

Una propuesta más justa de revalorización de las pensiones

EsadeEcPol Insight #31 Octubre 2022

AUTORES

Ángel Martínez Jorge

Investigador
EsadeEcPol

Jorge Galindo

Director Adjunto
EsadeEcPol

Toni Roldán

Director
EsadeEcPol

Datos y visualización:

Javier Martínez

Línea de investigación:

Macro y fiscal

RESUMEN EJECUTIVO

El proyecto inicial de los PGE para 2023 anticipa un incremento de unos 25.000 millones de euros en gasto social en comparación con 2022. De estos, unos 19.500 se dedicarán a pensiones, y 12.430 específicamente a la revalorización general al 8,5% anunciada por el gobierno. Es decir: la mitad del nuevo gasto social se va en actualizar las pensiones al IPC.

En este Policy Insight hacemos el ejercicio de dividir la población española en diez grupos según sus ingresos utilizando la Encuesta de Condiciones de Vida para averiguar qué parte del coste total de la revalorización se destinará a los pensionistas que forman parte de cada uno de esos diez grupos.

Los pensionistas que forman parte del 30% de la población española con menos ingresos recibirán solamente un 13% de la revalorización, mientras que los pensionistas que se sitúan entre el 10% de españoles con mayor renta lograrían un 21,2%, casi 2.500 millones de €.

Nuestra propuesta extraordinaria para 2023 consiste en dividir en cuatro tramos la revalorización. Estimamos aquí una alternativa de las muchas posibles, según la cual los pensionistas que se encuentren dentro de los tres primeros deciles de renta la revalorización sería completa, del 8,5%, en el caso de los pensionistas que se encuentran entre el decil 4 y el 6 la revalorización ascendería al 6%, que se reduciría al 4% entre el decil 7 y el 9 y llegaría a su nivel mínimo de revalorización del 2% para aquellos que se encuentren entre el 10% con mayores ingresos.

Esta propuesta tiene dos ventajas. El coste absoluto se reduce desde 12.430 a 6.890 millones de €. Adicionalmente a este ahorro presupuestario del 44,5% frente a la revalorización universal, nuestra propuesta presenta un impacto distributivo sustancialmente mayor.

La revalorización universal tendría un efecto prácticamente neutro en términos distributivos, con una reducción de la desigualdad de tan solo el 0,02%. Por su parte, la revalorización por tramos, empleando poco más de la mitad de los recursos, logra un impacto distributivo sustancialmente mayor, equivalente a una reducción de la desigualdad (medida con el índice de Gini) del 0,67%.

El problema de las pensiones en España

El sistema de pensiones tiene los objetivos de (1) proporcionar un ingreso suficiente a las personas que ya no se encuentran en edad de trabajar; (2) hacerlo manteniendo equidad entre individuos, acorde a su contribución y (3) también entre generaciones. Equilibrar estas tres máximas es, de hecho, su reto central.

Para hacerlo, el sistema español emplea la lógica del reparto: las contribuciones a la Seguridad Social de los trabajadores de hoy financian los pagos a los pensionistas actuales, con la expectativa de que estos mismos trabajadores actuales verán sus pensiones financiadas por los trabajadores del futuro cuando se jubilen.

El valor de la pensión está atado mediante una fórmula a los años que has cotizado y a la cantidad que has aportado al sistema – es, por tanto, un sistema *contributivo*. De esta manera, el sistema actual está diseñado para premiar a quien ha tenido una vida laboral más estable y con mayor nivel de ingresos durante el periodo elegido para computar (los últimos 15 años de la vida laboral en el sistema actual).

