

Pensiones y déficit de la Seguridad Social*

Hace unos días hemos conocido los datos de ejecución presupuestaria de 2015 de la Seguridad Social. Esta información nos permite conocer el estado actual del sistema contributivo de pensiones públicas y si estamos en una situación mejor o peor que la prevista cuando se decidió el aumento de las pensiones para 2016. Desde la aprobación en 2013 de la Ley del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones, la revalorización se calcula teniendo en cuenta la evolución estructural (tendencial) de todos los ingresos y gastos del sistema. En particular, la revalorización de 2016 se hizo con las previsiones presupuestarias de 2015 y 2016, y sobre la evolución a cinco años vista.

Aunque la ley obligaba a una aplicación transparente del índice de revalorización, por lo que el Gobierno debía publicar anualmente el valor de las variables que intervienen en su cálculo, este no ha sido el caso en el último año. En 2014 sí que conocimos a través de la AIReF la información detallada de la ejecución y previsiones hasta 2020 de los ingresos y gastos del sistema. Sin embargo, en el caso de la revalorización para 2016 la información disponible ha sido más dispersa y, para el periodo 2011-13, no concuerda exactamente con los ingresos y gastos publicados en la evaluación emitida por la AIReF un año antes. Para poder escribir este artículo, esta dispersión de la información nos ha obligado a calcular en primer lugar el nivel de ingresos y gastos del sistema contributivo para el periodo 2011-2015 a través de las cuentas de la Seguridad Social disponibles en la web del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (MEYSS), aplicando las definiciones de la Ley 23/2013. Se trata de un ejercicio complicado para cualquier ciudadano de a pie, que debería poder conocer de forma transparente, sencilla y clara cuál es la salud financiera del sistema contributivo, cuánto aumentan las pensiones y por qué lo hacen. La propia AIReF en su evaluación indicaba que la publicación por parte del MEYSS de las series de datos de los distintos componentes de los ingresos y gastos y los supuestos macroeconómicos de las previsiones aportaría transparencia y supondría, por lo tanto, una mayor comprensión de los ciudadanos del mecanismo de revalorización anual de las pensiones. Una regla predecible junto con una información transparente y fácilmente accesible introducen certidumbre para que la sociedad, a través de sus instituciones, y los ciudadanos, con sus decisiones individuales, puedan anticiparse al futuro.

¿Qué conclusiones podemos obtener con la última información disponible para 2015 y las previsiones existentes? Una primera conclusión tiene que ver con la desviación de la ejecución que hemos conocido respecto a las previsiones. De acuerdo con nuestros cálculos, los ingresos en 2015 han aumentado un 3,5% hasta los 117.812 millones de euros y el gasto un 6,3% hasta 135.279 millones. Estas tasas de crecimiento están por debajo de lo previsto en el caso de los ingresos (las previsiones apuntaban un crecimiento del 6,9%) pero por encima en el caso del gasto (el aumento previsto era del 4,1%), por lo que el déficit del sistema se ha ampliado en lugar de corregirse. Ese déficit, que en 2014 representaba un 10,5% del gasto en pensiones, ha pasado a representar en 2015 un 12,9% del gasto, alcanzando 17.417 millones. Esto significa que aproximadamente de cada 100 euros de pensiones, los ingresos cubren 87,1 euros y los 12,9 euros restantes se financian mediante déficit.

