

# Reunión del Foro de Expertos

23 de noviembre de 2022

Análisis del proyecto de  
**Presupuestos Generales  
del Estado (PGE)** para  
2023 en materia de  
**Seguridad Social.**

# El Foro de Expertos del Instituto Santalucía



**Guillermo de la Dehesa**

Presidente Honorífico



**Ignacio Conde-Ruiz**

Presidente del Foro de Expertos.  
Catedrático en la Universidad Complutense  
y Subdirector de FEDEA



**Rafael Doménech**

Economista Jefe de España y Europa  
del Servicio de Estudios de BBVA



**Ángel de la Fuente Moreno**

Director de FEDEA e Investigador del  
Instituto de Análisis Económico del CSIC



**José Antonio Herce**

Socio Fundador de LoRIS



**Mercedes Varcárcel**

Directora General en Fundación  
Generation Spain y miembro del  
Board del SAAT de Triodos Bank



**Josefa Ros**

Investigadora Postdoctoral MSCA en la  
Universidad Complutense de Madrid y Presidente  
de la International Society of Boredom Studies.

Después de la reunión celebrada el 23-11-2022, el Foro de Expertos del Instituto Santalucía presenta en este documento sus conclusiones sobre el proyecto de Presupuestos Generales del Estado (PGE) para 2023 en materia de Seguridad Social.

El gasto previsto de la Seguridad Social para el 2023 es la mayor partida de los Presupuestos Generales del Estado: asciende a 204.209 millones de euros, lo que supone más del 40% del gasto consolidado de los PGE, con un incremento del 12,8% sobre 2021. El grueso de esta partida se destina a financiar las pensiones contributivas, con un coste previsto de 166.777 millones (11,2% más que el año anterior), y las no contributivas se llevan 2.803 millones (sin incluir País Vasco y Navarra).

**Los aspectos más destacados de los PGE de este año son los siguientes:**

- El Gobierno prevé que los ingresos por cotizaciones del sistema crezcan un 7,5% en relación con el avance de ejecución del año pasado, debido fundamentalmente a las previsiones económicas, una elevación de las bases máximas de cotización del 8,5% y el incremento de cotización en un 0,6% destinado al fondo de reserva del Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI).
- En cuanto al gasto en pensiones contributivas, se prevé un crecimiento del 11,2% sobre el presupuesto del 2022, estimado en función del incremento del número de pensionistas, de la variación de la pensión media y de una revalorización que, este año, se realizará con la tasa media anual del Índice de Precios al Consumo de los doce meses previos a diciembre de 2022 (8,5%), que ha sustituido al Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP). Con este aumento, esta partida absorberá más del 85% del gasto total del Sistema de la Seguridad Social.
- Las pensiones no contributivas mantendrán el incremento extraordinario del 15% que se aprobó en junio de 2022 para paliar los efectos de la guerra y el encarecimiento de los precios entre la población vulnerable
- Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de la Seguridad Social, los ingresos por cotizaciones se complementarán con transferencias del Estado por un importe de 34.898 millones de euros, un 6,3% más que en 2021, de los que 19.888 millones corresponden supuestamente al cumplimiento de la recomendación primera del Pacto de Toledo sobre la clarificación y separación de las fuentes de financiación entre el Estado y la Seguridad Social (sic). El resto va dirigido a cubrir el gasto en prestaciones no contributivas.
- Por primera vez en 13 años se incrementa la denominada 'hucha de las pensiones' con una aportación del Estado a un Subfondo de Reserva de 2.957 millones procedentes del Mecanismo de Equidad Intergeneracional (lo que no tiene mucho sentido cuando el sistema presenta déficit)
- Las estimaciones realizadas apuntan a un déficit del 0,7% del PIB en 2023, que aumenta a 0,9% si no se tienen en cuenta los ingresos extraordinarios del MEI, que en principio se destinan a pagar pensiones futuras. El déficit del componente contributivo ascendería a 2,3% del PIB sin tener en cuenta las transferencias del Estado para financiar los supuestos gastos impropios.