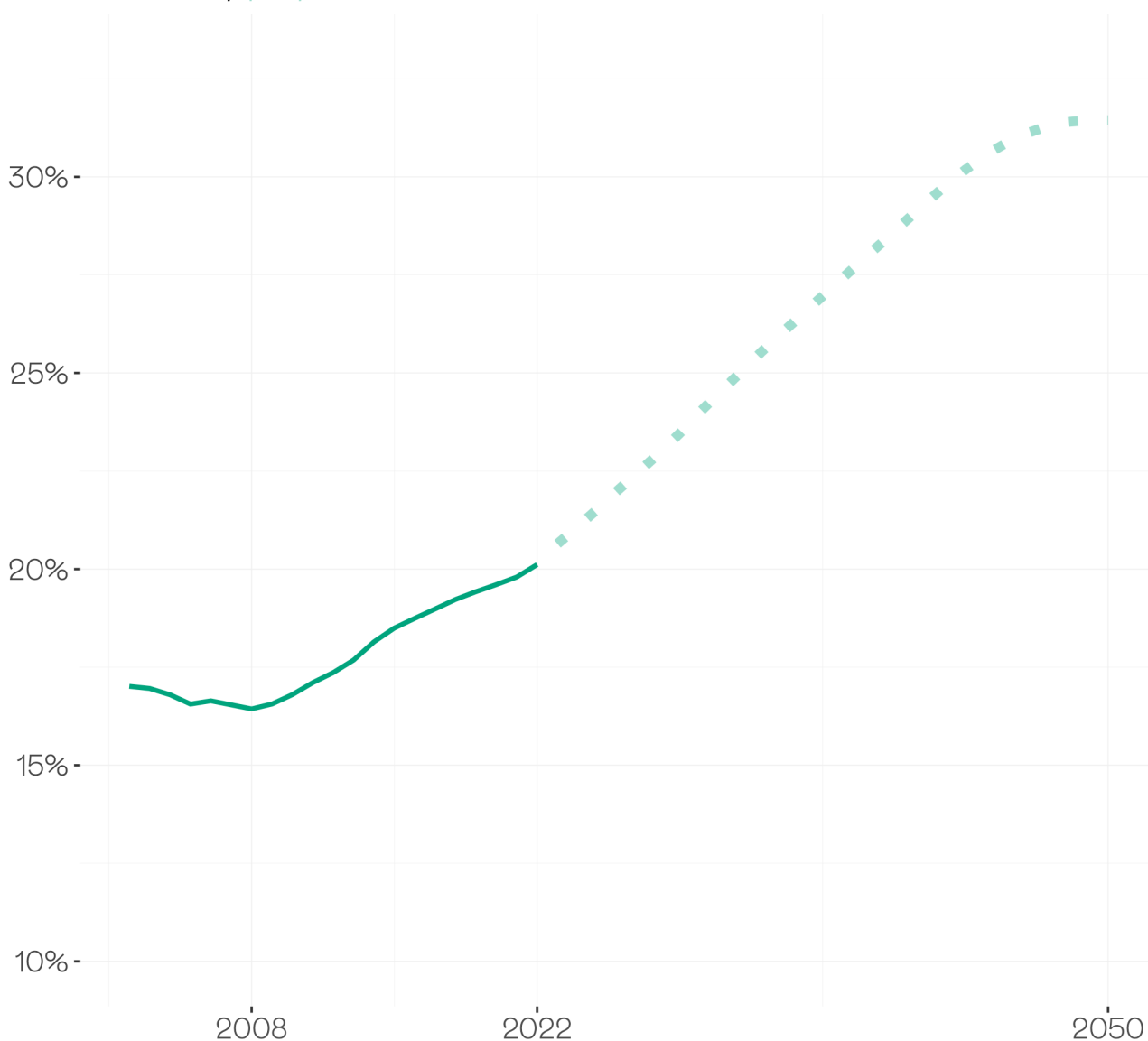
Lo hace, eso sí, con un tope que atiende a los objetivos de equidad: existe una pensión máxima, definida año a año, que en 2022 está en 14 pagas anuales de 2.819€ brutos cada una. El sistema también contempla un suelo que busca garantizar equidad entre individuos y también suficiencia a quienes quedan parcialmente descubiertos del mecanismo contributivo por el perfil de su vida laboral.

Este suelo varía en función de la edad o las cargas familiares. Además, las personas que no cumplieron con los mínimos establecidos de contribución existen pensiones no contributivas que constituyen el verdadero suelo del sistema. Estas incluyen las pensiones mínimas no contributivas, de viudedad o de discapacidad.

En términos comparados el sistema de pensiones español es un sistema generoso en su pensión media. Una forma de medir la generosidad del sistema es la tasa bruta de reposición que recoge la relación entre la pensión inicial y el último salario. En España esa tasa era del 78,7% en 2018, la más alta de la Unión Europea – 28,8 puntos superior a la media de los países de la Zona Euro (49,9% en 2018).

En la mayor parte de países de nuestro entorno que tienen sistemas contributivos de reparto, las pensiones se actualizan siguiendo una fórmula que tiene en cuenta la evolución del nivel de precios, pero también otras variables como la evolución demográfica o el crecimiento de la economía. En España, desde la derogación de las reformas de 2012 y 2013, las pensiones se actualizan año a año teniendo en cuenta solamente el Índice de Precios al Consumo (IPC). Tras la reforma, por tanto, el objetivo de la equidad entre generaciones queda relegado, teniendo en cuenta la previsible evolución demográfica.

Gráfico 1
Porcentaje de personas de 65 o mas años en España
Evolución y proyección



