díaz Mendoza (FEDEA)

En el debate de la revalorización de las pensiones se están mezclando dos cuestiones que habría que tratar por separado. Por un lado, la sostenibilidad de las pensiones que es un problema estructural aun no resuelto y, por otro lado, la revalorización de las pensiones por el IPC en un momento tan excepcional como el actual, con la inflación disparada. El primero va a requerir una reforma en profundidad de nuestro sistema de pensiones para adaptarlo a la nueva realidad demográfica. El segundo hay que analizarlo atendiendo a la excepcionalidad del momento.

Nadie pone en duda que el sistema de pensiones debe evitar que las pensiones pierdan poder adquisitivo. Esta es una buena propiedad de todo sistema de pensiones, proporcionar una renta vitalicia. No obstante, en una situación económica tan excepcional como la que estamos atravesando, donde la economía aun sin haberse recuperado de los efectos de la pandemia, está siendo golpeada por una subida de los precios de la energía, generada por la guerra de Ucrania, es necesario que el sistema cuente con válvulas de escape que permitan repartir la revalorización de las pensiones en varios años. Esta recuperación gradual de la pérdida de poder adquisitivo se está pidiendo también a los trabajadores, para evitar los efectos de segunda ronda de la inflación y, en consecuencia, se debería exigir a los jubilados con pensiones más altas. La inflación media del año 2022 es excepcional, una tasa superior al 8,5% no se había visto en España desde el año 1983.

Es decir, en situaciones económicas “normales” donde la tasa de inflación permanezca estable, todas las pensiones deben revalorizarse teniendo en cuenta el coste de la vida. Es evidente que no hacerlo así pondría en jaque la *contributividad* del sistema de pensiones, que es una de las características de nuestro sistema de pensiones, defendido incluso en la propia Constitución Española. Por lo tanto, nuestra propuesta debe entenderse únicamente en el contexto actual de dificultad económica, con una delicada situación fiscal y donde se está exigiendo un Pacto de Rentas a todos los trabajadores como herramienta clave para evitar que los efectos de segunda ronda sitúen fuera de control la subida de los precios.

El nuevo mecanismo de revalorización, aprobado en 2021, es inapropiado para la situación económica actual

El nuevo mecanismo de revalorización de las pensiones aprobado en la reforma de 2021 establece que, a partir de 2022, el 1 de enero de cada año se incrementarán las pensiones de acuerdo con la inflación media anual registrada en noviembre del ejercicio anterior. Este nuevo mecanismo se aprobó pensando en un escenario de estabilidad de precios similar al experimentado hasta el año 2021.

Solo así se explica que el mecanismo sea asimétrico en el sentido de que, si un año cae el IPC (i.e. entramos en deflación), las pensiones quedarán inalteradas. Esta asimetría puede tener poco impacto cuando los precios crecen a una tasa estable, pero en situaciones como la actual, donde la inflación se ha disparado, el impacto puede ser muy grande.

Otra prueba de que no se pensaba que la inflación llegaría a los niveles actuales cuando se diseñó el mecanismo es que, en el año 2022, al aplicarse por primera vez, las pensiones se

subieron por encima de lo que establecía la Ley. Es decir, aplicando la ley, dado que inflación media a noviembre de 2021 fue del 2,5%, esa debió ser la subida. Pero, en el año 2022, las pensiones subieron un 4,1%. A la subida programada por el nuevo mecanismo le subieron un 1,6% adicional para compensar que la subida en 2021 había sido inferior a la inflación. Esto no estaba contemplado en la nueva ley recién aprobada. ¿Hubieran subido un 1,6% adicional las pensiones en 2022 si hubieran sabido que la inflación se iba a situar cerca del 10%?

En este sentido, siendo loable el objetivo de proteger a las pensiones frente a la pérdida de poder adquisitivo, se debería reformular el nuevo Mecanismo de Revalorización de las pensiones en dos dimensiones: i) debe ser simétrico, es decir, tener en cuenta no solo la subida de los precios, sino también la caída de los precios; y ii) el sistema debe contar con válvulas de escape para situaciones donde la inflación está disparada y una subida automática de todas las pensiones puede ser dañina para la economía. El mecanismo, en situaciones excepcionales como la actual, deber establecer que la revalorización sea gradual, en el sentido de que las pensiones por encima de un determinado umbral, entren en el Pacto de Rentas, y al igual que se les pide a los salarios, no recuperen el poder adquisitivo de golpe, sino espaciado en el tiempo.