## Conclusiones:

- El Foro de Expertos considera que el presupuesto del Sistema de Seguridad Social es cada vez más complejo y confuso, incluyendo una mezcla de partidas contributivas y no contributivas, sin distinguir con claridad entre ellas.
- Aunque una de las recomendaciones del Pacto de Toledo en 2020 era clarificar la separación de fuentes entre el Estado y la Seguridad Social, en la práctica ocurre lo contrario. Además de los complementos de mínimos para las pensiones contributivas (7.261 millones) y del gasto en pensiones no contributivas (3.003 millones), se traspasan al Estado algunos gastos supuestamente impropios, entre los que se incluyen algunas prestaciones explícitamente contributivas (p. ej. el nacimiento y cuidado de menores) por un total de 3.117 millones. También se trasladan otros gastos del sistema por conceptos no detallados, cuya suma se acerca a los 5.560 millones de euros. La falta de transparencia que supone la utilización de un concepto vagamente definido y para cuyo cálculo no existe una metodología objetiva, no contribuye a mejorar la certidumbre sobre la sostenibilidad financiera del sistema ni a clarificar la situación real del déficit.
- Estas transferencias crecientes para la financiación de “gastos impropios”, que en parte no son tales, solo sirven para traspasar al Estado la mayor parte del déficit del sistema contributivo de pensiones, ofreciendo una imagen distorsionada de la salud financiera del sistema.
- La incertidumbre existente sobre las proyecciones macroeconómicas utilizadas en la elaboración de los PGE sugiere que existe un riesgo de incumplimiento de las previsiones de ingresos por cotizaciones. En esta línea, resultan preocupantes las recientes previsiones de la Comisión Europea que reducen el crecimiento esperado del PIB en 2023 a un 1% (110 pb menos que el utilizado para el cálculo de los presupuestos).
- El incremento del Fondo de Reserva de acuerdo con la aplicación del Mecanismo de Equidad Intergeneracional podría tener sentido con unos presupuestos de pensiones en equilibrio. La realidad es que para 2023 el déficit esperado será de un 0,5% sobre el PIB, sin tener en cuenta las posibles desviaciones por incumplimiento de las estimaciones y contando con el traspaso de los “gastos impropios” a los Presupuestos Generales del Estado del orden de 1,4% del PIB. Esta aportación a un Subfondo de Reserva parece más un artificio contable adicional para cumplir con la norma, que el reflejo de la realidad, donde se debería buscar acciones encaminadas a conseguir el equilibrio presupuestario a medio y largo plazo.
- La actualización de las pensiones con el Índice de Precios al Consumo (8,5% en 2023) va a hacer que los pensionistas sean de los pocos colectivos que tengan su renta protegida frente a la inflación, frente a la mayoría del resto de trabajadores que verán reducida su capacidad adquisitiva, lo que por otra parte es necesario para que no existan efectos de segunda ronda de la inflación. En una situación tan excepcional como la actual, habría sido más equitativo blindar sólo a las pensiones más bajas, asumiendo el resto subidas inferiores al IPC.
- De todas formas, la medida adoptada en 2021 de sustituir el Índice de Revalorización de las Pensiones por el IPC implica un mayor gasto estructural del sistema. Si esta revalorización no

viene acompañada de un incremento de los ingresos o de una disminución del gasto por otras vías, puede poner en peligro la sostenibilidad del sistema a largo plazo. El Foro de Expertos mantiene su defensa del sistema de revalorización de las pensiones previsto en la reforma de 2013, que sirve para hacer explícita la restricción presupuestaria del sistema de una forma transparente, que facilita la búsqueda de soluciones por la vía de aumentar los ingresos o reducir los gastos. De hecho, dicho sistema era compatible con la actualización de las pensiones con el IPC, lo único que requería eran suficientes ingresos para hacerlo.

- De cara al futuro, el Foro de Expertos considera que el sistema de Seguridad Social español debería evolucionar hacia un modelo de cuentas nocionales con una rentabilidad nocional ligada al crecimiento del PIB o la masa salarial agregada. Este sistema seguiría siendo de reparto, pero permitiría introducir mejoras muy relevantes, entre las que destacan el incremento de la transparencia, la equidad y la protección frente a la inflación. Un sistema de este tipo sería además perfectamente compatible con las pensiones mínimas que decida la sociedad, incluso con un poder adquisitivo creciente.

Puede encontrar el informe y más materiales del Foro de Expertos y del Instituto Santalucía en [www.institutosantalucia.es](http://www.institutosantalucia.es)

