



Apuntes

Nota sobre el Presupuesto del Sistema de la Seguridad Social 2023

MIGUEL ÁNGEL GARCÍA DÍAZ

Apuntes 2022/26
Octubre 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 Presupuesto del Sistema de la Seguridad Social 2023

Miguel Ángel García Díaz (URJC y Fedea)

Noviembre de 2022

Resumen

El presupuesto del Sistema de la Seguridad Social ocupa un lugar preminente dentro de los PGE 2023 (44% del total consolidado) al incluir políticas de mucha repercusión para la sociedad española, tanto en el apartado de gasto como en el de ingreso.

Las pensiones, que ya absorbían el 85% del gasto, aumentan su protagonismo en el debate público por el cumplimiento de la obligación recogida en la norma aprobada en 2021 de actualizarlas con la tasa anual media del Índice de Precios al Consumo, en un contexto de muy elevada inflación (en torno al 8,5%) provocada por unas causas externas que afectan a toda la sociedad.

Esta nota analiza las principales novedades del proyecto de presupuesto del Sistema de Seguridad Social 2023, entre las que destacan, además de la fuerte subida de las pensiones, una mejora de las dotaciones del Ingreso Mínimo Vital y la Atención a la Dependencia. En el capítulo de ingresos, merece mención el nuevo aumento de las cotizaciones sociales (base máxima y tipo de cotización para constituir el fondo previsto en el Mecanismo de Equidad Intergeneracional). La nota también contiene una estimación de la ejecución del presupuesto del Sistema de la Seguridad Social en el presente ejercicio 2022, al observar algunas desviaciones significativas al alza y la baja sobre las previsiones iniciales. Por último, se incluye una proyección de los ingresos y los gastos en 2023 coherente con las variables manejadas en el proyecto de PGE 2023 (actividad económica, empleo y cambios normativos).

La transferencia del Estado para financiar los denominados gastos impropios (1,4% del PIB) no evita que, en el caso de cumplirse las hipótesis manejadas, empeore el déficit del Sistema de Seguridad Social (desde el 0,4% del PIB en 2022 al 0,7% en 2023), y también el de su componente contributivo (hasta alcanzar el 2,4% del PIB) lo que supondría el 72 por ciento del déficit de los PGE 2023 y el 60 por ciento del saldo negativo de todas las administraciones públicas.

1.- Introducción

El Gobierno de la nación ha presentado en el Congreso de los Diputados su propuesta de Presupuestos Generales del Estado 2023 (PGE 2023) que incluyen el Estado, la Seguridad Social, los Organismos Autónomos y los Entes Públicos.

En un contexto de fuerte desaceleración del crecimiento de la actividad económica (previsión del 4,4% al 2,1% real) los PGE presentados recogen un gasto consolidado en operaciones no financieras por valor de 450.721,53 millones de euros (32,5% del PIB) y unos ingresos de 383.171,17 millones de euros (27,6% del PIB). De cumplirse las previsiones oficiales, la diferencia entre ambos generará un saldo negativo de 67.551 millones de euros (4,9% del PIB) bajo el criterio de contabilidad pública, que disminuye al 3,1% del PIB cuando se tienen en cuenta los gastos e ingresos correspondientes al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR)

Utilizando el criterio de Contabilidad Nacional, el saldo negativo de todas las administraciones públicas previsto por el Ministerio de Hacienda y Función Pública asciende al 3,9% del PIB (54.101 millones de euros)¹: -3,3% del PIB de la Administración Central, -0,5% del PIB de la Seguridad Social, -0,3% del PIB de las comunidades autónomas, y superávit del 0,1% de las corporaciones locales.

2.- Los ingresos y gastos de la Seguridad Social

El Sistema de la Seguridad Social ocupa un lugar preminente dentro de los PGE 2023, al absorber el 44% del total del gasto consolidado para todas las políticas competencia del Estado. Dada la magnitud de las cifras, casi 200.000 millones de gasto (en operaciones no financieras) y la importancia de las políticas, el presupuesto del Sistema de la Seguridad Social merece un análisis detallado que aborde tanto la composición de sus ingresos y gastos como su evolución temporal.

La previsión inicial de ingresos en operaciones no financieras del Sistema de Seguridad Social en 2023 asciende, según sus autores, a 192.102 millones de euros (13,8% del PIB) y la de gastos a 199.301 millones de euros (14,4% del PIB) con un saldo negativo de 7.199 millones de euros (0,5% del PIB). Esta evolución implica mantener el déficit previsto en los presupuestos iniciales de 2022. **Las necesidades de financiación reales del Sistema en 2023 se cubrirán con un préstamo del Estado por un importe de 10.004 millones de euros, es decir, superior en 2.804,8 millones de euros al déficit previsto por operaciones no financieras.**

El sistema de Seguridad Social gestiona una amplia relación de prestaciones que pueden dividirse entre las de carácter contributivo y las de carácter no contributivo. El derecho a acceder a las primeras se genera mediante aportaciones individuales (cotizaciones sociales) y la cuantía de las prestaciones guarda una cierta relación con tales aportaciones. Para acceder a las prestaciones no contributivas es necesario que el beneficiario o la unidad familiar en la que se ubique, cumplan determinadas condiciones, pero no se exige haber realizado ninguna aportación específica.

¹ Plan Presupuestario 2023. Reino de España. 15 de octubre de 2022.