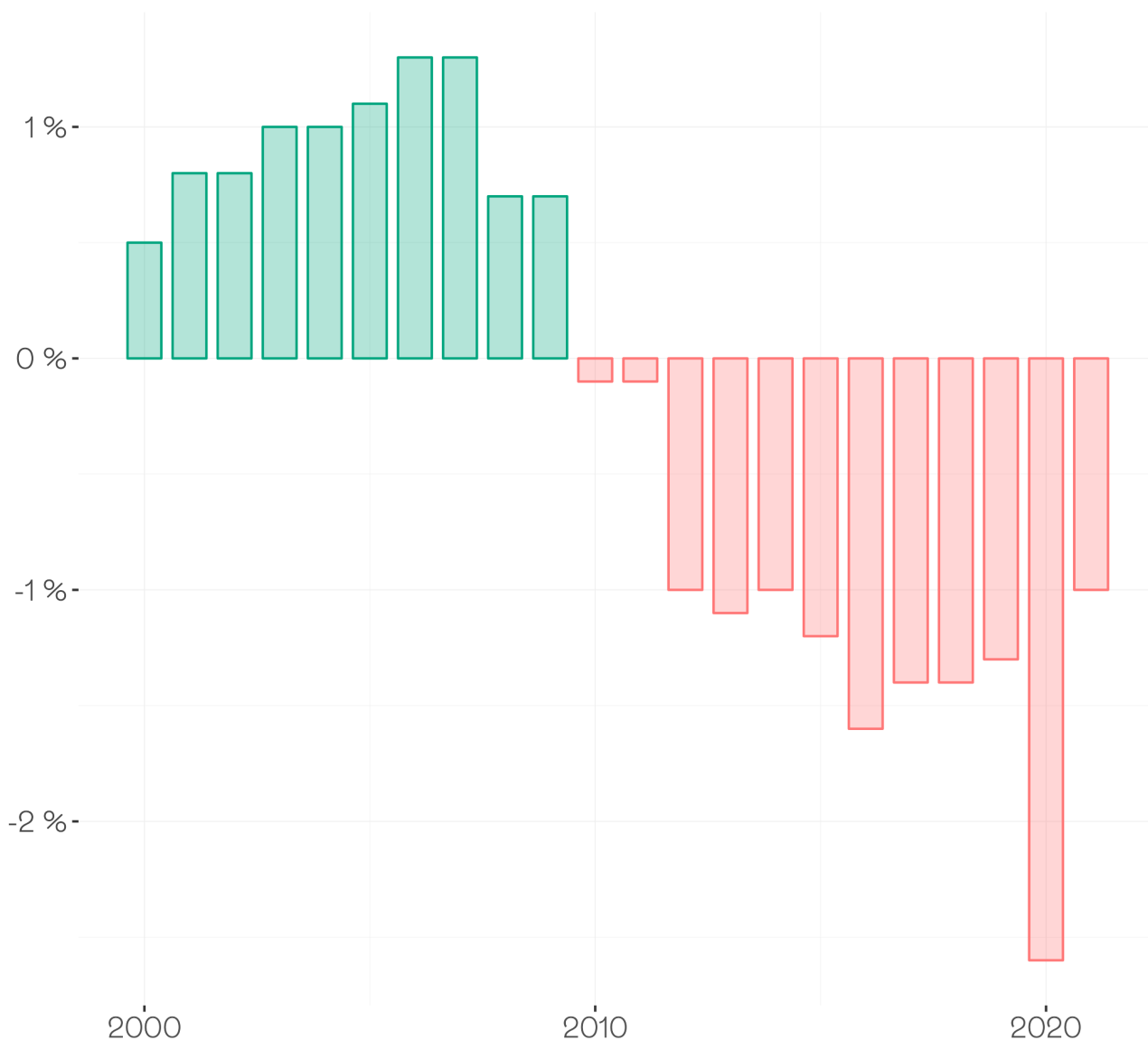
Fuente: Elaboracion propia a partir de INE | EsadeEcPol

La ratio de personas que no están en edad de trabajar sobre las que sí lo están (la tasa de dependencia) no ha parado de aumentar en los últimos años, esencialmente impulsada por el crecimiento de la población de 65 años o más: según las proyecciones actuales del INE, su peso se duplicará de aquí a 2050, mientras España se mantiene (afortunadamente) con la

mayor esperanza de vida al nacer de la UE y (desafortunadamente) con la segunda tasa de natalidad más baja de la Unión. Eso significa que cada año, solamente por la inercia del sistema – aumenta el número de pensionistas y también crece la pensión media de esos pensionistas - los gastos del sistema crecen en varios miles de millones de euros.

En su formato actual, el sistema genera un gasto estructural que crece en la medida en que lo hagan tres variables: el número de pensionistas, los ingresos medios de los pensionistas y el valor de indexación (IPC). Si las contribuciones al sistema (a través de cotizaciones a la seguridad social) no lo hacen al mismo ritmo aparecen desequilibrios en el sistema. Ese aumento de gasto no ha ido acompañado de suficientes medidas de ingresos

Gráfico 2
Evolución del déficit de la Seguridad Social como porcentaje de PIB
 Superávit y déficit



Fuente: Elaboración propia de los autores a partir de Eurostat | EsadeEcPol

El saldo de la seguridad social (ingresos menos gastos) pasó a ser negativo con el cambio de década. Y aunque es posible achacar en cierta medida la primera caída (2008-13) a la Gran Recesión y sus efectos negativos sobre el empleo, que a su vez redujeron la recaudación, el hecho de que el déficit haya persistido después incluso en los años de crecimiento (2013-19) tiene una explicación más probable en el desequilibrio estructural consecuencia del envejecimiento.

