

El Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP) adelantado para el año 2020 se estima en un **-1,87%** tras la ejecución presupuestaria del segundo trimestre de 2019¹

Documento de trabajo sobre datos, metodología y resultados

Autores: Grupo de Investigación en Pensiones y Protección Social: E. Devesa, M. Devesa, B. Encinas, I. Domínguez, M. A. García y R. Meneu.

<http://www.uv.es/pensiones/>

Introducción

La aprobación del Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP) en la Ley 23/2013 supuso un cambio significativo al modificar totalmente el sistema de revalorización de las pensiones públicas en España, haciéndolo depender de las variables que realmente afectan al sistema y no sólo del Índice de Precios al Consumo (IPC), como ocurría anteriormente.

La aplicación del IRP sin topes permitiría ajustar los gastos a los ingresos del sistema paulatinamente, a cambio de no garantizar el mantenimiento del poder adquisitivo, si bien también podría suponer una mejora de este.

Siendo lo anterior un elemento muy relevante, no lo es menos la información que proporciona su valor teórico, porque nos indica cuál es la salud financiera del sistema de pensiones, corregida por el ciclo económico, con las obligaciones de gasto y la dotación de ingresos asignados en ese momento.

El objetivo de este estudio es calcular su valor adelantado para el año 2020 con la información que proporciona la ejecución presupuestaria de la Seguridad Social tras el segundo trimestre de 2019. A pesar de que el Congreso aprobó su no aplicación para 2018 y 2019 como consecuencia de la negociación de los presupuestos generales del Estado de 2018 entre los grupos parlamentarios, y de que es probable su futura derogación, es importante conocer su valor teórico para poder estar informados de la evolución de la salud financiera del sistema de pensiones español. Es un indicador mucho más potente y realista que, por ejemplo, la evolución de las cotizaciones o el número de afiliados, que son los que tradicionalmente se han utilizado.

La fórmula

El IRP es el resultado de aplicar la siguiente fórmula, con un límite inferior del 0,25% (suelo) y un límite superior del IPC+0,5% (techo):

$$IRP_{t+1} = \underbrace{\bar{g}_{I,t+1}}_{\text{Crecimiento ingresos}} - \underbrace{\bar{g}_{P,t+1}}_{\text{Crecimiento nº pensiones}} - \underbrace{\bar{g}_{S,t+1}}_{\text{Efecto sustitución}} + \underbrace{\alpha \left(\frac{I_{t+1}^* - G_{t+1}^*}{G_{t+1}^*} \right)}_{\text{corrección del déficit}}$$

Siendo:

¹ Una versión reducida de este informe se presentará como Nota de Prensa por parte de Willis-Towers-Watson, como resultado del contrato de colaboración firmado entre ellos y el Grupo de Investigación en Pensiones y Protección Social.

IRP_{t+1} : Índice de revalorización de pensiones del año t+1 (año para el que se calcula la revalorización). En este caso, t+1=2020.

$\bar{g}_{I,t+1}$: Media móvil aritmética, centrada en t+1, de once valores de la tasa de variación de los ingresos de la Seguridad Social. Es decir, de los años 2015 a 2025.

$\bar{g}_{P,t+1}$: Media móvil aritmética, centrada en t+1, de once valores de la tasa de variación del número de pensiones contributivas de la Seguridad Social.

$\bar{g}_{S,t+1}$: Media móvil aritmética, centrada en t+1, de once valores del efecto sustitución, definido como la variación interanual de la pensión media del sistema en un año en ausencia de revalorización en dicho año.

I_{t+1}^* : Media móvil geométrica, centrada en t+1, de once valores del importe de los ingresos de la Seguridad Social.

G_{t+1}^* : Media móvil geométrica, centrada en t+1, de once valores del importe de los gastos de la Seguridad Social.

α : Parámetro que indica la velocidad de ajuste de los desequilibrios del sistema, que tomará un valor entre 0,25 y 0,33. Para 2020, $\alpha=0,25$.