Tabla 1
Presupuesto inicial del Sistema de la Seguridad Social (dotaciones iniciales).
Presentación por capítulos

en millones de euros	2022 inicial	2023 inicial	2022-2023 inicial (en %)
gastos de personal	2.663	2.750	3,3
gastos corrientes bienes y servicios	1.608	1.691	5,2
gastos financieros	37	32	-13,5
transferencias corrientes	175.166	194.369	11,0
<i>Operaciones corrientes</i>	<i>179.474</i>	<i>198.842</i>	<i>10,8</i>
inversiones reales	349	454	30,1
transferencias de capital	3	5	66,7
<i>Operaciones de capital</i>	<i>352</i>	<i>459</i>	<i>30,4</i>
Total de operaciones no financieras	179.826	199.301	10,8
activos financieros	1.255	4.907	291,0
Total de gasto	181.081	204.208	12,8
cotizaciones sociales	136.345	152.075	11,5
de empresas y trabajadores	127.224	143.261	12,6
de desempleados	8.755	8.427	-3,7
De autónomos por cese de actividad	366	386	5,5
tasas y otros ingresos	941	1.021	8,5
transferencias corrientes	36.227	38.770	7,0
ingresos patrimoniales	26	26	0,0
<i>operaciones corrientes</i>	<i>173.539</i>	<i>191.892</i>	<i>27,06</i>
enajenación inversiones reales	2	2	0,0
transferencias de capital	115	208	80,9
<i>operaciones de capital</i>	<i>117</i>	<i>210</i>	<i>79,5</i>
Total de operaciones no financieras	173.656	192.102	10,6
activos financieros	444	2.103	373,3
pasivos financieros	6.982	10.004	43,3
Total ingresos	181.082	204.209	12,8
saldo operaciones no financieras	-6.170	-7.199	
en % PIB	-0,4	-0,5	

Elaboración propia a partir de libro amarillo de los Presupuestos Generales del Estado 2023

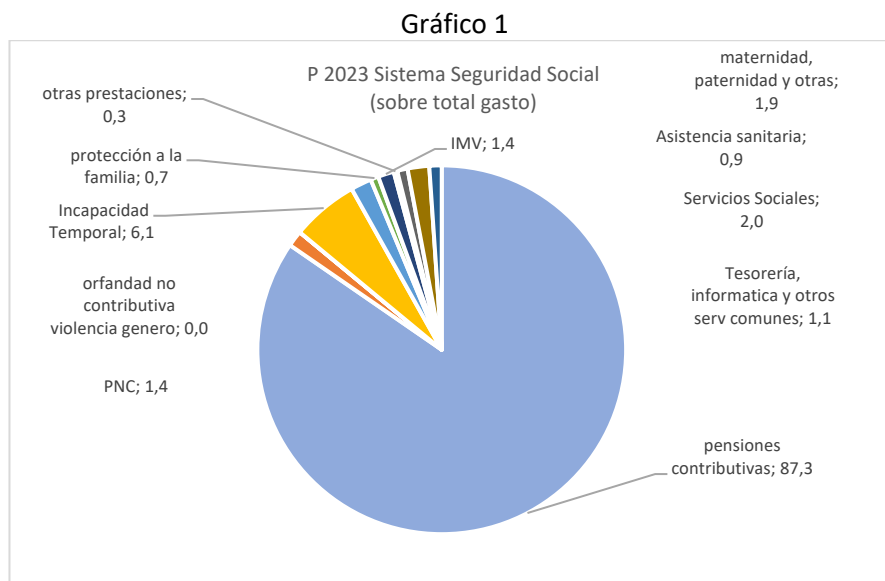
Dentro de las prestaciones contributivas están las pensiones contributivas, la incapacidad temporal por enfermedad, las prestaciones por nacimiento y cuidado del menor, riesgos durante el embarazo y lactancia natural, ejercicio corresponsable del cuidado del lactante y cuidados de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave (inicialmente solo maternidad), la atención sanitaria de las Mutuas Colaboradoras por accidentes de trabajo y del Instituto Social de la Marina, así como otras prestaciones de menor calado (ayudas a la jubilación ordinaria, auxilio por defunción, recargos por falta de medidas de seguridad e higiene, cese de actividad trabajadores autónomos², ...). El gasto dirigido a este tipo de prestaciones es mayoritario dentro del presupuesto de la seguridad Social, absorbiendo un 94% del total incluyendo los gastos de administración (190.415 millones de euros)

² Esta prestación tiene un pequeño presupuesto de 51 millones de euros en 2023, pero tuvo mucho protagonismo durante la pandemia alcanzando un gasto cercano a los 11.000 millones de euros como suma de los ejercicios 2020 y 2021.

Las prestaciones económicas no contributivas están compuestas por las pensiones no contributivas, prestaciones por protección familiar y otras prestaciones (por nacimiento no contributiva, por síndrome tóxico, orfandad no contributiva, para víctimas de violencia de género y afectados por amianto). También se incluyen aquí los complementos por mínimos de las pensiones contributivas, el Ingreso Mínimo Vital (IMV), y determinados servicios sociales (incluyendo la atención a personas con dependencia). La suma de los recursos destinados a estas prestaciones es muy inferior a la de las anteriores: supone apenas el 6% del total (9.510 millones de euros sin incluir los complementos por mínimos de pensiones contributivas)

Los gastos comunes de Tesorería, informática y otros servicios comunes completan el presupuesto del Sistema de la Seguridad Social, con un gasto previsto de 2.170 millones de euros.

Como se puede observar en el Gráfico 1, el protagonismo de las pensiones contributivas es absoluto: absorben el 87,3% gasto total, seguidas muy de lejos por la prestación de incapacidad temporal (6,1% gasto total) y la prestación por nacimiento y cuidado de niños anteriormente denominadas maternidad y paternidad (1,9% gasto total). Dentro de las prestaciones no contributivas, las catalogadas como servicios sociales son las que reciben un mayor porcentaje del gasto (2% del total), seguidas del Ingreso Mínimo Vital y las pensiones no contributivas (1,4% del total cada una de ellas)



La dotación en pensiones contributivas prevista para 2023 profundiza la tendencia de crecimiento continuado en volumen absoluto mantenida en el tiempo (gráfico 2). Como muestra de su intensidad, el gasto en pensiones contributivas de la Seguridad Social ha crecido en 41.172,63 millones de euros desde 2018 (de 128.409 a 169.582 millones de euros en 2023). **Esta intensa evolución al alza en el último quinquenio duplicando la generación de riqueza nacional (+32% vs 15,2% nominal) se ha traducido en un aumento del peso de esta política en 1,6 puntos del PIB, hasta**

alcanzar el 12,2%³, siempre que se cumpla la previsión de gasto en pensiones y de evolución del PIB utilizada por los autores de los PGE 2023.