Al problema de base se le añade el de las decisiones de política pública que podrían haber empeorado la situación del saldo de la Seguridad Social sin ayudar a producir un sistema mejor adaptado a las nuevas necesidades demográficas. Según la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) la derogación de la reforma de pensiones de 2013 tiene un coste de casi tres puntos y medio del PIB de gasto en pensiones en el año 2050. En ausencia de reformas, con las medidas adoptadas en materia de gasto en pensiones en esta legislatura, en 2050, y asumiendo una evolución demográfica y macroeconómica favorables, a un gasto en pensiones del 17,4% del PIB frente al 11% actual, de nuevo, de acuerdo con las estimaciones de la AIReF. Grecia, el país que hoy día tiene un porcentaje más alto del PIB dedicado a pensiones, no llegaba al 16% según el último dato publicado en la OCDE.

Para financiar el desequilibrio en la seguridad social la factura en el presupuesto general del estado no ha parado de aumentar. Según el plan de Presupuestos Generales del Estado, 190.000 millones de gasto estatal irá a pensiones: un 70% del total del gasto social. Al sumar al denominador el resto de la factura pública las cifras siguen siendo notablemente elevadas: alrededor de un 26,5% del total del gasto público estatal (incluyendo entidades locales y autonómicas) en 2017 fue a pensiones. Esta cifra era de apenas 21,5% en el año 2000 según OCDE (2018). Sobre el PIB, la última estimación de la OCDE dejaba el peso de las pensiones al borde del 11% en 2017, notablemente por encima de la media de 7,7% para el conjunto de sus países miembros. La situación del gasto público, y especialmente el Estado de Bienestar español, se escora cada vez más hacia la protección de las rentas de las personas de más edad: según Eurostat, mientras España tiene a un 6% de su población mayor de 65 años en riesgo de pobreza relativa (algo que sin duda es un éxito del sistema de pensiones, pero que ni siquiera llega a la media UE del 4%), esta tasa se duplica (12%) entre los jóvenes de 16 a 29 años (media UE: 9%) y alcanza un vertiginoso 15% entre los niños y adolescentes por debajo de la edad de trabajar (media UE: 7%).

En la medida en que los recursos son finitos, al estirar la manta de un lado, otros (en este caso especialmente los más jóvenes) quedarán al descubierto. Pero el objetivo del sistema no debe de ser solamente el de garantizar la suficiencia de recursos de los pensionistas de ahora. La equidad entre pensionistas de hoy y para con las generaciones futuras es igualmente importante. Y el contexto actual de inflación, combinado con la actualización automática de las pensiones únicamente en función del IPC no respeta ese objetivo central del sistema. En palabras de Miguel Ángel García Díaz: “no defiende mejor el sistema público de pensiones aquel que promete más prestaciones ahora sin reparar en medios, sino el que garantiza permanentemente el pago de pensiones razonables sin trasladar cargas excesivas a las próximas generaciones” (García Díaz, 2019)

La revalorización de 2023

Es a la luz de estos desafíos que se aprobó en 2013 un Índice de Revalorización de las Pensiones que reemplazaba al IPC para definir un Índice de Revalorización que condicionaba cualquier incremento a un superávit (ingresos > gastos) en el sistema, funcionando por tanto a modo de mecanismo de reequilibrio. Además, le ponía un máximo de +0,5% sobre el IPC y un mínimo de 0,25%, evitando congelaciones. Este IRP fue derogado por el actual gobierno para regresar al IPC, un hecho al que no se le prestó excesiva atención en la medida en que la inflación no era un problema perentorio en ese momento. El país se quedó esperando una nueva “fórmula de sostenibilidad intergeneracional” que nunca se aprobó y, mientras tanto, la inflación sí se volvió un problema.

El proyecto inicial de los PGE para 2023 anticipa un incremento de unos 25.000 millones de euros en el gasto social en comparación con el año anterior. De estos, unos 19.500 se dedicarán al aumento del gasto en pensiones. De los cuales, estimamos que 12.430 millones irán específicamente a la revalorización general al 8,5% anunciada por el gobierno, mientras que el resto del aumento del gasto en pensiones cubrirá el aumento del número de pensionistas y lo que se conoce como efecto composición, es decir, el aumento de la pensión media ajeno a la revalorización.

En otras palabras: **del total de aumento de gasto social de los presupuestos generales del estado, tres de cada cuatro euros van a pagar pensiones y uno de cada dos a pagar la revalorización del 8,5%.**