Como ya comentamos en un estudio anterior (http://www.uv.es/pensiones/docs/sistema-publico-pensiones/IRP_2016.pdf), “la principal dificultad para aplicar esta fórmula y proceder así al cálculo del IRP de un año dado es que la variable G_{t+1}^* depende de los gastos futuros del sistema que, a su vez, dependen del IRP que se pretende calcular, originando así un problema de circularidad.” En este artículo se ha adoptado un método sencillo para calcularlo, en el que se obtiene aproximadamente el IRP teórico y como se llega a la conclusión de que va a ser inferior a 0,25% durante los próximos años, se ha supuesto que en el futuro el IRP realmente aplicado va a ser el 0,25%. Esto permite solucionar fácilmente el problema de la circularidad de la fórmula, ya que se conoce el IRP aplicable, al alcanzar un valor inferior al del suelo.

Datos

El IRP teórico que se obtuvo por este método para 2016 era del **-2,52%** (publicado en Expansión en colaboración con Rafael Doménech el 26 de abril de 2016 y en http://www.uv.es/pensiones/docs/sistema-publico-pensiones/IRP2016_Rafa.pdf).

En 2017 fue la propia Seguridad Social (en el Informe Económico Financiero de los Presupuestos de la Seguridad Social) la que publicó por primera vez el IRP teórico para el año 2017, tomando un valor de **-2,96%**.

Lamentablemente, la Seguridad Social no dio continuidad a este cálculo en los presupuestos de 2019. Nuestro grupo de investigación, en cambio, sí que procedió al cálculo de este indicador utilizando los nuevos datos conocidos tras la ejecución presupuestaria provisional de 2017, aparecida en la página web de la Seguridad Social el 26 de marzo de 2018, y los datos contenidos en los presupuestos de la Seguridad Social para 2018 (publicados en la página web de la Seguridad Social el 4 de julio de 2018). El valor resultante fue de **-2,58%**.

Este cálculo lo repetimos para 2019, obteniéndose un valor de **-2,13%** con el desglose que se observa en la tabla 1.

Tabla 1. Datos para el cálculo del IRP adelantado de 2019 en %

Año	Ingresos	Número de pensiones	Efecto sustitución	Corrección por superávit o déficit (-)	IRP 2019
	1	2	3	4	5=1-2-3+4
2014	0,6	1,4	1,5		
2015	0,7	0,8	1,6		
2016	2,0	1,2	1,6		
2017	3,9	1,1	2,0		
2018	5,6	1,3	1,9		
2019	6,7	1,2	2,5		
2020	3,6	1,0	1,5		
2021	3,6	1,0	1,5		
2022	3,6	1,0	1,5		
2023	3,6	1,0	1,5		
2024	3,6	1,0	1,5		
Media 2014-2024	3,41	1,08	1,69	-2,77	-2,13

Fuente: Elaboración propia a partir de los presupuestos de la Seguridad Social de 2018, previsiones del Ministerio de Economía y Competitividad, datos de la ejecución presupuestaria provisional de 2018 y proyecto de presupuestos de la Seguridad Social para 2019 (<http://www.seg-social.es>).

El ejercicio que realizamos a continuación consiste en avanzar el resultado del IRP para 2020 con la información disponible de la ejecución presupuestaria del segundo trimestre de 2019. Los cambios introducidos respecto al cálculo anterior son:

- Eliminación del año 2014 e incorporación del año 2025 con las mismas estimaciones que las del año 2024.
- Actualización de los datos de 2019 con lo realmente observado hasta el segundo trimestre de 2019. Se va a suponer que los incrementos de ingresos, número de pensiones y efecto sustitución de 2019 serán como los observados en junio de 2019 respecto a junio de 2018. Esta comparación debe ser homogénea, para lo cual se tiene en cuenta una serie de efectos valorados por la propia Seguridad Social derivados de los siguientes hechos:
 - En junio de 2018 todavía no se había aplicado la revalorización general del 1,6% y del 3% de las mínimas.
 - En 2019 se han imputado gastos de incapacidad temporal y de mutuas devengados en 2018 por valor superior a 1.300 millones de €.