Gráfico 2

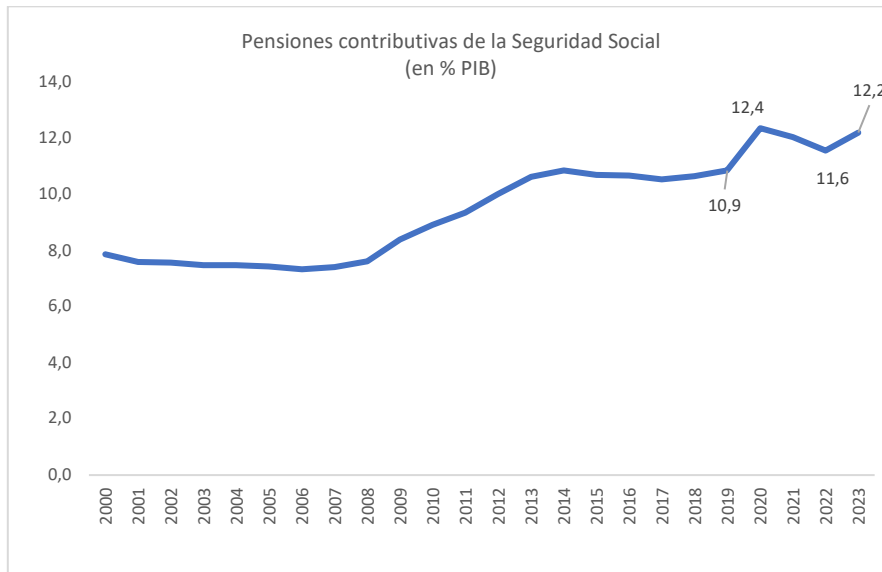
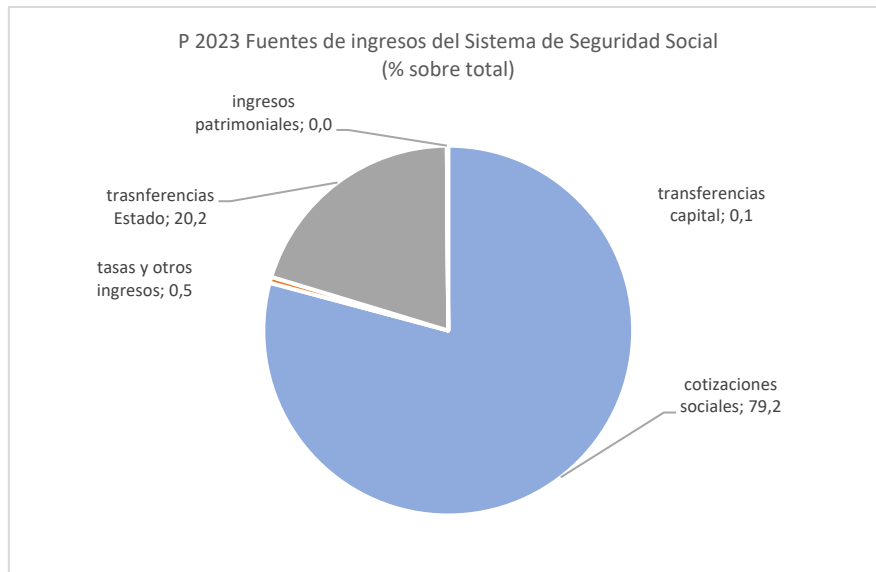


Gráfico 3



La doctrina más ortodoxa establece que las prestaciones contributivas deberían ser financiadas con cotizaciones sociales y las no contributivas y universales con impuestos generales. En línea con este planteamiento, la recaudación por cotizaciones sociales siempre ha tenido un gran peso dentro del presupuesto del Sistema de la Seguridad Social, si bien en tiempos recientes esa participación muestra una cierta tendencia a la baja. Como se puede observar en el gráfico 3, las cotizaciones sociales son la principal fuente de ingresos del Sistema de Seguridad Social (79,2% del total), aunque han perdido cierto protagonismo en los últimos tiempos tras alcanzar un máximo del 92,7% en 2003, tendencia que se ha acelerado desde 2019 (cuando su peso era del 87,9%).

³ El gasto público total en 2023 puede alcanzar el 13,8% del PIB cuando se añaden las pensiones no contributivas (0,2% del PIB) y las de Clases Pasivas (1,4% del PIB)

Dentro de las fuentes de financiación, le siguen de lejos las transferencias del Estado (20,2% del total) que han ido ganando peso desde 2003, y, sobre todo, desde 2019 cuando representaban un 11,1% de los ingresos totales. El resto de las partidas de ingreso ocupan una posición marginal. Las transferencias se pueden dividir en dos tipos (tabla 2): las dirigidas a cubrir el gasto en prestaciones no contributivas (22,2% del total) y las que destinan al pago de prestaciones contributivas (77,8% del total). Estas últimas ha aumentado sustancialmente desde 2022 al incluir la nueva partida “cumplimiento recomendación primera del Pacto de Toledo” (57% del total)