La segunda conclusión es que la revalorización efectiva de las pensiones para 2016 (0,25%) está muy por encima de la revalorización teórica que garantizaría que el sistema fuera reduciendo gradualmente el déficit existente. Utilizando las previsiones del MEYSS publicadas por la AIReF en su evaluación del aumento de las pensiones propuesto para 2016, que se muestran en el Cuadro 1 y en el Gráfico 1, el crecimiento de las pensiones previsto viene dado por la tasa media de crecimiento de 2011 a 2021 de los ingresos del sistema (2,3%) menos las tasas medias del número de pensiones (1,2%) y de la pensión media (1,6%) producido por el efecto sustitución de pensiones que causan baja por otras nuevas que se dan de alta. Esta diferencia de tasas de crecimiento (igual a -0,5%) se ajusta por una corrección gradual y equivalente a la cuarta parte del déficit tendencial del sistema, que se calcula como la media entre 2011 y 2021. Con las previsiones actuales este déficit representa un 8% del gasto total, por lo que su corrección implica un efecto negativo de 2 puntos porcentuales sobre el índice de revalorización teórica. Del déficit de 2015 (12,9% del gasto), 8 puntos tendrían un carácter estructural y casi 5 puntos serían de carácter cíclico, que irán reduciéndose en los próximos años, de acuerdo con las previsiones del MEYSS. A pesar de ser unas previsiones optimistas según la AIReF, principalmente por el lado de los ingresos, el déficit del sistema en 2021 se situará alrededor de 11 mil millones de euros, incluso con revalorizaciones a partir de 2017 como la de 2016 (0,25%). Hace poco más de un año las previsiones apuntaban a que el déficit en 2020 se situaría por debajo de los mil millones.

* Versión ampliada del artículo publicado en *Expansión* el 26 de abril de 2016

Cuadro 1: Índice de revalorización de pensiones (IRP) en 2016					
Tasas medias de crecimiento (%)					
Fuente: BBVA Research a partir de la MEySS y de la AIREF					
	Ingresos	Número de pensiones	Efecto sustitución	Corrección por superávit o déficit	IRP 2.015
	m1	m2	m3	m4	m5=1-2-3+4
2.010	-0,8	1,6	1,8		
2.011	-0,3	1,4	1,8		
2.012	-2,6	1,5	1,7		
2.013	0,4	1,6	1,7		
2.014	0,4	1,4	1,6		
2.015	3,4	0,8	1,8		
2.016	5,5	1,0	1,6		
2.017	4,0	1,0	1,6		
2.018	3,9	1,0	1,6		
2.019	3,7	1,0	1,6		
2.020	3,5	1,0	1,6		
2.021	3,3	1,0	1,6		
Media 2011-21	2,3	1,2	1,6	-2,0	-2,5

Con la suma (-0,5%) de las tres tasas medias anteriores y el ajuste (-2%) para corregir gradualmente el déficit estructural se obtiene que el índice de revalorización teórica para 2016 es igual a -2,5%. En otras palabras, para una pensión de 1.000 euros al mes, la sostenibilidad del sistema requeriría una reducción de 25 euros. Sin embargo, la pensión ha aumentado en 2,5 euros. Esta diferencia de 27,5 euros es una información muy útil para poner en valor la subida de las pensiones, mostrar que han aumentado mucho más de lo que el sistema es capaz de financiar sin cambios y dar a conocer la necesidad de medidas correctoras para reducir esa diferencia entre la revalorización teórica y efectiva.

Puesto que la financiación de las pensiones con un déficit permanente no es una opción, la reducción del desajuste entre ingresos y gastos deberá compensarse en el futuro mediante una combinación de las tres alternativas siguientes, como ya poníamos de manifiesto en un artículo de 2014.

La primera es la aportación de financiación adicional y permanente. Sacar del sistema algún régimen sin financiarlo con otros impuestos o con la reducción permanente de gasto en otros capítulos no resuelve el problema, solo lo mueve de sitio. Como ingeniosamente sostenía César Molinas en un artículo del 19 de noviembre del pasado año, aunque la vaca del sector público tenga varias tetillas para extraer leche, ¡hay solo una vaca! Y no puede dar mucha más leche que la que da.