Si la política de revalorización de las pensiones entra en el Pacto de Rentas se evitaría, entre otras cosas, subir las bases máximas con la inflación. Subir las bases máximas lo mismo que ha subido el IPC es contraproducente cuando te enfrentas al shock de oferta ocasionado por la subida de los precios de la energía y quieres evitar los efectos de segunda ronda sobre la inflación. Si las pensiones máximas, entran en el Pacto de Rentas y suben lo mismo que los salarios públicos, es decir, un 2,5%, las bases máximas solo tendrían que subir por esa cantidad. Una subida de las bases máximas del 8,5% en la situación actual va en contra del Pacto de Rentas, al elevar el coste salarial en los salarios altos, obligando a las empresas que los contratan a subir precios para cubrir el aumento de costes, con el efecto pernicioso sobre la inflación.

La propuesta

Se debería sustituir, de forma excepcional, y mientras se reforma el nuevo mecanismo de revalorización en las dos dimensiones mencionadas anteriormente, la revalorización generalizada de todas las pensiones con el IPC por una subida en función de la cuantía de la pensión.

En concreto, la propuesta sería:

- Las pensiones mínimas (inferiores de 800 euros) suben más que la inflación, un 11%.
- Una revalorización gradual desde este 11% hasta al 2,5% a las pensiones entre 800 y 1.400 euros mensuales.
- Una subida del 2,5%, la misma subida que se ha establecido para los funcionarios públicos, para las pensiones que superen los 1.400 euros.

Los resultados de nuestra propuesta se encuentran en la siguiente tabla para el caso de las pensiones contributivas. A continuación, analizaremos las Clases Pasivas.

Comparativa entre la actualización de las pensiones en un 8,5% y en función de la pensión									
Tramos de Pensión (En euros)	Número de pensionistas (1 de Septiembre de 2022)	Frecuencia relativa (% del total)	Frecuencia acumulada (%)	Gasto mensual en Pensiones (Millones de euros)	Gasto anualizado en Pensiones (Millones de Euros)	Coste anual del incremento líneal del 8,5%	Propuesta de actualización en función de la pensión		Ahorro respecto al incremento anual del 8,5%
							Incremento en el tramo	Coste anual	
<350	343.303	3,8%	3,8%	51	721	61	11,0%	79	-18
350 - 600	649.550	7,2%	11,0%	292	4.092	348	11,0%	450	-102
600 - 700	885.620	9,8%	20,8%	576	8.059	685	11,0%	887	-201
700 - 800	1.532.573	17,0%	37,8%	1.149	16.092	1.368	11,0%	1.770	-402
800 - 900	846.210	9,4%	47,2%	719	10.070	856	10,3%	1.036	-180
900 - 1.000	479.297	5,3%	52,5%	455	6.375	542	8,9%	566	-24
1.000 - 1.100	433.662	4,8%	57,3%	455	6.375	542	7,5%	475	66
1.100 - 1.200	413.746	4,6%	61,9%	476	6.661	566	6,0%	402	164
1.200 - 1.300	357.992	4,0%	65,9%	447	6.265	533	4,6%	290	243
1.300 - 1.400	325.559	3,6%	69,5%	440	6.153	523	3,2%	197	326
1.400 - 1.500	294.701	3,3%	72,8%	427	5.982	509	2,5%	150	359
1.500 - 1.600	251.661	2,8%	75,6%	390	5.461	464	2,5%	137	328
1.600 - 1.700	219.661	2,4%	78,0%	362	5.074	431	2,5%	127	304
1.700 - 1.800	200.482	2,2%	80,2%	351	4.912	418	2,5%	123	295
1.800 - 1.900	185.285	2,1%	82,3%	343	4.799	408	2,5%	120	288
1.900 - 2.000	153.313	1,7%	84,0%	299	4.185	356	2,5%	105	251
2.000 - 2.100	137.650	1,5%	85,5%	282	3.951	336	2,5%	99	237
2.100 - 2.200	126.806	1,4%	86,9%	273	3.817	324	2,5%	95	229
2.200 - 2.300	119.819	1,3%	88,3%	270	3.774	321	2,5%	94	226
2.300 - 2.400	116.270	1,3%	89,5%	273	3.825	325	2,5%	96	230
2.400 - 2.500	107.064	1,2%	90,7%	262	3.672	312	2,5%	92	220
2.500 - 2.600	99.771	1,1%	91,8%	254	3.562	303	2,5%	89	214
2.600 - 2.700	107.818	1,2%	93,0%	286	4.000	340	2,5%	100	240
2.700 - 2.819	528.144	5,9%	98,9%	1.458	20.407	1.735	2,5%	510	1.224
> 2.819	99.780	1,1%	100,0%	281	3.939	335	2,5%	98	236
Total	9.015.737	100,0%		10.873	152.225	12.939		8.187	4.752