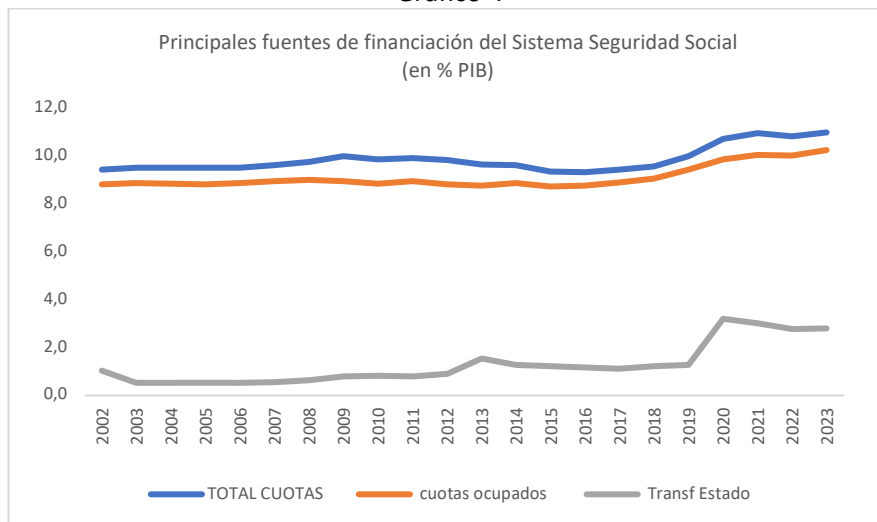
Tabla 2
Transferencia Estado a Sistema Seguridad Social

millones de euros	2022	2023
Total transferencias Estado	32.827,52	34.898,92
Para prestaciones contributivas	25.446,02	27.149,17
<i>Cumplimiento Pacto de Toledo</i>	<i>18.396,00</i>	<i>19.888,00</i>
<i>Complemento por mínimos</i>	<i>7.050,02</i>	<i>7.261,17</i>
Para prestaciones no contributivas	7.381,50	7.749,75
% sobre total	2022	2023
Para prestaciones contributivas	77,5	77,8
<i>Cumplimiento Pacto de Toledo</i>	<i>56,0</i>	<i>57,0</i>
<i>Complemento por mínimos</i>	<i>21,5</i>	<i>20,8</i>
Para prestaciones no contributivas	22,5	22,2

Fuente: IEF presupuesto Seguridad Social 2023 y elaboración propia

Como se puede observar en el gráfico 4, después de mantener una senda bastante estable, la recaudación por cotizaciones sociales mantiene una tendencia de crecimiento en relación con el PIB desde 2018, con un incremento de 1,4 puntos hasta alcanzar el 11% en 2023. Dos décimas de este crecimiento se explican por la mayor aportación desde el Servicio Estatal Público de Empleo (SEPE) para financiar las cuotas de los trabajadores que perciben prestación contributiva.

Gráfico 4



3.- Principales novedades del proyecto actual de presupuesto

Las principales novedades del proyecto de presupuestos de Seguridad Social 2023 son las siguientes:

- Un fuerte aumento del gasto en pensiones contributivas como resultado de una serie de factores que incluyen la actualización de estas prestaciones con la tasa media anual del IPC (8,5%⁴), el mayor gasto generado por el efecto sustitución (1,2%), el mayor número de pensiones y otros efectos no detallados (0,5%). En 2021 se pagaron 9.922.051 pensiones con una pensión media de 1.040,07 euros, siendo superior en cuantía la de jubilación con 1.196,68 euros, y todavía superior la media de las nuevas pensiones de jubilación del Régimen General de 1.502,49 euros (todas en 14 pagas)
- Un incremento del 8,3% de la dotación dirigida a las pensiones no contributivas (PNC) que alcanza los 2.802 millones de euros (el 0,25 del PIB)⁵
- Un muy intenso aumento de los ingresos por cotizaciones sociales (11,5%):
 - Un incremento del tipo de cotización en un 0,6% (0,5% de la cuota del empleador y 0,1% de la cuota del trabajador) destinado al (Sub) Fondo de Reserva del Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI) con una recaudación esperada de 2.793 millones de euros (0,2% del PIB)
 - Un incremento de la base máxima de cotización del 8,6% (de 4.139,40 a 4.495,00 euros al mes) que implica un aumento del coste laboral para las empresas de los trabajadores más cualificados⁶ (de entre 600 y 800 millones de euros al año). En caso de aumentar la pensión máxima en la misma proporción, la base máxima de cotización seguiría siendo superior en 21,8 puntos a la pensión máxima (gráfico 5)
 - Entra en vigor de manera progresiva el nuevo sistema de cotización para los trabajadores por cuenta propia o autónomos basado en los rendimientos netos (Real Decreto-ley 13/2022, de 26 de julio)⁷ sin consecuencias iniciales para la recaudación agregada.

⁴ El Informe Económico y Financiero del presupuesto de la Seguridad Social lo cuantifica en el 8%.

⁵ El gasto total en PNCs es de 3.002,96 millones incluyendo País Vasco y Navarra.

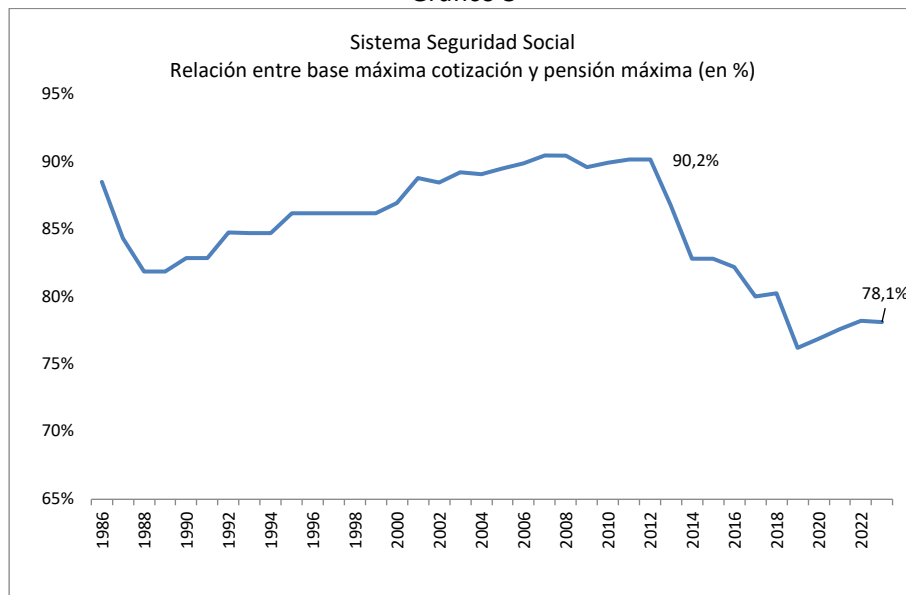
⁶ Para un análisis detallado véase:

<https://lascosasdelpensar.blogspot.com/2018/06/consecuencias-del-destope-de-la-base.html>

⁷ Para un análisis detallado del nuevo sistema de cotización en el RETA véase:

https://documentos.fedea.net/pubs/ap/2022/ap2022-22.pdf?utm_source=documentos&utm_medium=enlace&utm_campaign=estudio

Gráfico 5



- La transferencia del Estado destinada a la financiación de diversas prestaciones, tanto contributivas como no contributivas, aumenta un 6,3% (de 32.827,52 a 34.898,92 millones de euros) (Tabla 3). En el capítulo de las prestaciones contributivas, adicionalmente a los complementos por mínimos de las pensiones, existentes desde 1996 (a los que se destinan 7.261,00 millones en 2023), desde 2021 se ha añadido una nueva partida denominada “para dar cumplimiento a la recomendación primera del Pacto de Toledo 2020”.⁸ Esta

⁸ Recomendación 1 del Pacto de Toledo 2020: / “En esta línea, la Comisión sostiene que las siguientes prestaciones, políticas o partidas —hoy financiadas con cargo a las cotizaciones de la Seguridad Social— deben contar con una financiación tributaria. Cabe comenzar por las reducciones en la cotización, las cuales pueden constituir un valioso instrumento para incentivar el acceso o el mantenimiento en el empleo de determinados colectivos, pero cuya financiación no debe hacerse con cargo a recursos propios de la Seguridad Social. Por su parte, la otra cara de las políticas de empleo también debe ser objeto de ajuste, de forma que el Estado sufrague las prestaciones «asistenciales» (no contributivas) dentro del sistema de protección por desempleo. Igualmente pueden considerarse cargas financieramente impropias del sistema contributivo las ayudas a sectores productivos concretos a través de la anticipación de la edad de jubilación en determinadas actividades, el tratamiento favorable de la cotización en algunos regímenes o sistemas especiales o en actividades desarrolladas por jóvenes en formación. Todas ellas son medidas que, en puridad, no pertenecen al ámbito contributivo de la Seguridad Social y que, por tal razón, deberían ser objeto de financiación por la fiscalidad general. Mención especial merece la financiación de las políticas vinculadas a la protección de la familia y a la conciliación de la vida personal, familiar y laboral. Una parte de las prestaciones familiares ya son hoy financiadas mediante aportaciones del Estado al presupuesto de la Seguridad Social. Sin embargo, toda la acción protectora relacionada con el nacimiento y cuidado del menor y las situaciones asimiladas al alta por cuidado de familiares sigue siendo sufragada con cargo a cotizaciones sociales. Dado el interés público en la configuración de esas prestaciones, parece razonable exigir que al menos una parte de las mismas sea sufragada por el Estado, singularmente las prestaciones relacionadas con el nacimiento y cuidado del menor, así como el complemento de pensión regulado en el artículo 60 de la Ley General de la Seguridad Social. La misma solución debería aplicarse a los incrementos en la base reguladora de la pensión que perciben las personas viudas con menos recursos o mayores de 65 años sin trabajo ni rentas, dada su naturaleza asistencial no contributiva”

partida es muy discutible, entre otras razones, por la falta de criterios claros para determinar qué ayudas ha de financiar el Estado e incluye algunos conceptos que nunca estuvieron dentro del Sistema de Seguridad Social, como es el caso de la “Cuantía para cubrir otros conceptos de naturaleza no contributiva (equivalente a 1,5 puntos de cotización por otros conceptos de naturaleza no contributiva (subsidios desempleo)” por valor de 5.559,58 millones de euros.

La transferencia del Estado para cumplir con la recomendación primera del Pacto de Toledo se incrementa un 8% en 2023 (de 18.396 a 19.888 millones de euros, lo que supone un 1,4% del PIB)

Tabla 3
Transferencias Estado al componente contributivo de la Seguridad Social

	2022	2023
Transferencias adicionales del Estado de 2022 en adelante:	18.396,00	19.887,99
prestación contributiva nacimiento y cuidado menor	2.879,58	3.117,81
reducciones en cuotas Seguridad Social	1.690,00	1.812,34
subvenciones explícitas a REM, SEA y contratos formación	996,00	1.162,22
integración de lagunas	468,00	496,08
complementos pensiones contributivas reconocidas en el art 60 LGSS	884,21	939,18
jubilación anticipada sin coeficiente reductor y son cotización adicional	378,00	400,68
Pensiones en favor de familiares	387,00	434,42
cubrir coste pensión anticipada involuntaria en edades inferiores a la edad ordinaria de jubilación	2.079,00	2.203,74
Cuantía para cubrir otros conceptos de naturaleza no contributiva (equivalente a 1,5 puntos cotización otros conceptos naturaleza no contributiva (subsidios desempleo)	5.085,21	5.559,58
complemento prestaciones contributivas, sujetos a límite ingresos	3.549,00	3761,94
Complementos a mínimos de pensión	7.075,02	7.261,00
Total transferencias Estado componente contributivo	25.471,02	27.148,99

Fuente: IEF de los presupuestos de la Seguridad Social

- El Ingreso Mínimo Vital (IMV) aumenta su dotación en un 2,5% (de 2.966,13 a 3.040 millones de euros) para según sus autores “revalorizarlo con el crecimiento medio del IPC e incorporar el complemento de ayuda para la infancia previsto en su ley de creación”⁹. Este aumento de la dotación permitirá ampliar esta prestación, que oscila entre los 5.999,60 y los 12.979,12 euros según el número de personas que formen la unidad de convivencia, a un mayor número de beneficiarios sobre los que la perciben en la actualidad (402.424 hogares en septiembre de 2022)¹⁰
- El programa de Autonomía Personal y Atención a la Dependencia alcanza en 2023 la cifra de 3.522 millones de euros, un 21,4 por ciento más que en 2022 (620 millones de euros adicionales).