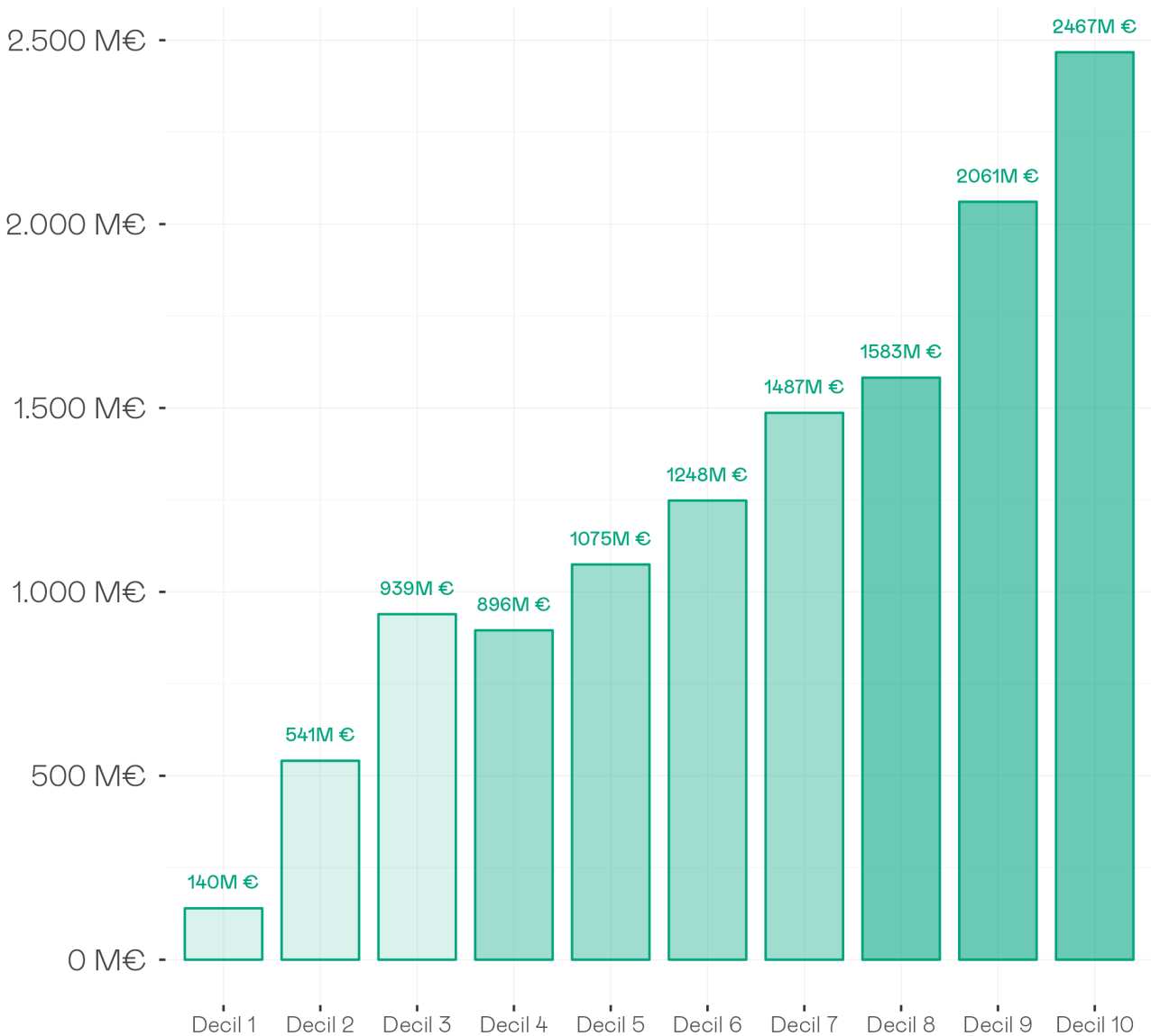
Para estimar el impacto distributivo de la revalorización de las pensiones recurrimos a los microdatos de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV), correspondientes a 2021, que emplean datos de renta del año 2020, siendo esta la última edición disponible. Esta encuesta, habitualmente usada para calcular el nivel de desigualdad en España, nos permite situar a los pensionistas en la distribución nacional de la renta y, por tanto, calcular el efecto distributivo de la mejora de las prestaciones que reciben de la Seguridad Social (SS), tanto en pensiones de vejez como de viudedad u orfandad.

Para calcular el coste de la revalorización en la ECV, simplemente multiplicamos la cuantía de las pensiones de vejez, viudedad y orfandad por un 8,5%, lo que nos da un coste estimado de 12.430 millones de euros. Esta estimación es ligeramente inferior respecto a las estimaciones de coste que ofrece el gobierno por el diseño metodológico de la propia ECV que, al ser una encuesta de hogares, no incluye a la población mayor de 65 años que se encuentra en residencias de mayores.

El problema no es sólo agregado, sino también distributivo. Si dividimos a la población española en diez grupos según sus ingresos, podemos saber con facilidad qué parte del coste total de la revalorización se destinará a los pensionistas que forman parte de cada uno de esos diez grupos. Los pensionistas que forman parte del 30% de la población española con menos ingresos recibirán solamente un 13% de la revalorización, **mientras que los pensionistas que se sitúan entre el 10% de españoles con mayor renta lograrían un 21,2%, casi 2.500 millones**

de €. Otra forma de describir los mismos números es la siguiente: mientras los pensionistas que forman parte del 30% de la población más rica recibirán una transferencia por vía de impuestos de 6111M € los pensionistas que forman parte del 30% más pobre recibirán una transferencia de 1620M €. La distribución del coste de la revalorización puede explicarse por dos canales, el número de pensionistas que hay en cada decil en la distribución nacional de la renta y la pensión media que reciben estos pensionistas dentro de cada decil.