Para construir esta tabla hemos partido del último número de pensionistas con pensión contributiva, por tramos de pensión, que publica la Seguridad Social a 1 de septiembre de 2022. Como se puede ver, el 52,5% de los pensionistas reciben una pensión inferior a los 1.000 euros mensuales. Hemos estimado el gasto mensual multiplicando el importe medio del tramo por el número de pensionistas. La estimación del gasto mensual obtenida asciende a 10.873 millones de euros, lo cual prácticamente coincide con los 10.867 millones de euros publicado para el mes de septiembre de 2022. Este gasto se ha anualizado multiplicando por 14 el gasto mensual (las pensiones se perciben en 14 pagas), lo que ascendería a 152.225 millones de euros. Como se puede ver, el coste anual de actualizar todas las pensiones contributivas de la Seguridad Social en un 8,5% asciende a 12.939 millones de euros.

En la tabla se muestra el incremento en cada uno de los tramos de pensión. Como se puede ver, todas las pensiones inferiores a 1.000 euros mensuales ganarían con esta propuesta, más del 52% de todos los pensionistas. El coste de la misma ascendería a 8.187 millones de euros, lo que supondría un ahorro de 4.752 millones de euros respecto a la actualización de todas las pensiones en un 8,5%. Es importante señalar que el ahorro de esta propuesta en las pensiones contributivas de la Seguridad Social será mayor del estimado en la tabla, pues la medida se aplica a los pensionistas que habrá al año siguiente, en 2023. Y, sabemos que el próximo año, se incorporarán nuevos jubilados con pensiones más altas que la media y, al mismo tiempo, fallecen jubilados con pensiones más bajas. Esto es lo que se llama, efecto sustitución, y según recientes datos hechos públicos por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, los pensionistas que acceden al sistema causan pensiones un 38% superiores a quienes causan baja en el sistema. Así, por ejemplo, en el año 2022, el incremento de gastos en pensiones contributivas fue del 6,8%, de los cuales, el 4,1% fue debido a la revalorización y el 2,7% al efecto sustitución. Y, por tanto, el ahorro en 2023, de nuestra propuesta con respecto a la subida generalizada sería significativamente mayor pues se aplicará sobre unas pensiones medias más altas. Estimamos que, con este ahorro adicional, esta medida podría suponer un menor gasto en pensiones de 5.000 millones de euros.

Por otra parte, falta incluir en esta propuesta el ahorro que supondría esta misma fórmula de revalorización en las Clases Pasivas. Para ello, partimos de la estimación de gasto en pensiones pasivas previsto en el Libro Amarillo del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2023, que asciende a 20.418 millones de euros. La pensión media en Clases Pasivas asciende a cerca de 1.500 euros mensuales, por lo que prácticamente la mayoría de estas pensiones crecerían un 2,5% con nuestra propuesta. Por tanto, el ahorro en 2023 de esta propuesta ascendería al 6% (8,5%-2,5%) de la previsión de Gobierno relativa al gasto en pensiones de Clases Pasivas para 2023 que, como hemos señalado, asciende a 20.418 millones. El ahorro total en Clases Pasivas ascendería a 1.225 millones de euros.

Por tanto, el coste total de revalorizar todas las pensiones un 8,5%, sin tener en cuenta las no contributivas, sería de 14.674 millones y el ahorro total de nuestra propuesta respecto a la subida generalizada ascendería a 6.225 millones (5.000 millones de ahorro en las pensiones contributivas y 1.225 de ahorro en clases pasivas). Es importante tener en cuenta que este ahorro no tiene en cuenta los efectos sobre la recaudación del IRPF, ni tampoco efectos de equilibrio general sobre el crecimiento económico o el empleo.