⁹ Dado que el IPC estará en torno al 8,5%, hay que suponer que la dotación inicial de 2022 no se ha utilizado en su totalidad permitiendo un incremento de los recursos de tan solo un 2,5%.

¹⁰ Se desconoce si es el agregado de personas que han percibido la prestación o si corresponde al número medio de personas que lo ha hecho.

Las previsiones de gasto e ingreso recogidas en el proyecto de Presupuesto de la Seguridad Social sorprenden al reflejar un aumento muy elevado de los ingresos y gastos del Sistema (10,6% y 10,8%). Esto es especialmente sorprendente en el caso de los ingresos, dado que los gastos están influidos por el cumplimiento de la actual ley que obliga a actualizar las pensiones con la tasa media anual de crecimiento del IPC (que se prevé en torno al 8,5%)

4.- Una estimación del cierre presupuestario de 2022

El impacto de aplicar las políticas de ingresos y gasto recogidas en un presupuesto depende en buena medida del punto de partida. Por este motivo, para analizar el contenido de los PGE 2023 es imprescindible disponer de una estimación del cierre del presente año 2022. Dado que ésta no se incluye en la documentación publicada con el proyecto de PGE 2023, es necesario elaborarla utilizando información obtenida en otras fuentes.

Las mayores diferencias previstas en la ejecución del presupuesto en 2022 respecto a las dotaciones iniciales se localizan en los ingresos por cotizaciones sociales y en el gasto en pensiones contributivas (Tabla 3), es decir, en sus dos principales partidas:

- La evolución de los ingresos por cotizaciones sociales en 2022 está siendo bastante más favorable, y muy superior a la prevista en los presupuestos aprobados, con 5.400 millones de euros adicionales en ingresos (3,6% adicional). Así, la tasa de crecimiento sobre la ejecución de 2021 en términos de contabilidad presupuestaria puede estar en torno al 7,5% nominal¹¹ (frente al 3,4% previsto inicialmente). Un crecimiento que llevaría los ingresos por cotizaciones a superar los 141.700 millones de euros (10,8% del PIB), y que parece tener su origen en la muy favorable evolución del número de afiliados (con un crecimiento medio del 3,6%) y de la base de cotización media (3,9%). La buena evolución de esta última variable estaría explicada en parte por el efecto sustitución provocado por la afiliación de trabajadores en actividades con mayor cualificación y salarios superiores a la media, entre ellos los del sector público (59.756 en el último año y 285.646 desde 2019)

¹¹ El avance de ejecución hasta el mes de agosto bajo el criterio de economía pública refleja un aumento del 8,95%, que muy posiblemente disminuya en lo que resta del año debido a la desaceleración de la actividad económica, que puede alcanzar tasas negativas de crecimiento en los meses finales del año.

https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/dd16b39f-379c-404b-9ef8-e153cd6de80b/ResSISTEMA_Agosto_2022.pdf?MOD=AJPERES

La ejecución hasta el mes de agosto de los Fondos de la Seguridad Social (que incluye también el SEPE y FOGASA) bajo el criterio de Contabilidad Nacional, el utilizado para el cálculo del déficit excesivo por la Comisión Europea, limita el crecimiento al 5,5% de los ingresos por cotizaciones.

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

De cumplirse esta ejecución, **los ingresos por cuotas sociales de trabajadores ocupados habrían aumentado el 12,1% desde 2019** (14.200 millones de euros) consecuencia del mayor número de afiliados (+3,8%¹², que pueden explicar una tercera parte del incremento), el incremento de la base mínima consecuencia de la elevación del Salario Mínimo Interprofesional (+11,2% que puede explicar en torno a un 12 por ciento¹³) y de la base máxima (+1,7% que puede explicar en torno a un 3 por ciento). El resto, aproximadamente la mitad del importante aumento en los ingresos por cotizaciones en un periodo muy complicado lastrado por la pandemia apunta a que debería estar explicado por una favorable evolución de las bases medias de cotización de los trabajadores ocupados.

Los ingresos por cuotas de los trabajadores en desempleo habrían crecido un 5,7% desde 2019 (3.000 millones de euros)

- El gasto en pensiones contributivas puede finalizar el año con un aumento en torno al 6% sobre la ejecución de 2022¹⁴, significativamente superior al previsto inicialmente (3,2%). El incremento sería resultado de la actualización anual de las pensiones (2,5%), el efecto sustitución (1,3%), el mayor número de pensiones (1%), el incremento en la cuantía de las pensiones mínimas y el coste de la paga por la diferencia entre la subida inicial en 2021 y el crecimiento de la inflación (0,9% frente a 2,5%)¹⁵

El Sistema se está beneficiando en 2022 del cambio en los detalles de la fórmula de actualización por inflación, que ha diferido una parte de la inflación de 2022 a 2023. No obstante, de cumplirse esta hipótesis de aumento del 6% sobre el año anterior, el mayor gasto en 2022 sobre la dotación inicial puede alcanzar los 4.000 millones de euros hasta superar los 154.000 millones de euros (un 11,6% del PIB)¹⁶

El gasto en pensiones contributivas habría aumentado en un porcentaje similar a los ingresos por cotizaciones desde 2019 (12,4%)

¹² Una parte de este porcentaje viene explicado por las nuevas entradas de trabajadores de la Administración General del Estado y la Seguridad Social en sustitución de los que se jubilan encuadrados en el Régimen de Clases Pasivas.

¹³ Podría haber un cierto efecto arrastre la subida acumulada del 34,3% en el periodo 2016-2019.