Gráfico 3
Coste de revalorización de las pensiones al 8,5%
Por nivel de ingresos **bajos, medios y altos**



Fuente: Elaboración propia de los autores a partir de la ECV 2021 | EsadeEcPol

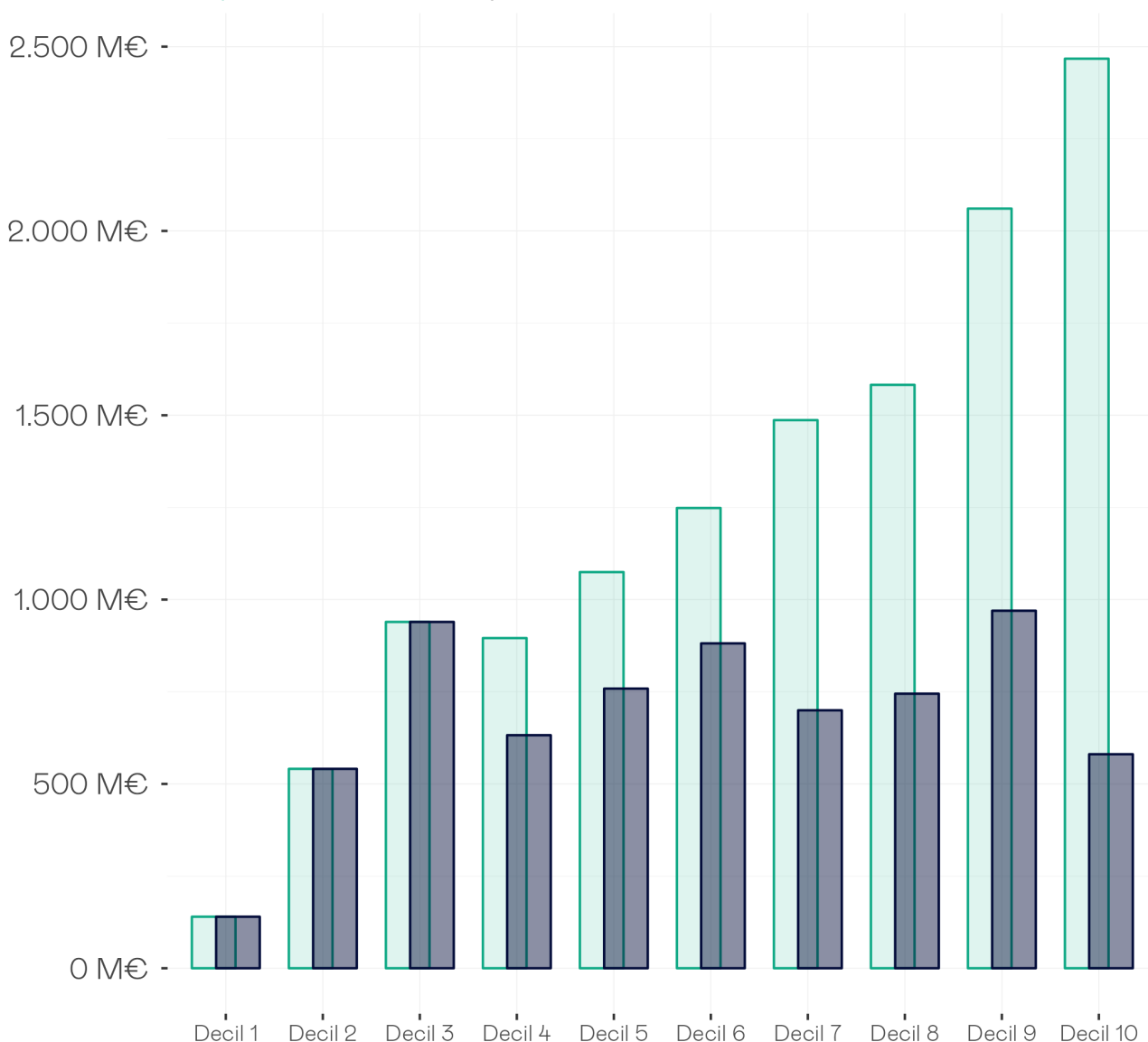
Una alternativa

Ante esta situación de envejecimiento y déficit estructural del sistema de pensiones, es necesario plantearse si el nivel de gasto que requiere la revalorización, marcadamente concentrado en el tramo superior de la distribución de la renta, es justo mientras simultáneamente se exige un pacto de rentas a trabajadores y empresas. Es por ello por lo que proponemos una alternativa a la revalorización total de todas las pensiones, una revalorización diferenciada por tramos de renta.