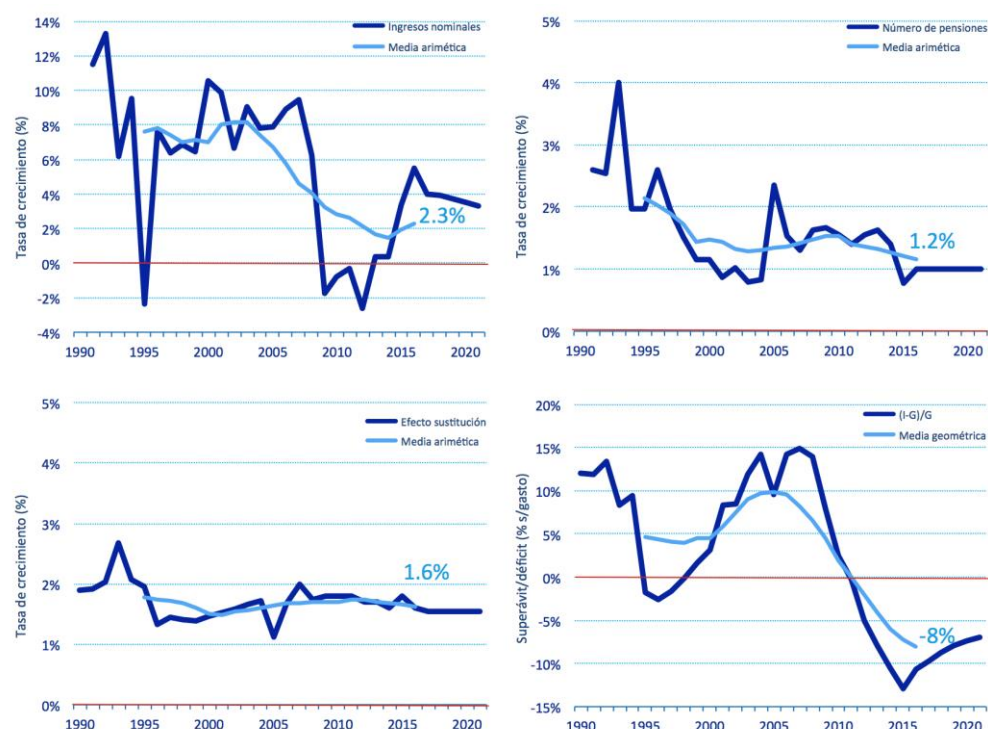


Gráfico 1: Tasas de crecimiento de los ingresos, del número de pensiones y del efecto sustitución, y superávit/déficit en relación al gasto del sistema.

Fuente: elaboración propia a partir de MEYSS y AIReF.

La segunda es la mejora de la eficiencia en el funcionamiento del sistema para aumentar la recaudación o reducir el gasto, mediante la lucha contra el fraude, la ampliación de bases o nuevos sistemas de liquidación. Y deberá seguir en el futuro con la aplicación del factor de sostenibilidad en 2019 y con nuevas medidas para eliminar regímenes especiales o incentivar el retraso voluntario de la jubilación.

La tercera alternativa es mediante subidas de las pensiones futuras menores que el crecimiento de los ingresos de la Seguridad Social. Cuanto mayor sea el crecimiento de la productividad y empleo, más rápidamente podrá reducirse el déficit del sistema y mayor podrá ser la revalorización de las pensiones. Todo ello pasa inexorablemente por seguir llevando a cabo reformas estructurales que reduzcan permanentemente la tasa de desempleo a niveles similares a los de las economías europeas más avanzadas y mejoren la productividad de nuestras empresas.

En resumen, la liquidación provisional de las cuentas de la Seguridad Social en 2015 indica que, a pesar de la recuperación económica, el déficit del sistema se ha ampliado. Gracias a las previsiones que requiere la aplicación del índice de revalorización de las pensiones aprobado en 2013 podemos evaluar en qué medida esa ejecución se ha desviado de las previsiones y cuáles son sus consecuencias sobre la salud financiera del sistema a medio plazo. Esa evaluación indica que necesitamos actuar con determinación, anticiparnos al futuro y adoptar cuanto antes un amplio conjunto de medidas con las que reducir el déficit estructural existente.

Enrique Devesa (Universidad de Valencia)

Rafael Doménech (BBVA Research y Universidad de Valencia)

Robert Meneu (Universidad de Valencia)