¹⁴ El avance de ejecución hasta el mes de agosto lo cuantifica en un 6,47% sobre el año anterior. Ídem link anterior.

¹⁵ Este pago en concepto de atrasos de 2021 no se toma en cuenta para las actualizaciones posteriores.

¹⁶ El gasto público total podría alcanzar el 13,4% del PIB al sumar las pensiones por Clases Pasivas y las Pensiones no contributivas de la Seguridad Social.

Tabla 4
Evolución de los ingresos por cuotas sociales y gasto en pensiones contributivas (en millones de euros)

	2021 ejecución	2022 inicial	2022 estimación	2023 inicial	2023 estimación sin MEI
cotizaciones sociales	131.856	136.345	141.745	152.075	148.974
diferencia dotación inicial – estimación			5.400		-3.100
pensiones contributivas	145.329	149.970	154.048	166.777	169.582
diferencia dotación inicial – estimación			4.078		2.805
	2022 inicial/ 2021 ejecución	2022 estimación/ 2021 ejecución	2023 inicial/ 2022 inicial	2023 inicial/ 2022 estimación	2023 estimación/ 2022 estimación
cotizaciones sociales	3,4	7,5	11,5	7,3	5,1
pensiones contributivas	3,2	6,0	11,2	8,3	10,1

Elaboración propia a partir de Informe Económico y Financiero de la Seguridad Social, Avance de ejecución Sistema de Seguridad Social y cuadro macroeconómico PGE 2023.

El saldo estimado del Sistema de Seguridad Social en 2022 con las premisas mencionadas se situaría en torno a los -4.900 millones de euros, el equivalente al 0,4% del PIB, una décima inferior a la prevista en el presupuesto inicial.

La evolución anual de los ingresos y gastos del Sistema de Seguridad Social en 2023 recogida en la documentación presentada utilizando las dotaciones iniciales de ambos años, **cambia sustancialmente cuando se compara la dotación inicial de 2023 con la estimación de ejecución en el actual ejercicio presupuestario 2022** (tabla 3). Entonces, se obtienen tasas anuales más coherentes con las variables del cuadro macroeconómico y las medidas anunciadas:

- Los ingresos por cotizaciones sociales disminuyen su tasa de crecimiento desde el 11,2% al 7,3%, de los que dos puntos vienen explicados por el aumento en el tipo de cotización del 0,6% consecuencia de la aplicación del MEI. Es decir, sin esta subida el aumento de los ingresos se reduce al nada despreciable porcentaje del 5,3% nominal, ayudados por el incremento de la base máxima de cotización (8,6%) y muy posiblemente de la base mínima como consecuencia del incremento del Salario Mínimo Interprofesional.
- El gasto en pensiones reduciría su crecimiento hasta el 8,3%, un porcentaje incoherente con una actualización generalizada de las pensiones con la tasa media anual del IPC (en torno al 8,5%), el efecto sustitución (1,2%) y el mayor número de pensiones (1,0%).

5.- Posible ejecución en 2023

A pesar del riesgo que supone realizar **una estimación de la ejecución** del presupuesto del Sistema de Seguridad Social en el próximo año en un momento de incertidumbre como el actual, merece la pena realizarla sobre las principales partidas utilizando

criterios prudentes¹⁷, para conocer la posible evolución de los ingresos y gastos totales y el saldo correspondiente en 2023:

- Los ingresos por cotizaciones en 2023 podrían aumentar el 7,1% (ligeramente inferior al 7,3% resultado de comparar la dotación inicial sobre la ejecución de 2022) utilizando la previsión de crecimiento del empleo a tiempo completo de los PGE 2023 (0,6%), un favorable aumento de la base media, la elevación de las bases mínima y máxima, y la mayor recaudación obtenida con el aumento del tipo de cotización en un 0,6% destinado al MEI (2%; 2.793 millones de euros).
- El gasto en pensiones recogido en los PGE 2023 parece infraestimado en torno a 2.800 millones de euros, si se asume una actualización con la tasa anual media del IPC (en torno a 8,5%), un efecto sustitución por valor del 1,2% del gasto y un mayor número de pensiones del 1%. De hecho, el gasto total en pensiones contributivas resultado de aumentar la ejecución de 2022 en la suma de esos porcentajes, el 10,1%, sería 169.582 millones de euros, la cifra que aparece en el volumen “Detalle de ingresos y gastos. Proyecto de presupuestos Ejercicio 2023. Seguridad Social”¹⁸ (en contradicción con lo recogido en otros tomos en los que se limita la cantidad a 166.777 millones de euros)

Tabla 5
Sistema de Seguridad Social

millones de euros	2021 ejecución	2022 inicial	2022 estimación propia	2023 inicial	2023 estimación propia
ingresos no financieros (con MEI 2023)	169.060,57	173.639,54	179.040,29	192.083,32	191.776,10
ingresos no financieros (sin MEI 2023)					188.983,10
gasto no financiero	180.187,69	179.810,26	183.888,57	199.282,49	202.087,49
saldo (con MEI)	-11.127,12	-6.170,72	-4.848,29	-7.199,17	-10.311,39
en % PIB	-0,9	-0,5	-0,4	-0,5	-0,7
saldo (sin MEI)					-13.104,39
en % PIB					-0,9
Transferencia Estado para gastos impropios					-19.888,00
en % PIB					-1,4
saldo componente contributivo					-32.992,39
en % PIB					-2,4