Gráfico 4

Coste de revalorización de las pensiones

Propuesta de los PGE y alternativa de EsadeEcPol

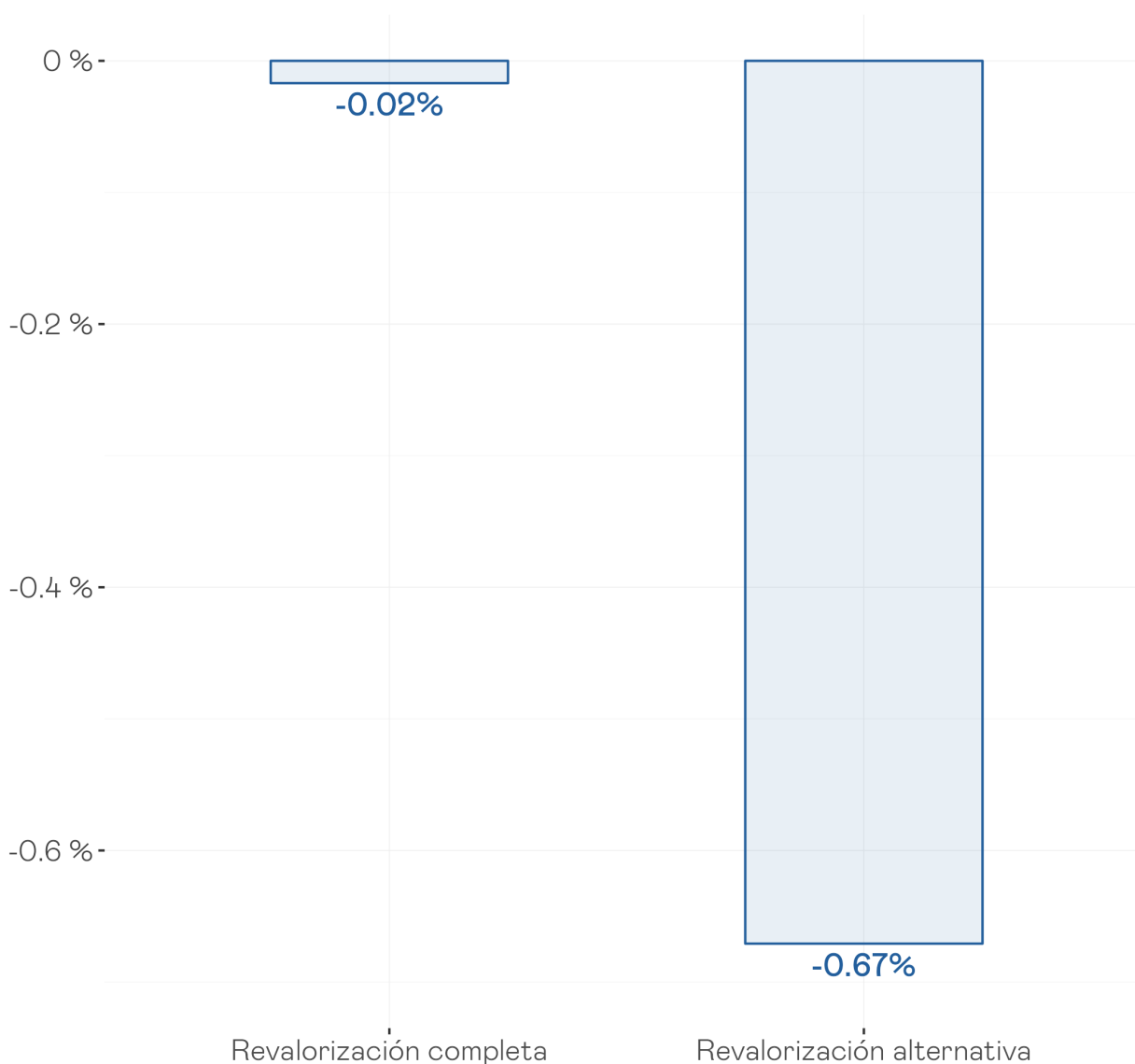


Fuente: Elaboración propia de los autores a partir de la ECV 2021 | EsadeEcPol

Nuestra propuesta consiste en cuatro tramos de revalorización diferentes según el decil de ingreso en el que se encuentra el pensionista. Para los pensionistas que se encuentren dentro de los tres primeros deciles de renta la revalorización sería completa, del 8,5%, en el caso de los pensionistas que se encuentran entre el decil 4 y el 6 la revalorización ascendería al 6%, que se reduciría al 4% entre el decil 7 y el 9 y llegaría a su nivel mínimo de revalorización del 2% para aquellos que se encuentren entre el 10% con mayores ingresos.

La decisión específica de emplear estos cuatro tramos de revalorización es, hasta cierto punto, arbitraria y destinada a ilustrar una de las varias formas que podría tomar nuestra propuesta. La idea se basa en garantizar un % del IPC a cada grupo de pensionistas, que sería de un 100% para aquellos que estén en los tres primeros deciles, de un 70% para los que se sitúan entre el decil 4 y el 6, un 47% para los deciles del 7 al 9 y cerca de un 24% del IPC para los pensionistas que se encuentran entre el 10% de españoles con mayores ingresos.