Una propuesta más justa y razonable

En primer lugar, esta propuesta es más solidaria para los pensionistas más vulnerables. Todos los pensionistas con pensión inferior a 1.000 euros mensuales, verán incrementada su pensión en una cantidad superior al 8,5%. Más del 52% de los pensionistas van a ver revalorizada su pensión en una mayor cuantía que la subida propuesta por el Gobierno. De este modo, se estaría centrando el uso de los recursos fiscales escasos en los pensionistas más necesitados.

En segundo lugar, parece razonable que las pensiones más altas participen en el Pacto de Rentas. Cabe señalar que la pensión máxima (39.500 €) supera casi en 15.000 euros el salario medio en España (25.125 €) y en más de 5.000 € el salario medio de los empleados públicos (34.608 €). Una subida generalizada y automática de todas las pensiones en una situación económica tan complicada, resulta menos progresiva. La pensión mínima asciende a 10.100 euros al año y la pensión máxima a 39.500 euros al año. Por lo tanto, una subida generalizada del 8,5%, supone un aumento de 860 euros para los que perciben una pensión mínima, pero un aumento de 3.350 euros, para los que perciben la pensión máxima. Es decir, con la subida generalizada, los que tienen la máxima pensión perciben prácticamente cuatro veces más que los que tiene la pensión mínima.

Tercero, subir las pensiones máximas un 8,5% obliga a subir las bases máximas de cotización un 8,5%. Como hemos explicado anteriormente, esto es una medida claramente en contra del Pacto de Rentas, pues eleva el coste salarial en los salarios altos, lo que tendrá un efecto pernicioso sobre la inflación.

Cuarto, la asimetría del nuevo Mecanismo de Revalorización de las pensiones de la Reforma de 2021 que impide bajar las pensiones si los precios caen es un motivo adicional para ser prudentes a la hora de proponer subidas generalizadas y automáticas del 8,5%. No es descartable que, tras la resolución del conflicto bélico, caigan los precios de la energía, y con ellos, experimentemos bajadas de precios que, dada la asimetría del sistema de revalorización, no se verán reflejadas en las pensiones.

Quinto, la propuesta supone un ahorro fiscal de 6.225 millones en el año 2023, pero como sabemos que las subidas en pensiones se consolidan en el tiempo, el ahorro será mucho mayor en el medio plazo. Como debe existir un compromiso de recuperación gradual del poder adquisitivo de las pensiones en el tiempo para que el sistema no pierda *contributividad*, al igual que ocurre con los salarios, el ahorro total final va a depender del periodo transitorio establecido. También va a depender de cuál sea finalmente la subida de los precios en dicho periodo, pues no es descartable, como hemos dicho anteriormente, que los precios de la energía caigan una vez superado el conflicto bélico o si las economías entran en recesión. Toda esta incertidumbre económica que tenemos en el futuro próximo, hace más razonable nuestra propuesta.

Sexto, sabemos que, si el ahorro de 6.225 millones no se consolida en el gasto en pensiones, en el transcurso de 10 años, esta alternativa supondría un ahorro de unos 68.000 millones de euros. Por lo tanto, esta propuesta permite un uso alternativo del ahorro en programas que benefician a los jóvenes, mejorando así la justicia intergeneracional. Por ejemplo, permitirá amortizar en 10 años unos 68.000 millones de euros en Deuda Pública, que no es otra cosa que facturas impagadas que se han pasado al futuro, es decir, a los jóvenes. Es importante señalar que, de mantenerse el aumento de tipos de interés registrado en 2022 en los próximos años, el gasto en intereses se incrementará en más de 20.000 millones en 2025, respecto al registrado a cierre de 2021, por lo que debe ser prioritario reducir a una velocidad mayor el déficit público. Y esto, es más prioritario si cabe, dado que solo el Tesoro, con la deuda pública que hoy ya tiene emitida, tendrá que refinanciar en los próximos 4 años (2023-2026) más de 500.000 millones de euros. O, alternativamente, estos recursos se podrían utilizar en otras políticas que favorezcan a los jóvenes, como, por ejemplo, incrementar el presupuesto en educación pública para situarlo en la media de los países industrializados.

En definitiva, esta propuesta no solo es más eficiente, sino que además es más justa para los pensionistas más vulnerables y para los jóvenes.