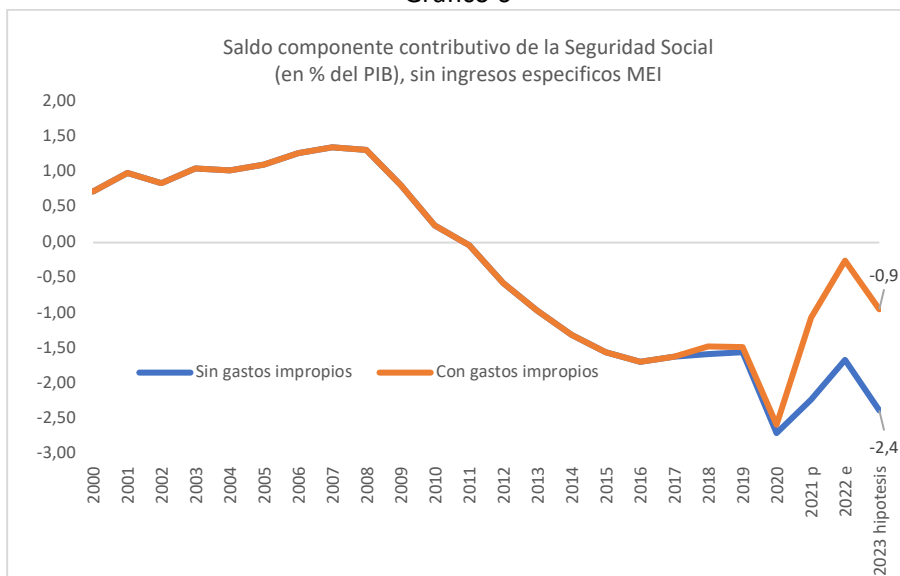
Fuente: IEF de los presupuestos Seguridad Social y elaboración propia

¹⁷ Se utiliza la previsión de crecimiento del PIB del 2,1% real, aunque recientemente han aparecido previsiones que la reducen incluso hasta el 1,2% en 2023 (FMI)

¹⁸ Página 415

<https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/74909f38-47d6-4137-a803-7dbb45a8ae13/20232V01SSS.pdf?MOD=AJPERES>

Gráfico 6



De cumplirse estas previsiones, la evolución de los ingresos por cotizaciones sociales en 2023 (5,1% deducido el MEI) será muy inferior al aumento del gasto en pensiones (10,1%). Con el aditamento sobre el efecto en el saldo de conocer que la magnitud de partida de los ingresos es inferior a la de gastos.

Una evolución de los ingresos y gastos de estas características elevaría el déficit del Sistema de Seguridad Social hasta el 0,7% del PIB en 2023 (gráfico 6), y lo aumentaría en dos décimas adicionales, hasta el 0,9% si se deducen los ingresos extraordinarios obtenidos por el MEI, que en puridad deben inyectarse en el (sub) Fondo de Reserva para ser utilizados en el pago de pensiones a partir de 2032. De ser así, se alejaría del objetivo del Gobierno de alcanzar el equilibrio presupuestario en la Seguridad Social al final de la legislatura¹⁹, a pesar de haber inyectado transferencias adicionales desde el Estado por valor de 1,4 puntos del PIB (19.888 millones de euros).

Si no se tiene en cuenta esta cuestionable transferencia, **el saldo negativo de los ingresos y gastos del componente contributivo del Sistema podría aumentar hasta el -2,4% del PIB en 2023, explicando el 72 por ciento del déficit de los PGE 2023 y algo más del 60 por ciento de la previsión oficial de déficit de todas las administraciones públicas en el próximo año.**

Conocido el contenido del presupuesto, podría considerarse incoherente que en un Sistema con saldo negativo a pesar de haber inyectado una gran cantidad extra de dinero y en el que se espera en breve la llegada de la generación del baby boom a la edad de jubilación, se proceda a elevar todas las pensiones en un porcentaje muy elevado que aumentará exponencialmente durante muchos años, y además, se

¹⁹ Sesión de control al Gobierno en el Senado. 1 de febrero de 2022.

https://www.senado.es/web/actividadparlamentaria/actualidad/video/index.html?s=14_S000040_043_01&a=227553&i=227555&filename=14/14_s000040_043_01_0/i_14_s000040_043_01_0_227555.mp4

disponga a realizar una aportación a un Fondo de Reserva en un ejercicio en el que los ingresos disponibles son insuficientes para afrontar las obligaciones de gasto.

La llegada de un choque externo inesperado y abrupto que ha disparado un episodio de elevada inflación, ha demostrado el riesgo de mantener en cualquier circunstancia la actualización de las pensiones con el IPC²⁰, facilitando que los pensionistas sean de los pocos colectivos que consiguen proteger su renta ante un fenómeno que esperemos sea excepcional, deteriorando la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones y la equidad personal y entre generaciones, consecuencia de una desequilibrada distribución de los esfuerzos entre la población española.

²⁰ 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.

Referencias

Boletín Oficial del Estado. “Ley 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”. Ley 21/2021 de 28 de diciembre.

<https://www.boe.es/boe/dias/2021/12/29/pdfs/BOE-A-2021-21652.pdf>

Congreso de los Diputados. “Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo”. Boletín Oficial de las Cortes Generales. 10 noviembre 2020

https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/D/BOCG-14-D-175.PDF

García Díaz, M. A. (2022). “Nota sobre el nuevo sistema de cotización del Régimen de Trabajadores autónomos (RETA). FEDEA, Colección Apuntes no. 2022-XX, Madrid.

https://documentos.fedea.net/pubs/ap/2022/ap2022-22.pdf?utm_source=documentos&utm_medium=enlace&utm_campaign=estudio

García Díaz, M.A. “Consecuencias del destope de la base máxima de cotización (y mucha son positivas)”. Blog Las cosas del pensar. Junio 2018.

<https://lascosasdelpensar.blogspot.com/2018/06/consecuencias-del-destope-de-la-base.html>

Ministerio de Hacienda y Función Pública. “Proyecto de Presupuestos Generales del Estado. 2023”. Varios volúmenes. Septiembre 2022.

<https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/presupuestos/pge/proyectopge2023/paginas/proyectopge2023.aspx>

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. “Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social. 2023”. Varios volúmenes. Septiembre 2022.

<https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios/PresupuestosEstudios/48546/1c813d5b-a893-4f78-a1a2-b165ee6d78b4>