Gráfico 5
Reducción del I.Gini bajo diferentes escenarios de revalorización



Fuente: Elaboración propia de los autores a partir de la ECV 2021 | EsadeEcPol

Esta decisión tiene dos implicaciones fundamentales: la primera es que su efecto distributivo será mucho mayor, tal y como se muestra en el gráfico cinco. La contrapartida de esto es que se reduce el componente contributivo del sistema, al penalizar nuestra propuesta a las rentas más altas. En un contexto de inflación extraordinariamente elevada, en el que la sociedad se está esforzando en producir una suerte de pacto de rentas para repartir sus costes de forma equitativa, creemos que esto es un mal necesario para garantizar un reparto justo de los costes de la inflación a corto plazo y para mejorar la sostenibilidad del sistema a medio plazo.

Hay que tener además en cuenta la situación extraordinaria producida por la combinación de inflación y ausencia de mecanismo adicional al IPC. Es decir: con esta propuesta para 2023, no se está argumentando que la revalorización de las pensiones deba hacerse siempre y únicamente con criterios de renta. Se trata de una alternativa excepcional para un momento igualmente excepcional, que en ningún caso defendemos como permanente. Las medidas para garantizar la sostenibilidad del sistema a largo plazo, creemos, deberían pasar por otro tipo de ajustes que, más que cambiar las reglas de juego a mitad de partido, permitan a los trabajadores actuales y futuros modificar sus decisiones de ahorro y consumo de cara a la vejez.

Nuestra propuesta alternativa de revalorización para 2023 tiene esencialmente dos ventajas. En primer lugar, el gráfico cuatro muestra su coste respecto a una revalorización universal al 8,5% por deciles de ingreso equivalente. El coste absoluto de la revalorización se reduce desde 12.430 a 6.890 millones de €. Adicionalmente a este ahorro presupuestario del 44,5% frente a la revalorización universal, nuestra propuesta presenta un impacto distributivo sustancialmente mayor. En el gráfico cinco puede verse la reducción de la desigualdad de renta en España que implicaría cada una de las políticas de revalorización para el año 2023. La revalorización universal tendría un efecto prácticamente neutro en términos distributivos, con una reducción de la desigualdad de tan solo el 0,02%. Por su parte, la revalorización por tramos, empleando poco más de la mitad de los recursos, logra un impacto distributivo sustancialmente mayor, equivalente a una reducción de la desigualdad (medida con el índice de Gini) del 0,67%.

Por último, hay que recordar que realizar una revalorización universal obligaría a buscar nuevas fuentes de financiación para poder hacer sostenible este gasto en el futuro. Para hacernos una idea de la magnitud del incremento fiscal que sería necesario para financiar esta subida, es pertinente señalar que el coste de la revalorización en 2023 supone el 11% de la recaudación por IRPF o un 14,45% de la recaudación total prevista por IVA en los presupuestos. Abogar por la revalorización universal en 2023 mientras se quiere destinar un gasto creciente a políticas sociales es una política económica legítima, no así ocultar la magnitud de las subidas fiscales que serían necesarias para hacer sostenible dicho gasto.

Conclusiones y recomendaciones de política pública

Hay un dilema entre suficiencia y equidades, tanto entre generaciones como entre individuos, intrínseco a la lógica de las pensiones. Este dilema se vuelve especialmente claro en un contexto inflacionario cuando la actualización de las pensiones año a año solo depende del IPC: si se actualizan automáticamente todas ellas de manera equivalente a la inflación observada, el resultado inevitable es que se acaban destinando más recursos a quien más tiene. Se garantiza efectivamente una suficiencia a todos los pensionistas equivalente a su nivel adquisitivo en el año anterior, pero el sistema profundiza las inequidades entre hogares con pensionistas y también entre generaciones, al seguir escorando el gasto público en esa dirección.

Lo que aquí proponemos es una fórmula de reequilibrar, al menos en parte, los objetivos de suficiencia y equidad definiendo un porcentaje decreciente de actualización de las pensiones respecto al IPC que sea inversamente proporcional a la renta percibida por el individuo o el hogar del pensionista: así, no gastaremos más en los que más ganan ya, y seguiremos garantizando la suficiencia de quienes menos tienen.

Referencias

- AIReF (2020). “Actualización de previsiones demográficas y de gasto en pensiones”. Documento Técnico 1/20. Publicado el 28 de septiembre de 2022. Disponible en <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2020/09/PREVIS-DEMOGRAFICAS/200928-Documento-Técnico-previsiones-demográficas-y-gasto-en-pensiones.pdf>
- García Díaz, Miguel Ángel (2019). “El sistema público español de pensiones: Mitos y realidades”. Estudios sobre la Economía Española - 2019/01. FEDEA. Disponible en <https://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2019-01.pdf>
- La Moncloa (2022). “El gasto en pensiones contributivas se sitúa en el 11,8% del PIB”. Disponible en <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/inclusion/Paginas/2022/270922-pensiones-contributivas.aspx>
- OCDE (2022). Pension Spending. Disponible en <https://data.oecd.org/socialexp/pension-spending.htm>
- OCDE (2021). Pensions at a glance 2021. Disponible en <https://www.oecd.org/publications/oecd-pensions-at-a-glance-19991363.htm>
- OCDE (2018). Public expenditure on pensions. Disponible en <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/Ocb13e61-en/index.html?itemId=/content/component/Ocb13e61-en>