El resultado avanzado para el IRP de 2020 es de **-1,87%**, una ligera mejora debida a la sustitución de un año malo (2014) en cuanto incremento de ingresos (0,6%) por uno futuro (2025) que se supone en un nivel medio del ciclo (3,6%). El desglose se recoge en la tabla 2.

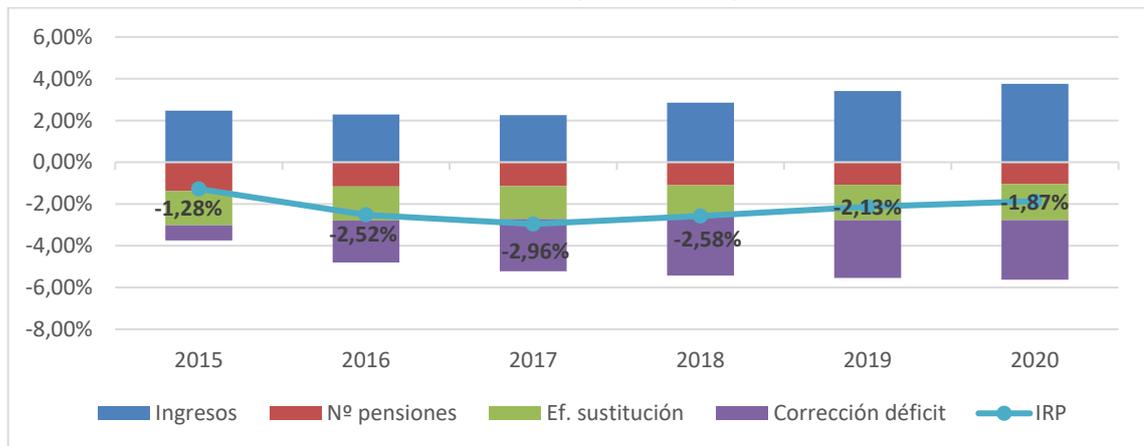
Tabla 2. Datos para el cálculo del IRP adelantado de 2020 en %

Año	Ingresos	Número de pensiones	Efecto Sustitución	Corrección por superávit o déficit (-)	IRP 2020
	1	2	3	4	5=1-2-3+4
2015	0,7	0,8	1,6		
2016	2,0	1,2	1,6		
2017	3,9	1,1	2,0		
2018	5,6	1,3	1,9		
2019	7,5	1,2	2,9		
2020	3,6	1,0	1,5		
2021	3,6	1,0	1,5		
2022	3,6	1,0	1,5		
2023	3,6	1,0	1,5		
2024	3,6	1,0	1,5		
2025	3,6	1,0	1,5		
Media 2015-2025	3,76	1,05	1,73	-2,85	-1,87

El resultado global indica que el IRP adelantado para 2020 es mejor que el obtenido para 2019 (-1,87% frente a -2,13%). Entrando en detalle, lo más notorio en positivo es el incremento del término de ingresos, del 3,41% al 3,76% (al eliminar el año malo de 2014). En la parte negativa, el término de corrección de déficit aumenta su deterioro al ser mayor el déficit estructural del sistema. Los cambios en los otros términos, número de pensiones y efecto sustitución, son poco relevantes. Respecto a lo previsto inicialmente para 2019, el buen comportamiento de las cotizaciones en el primer semestre provoca un aumento de ingresos en 2019 superior al inicial (7,5% frente a 6,7%), mientras que el número de pensiones está aumentando según lo previsto y el efecto sustitución (que en realidad incluye también el resto de efectos) crece más por la incapacidad temporal.

En el Gráfico 1 se puede ver la evolución del IRP y de sus componentes, desde 2015 hasta 2020. Se puede apreciar el continuo empeoramiento del valor del IRP hasta 2017 y la mejora en 2019 y 2020.

Gráfico 1. Evolución del IRP y de sus componentes



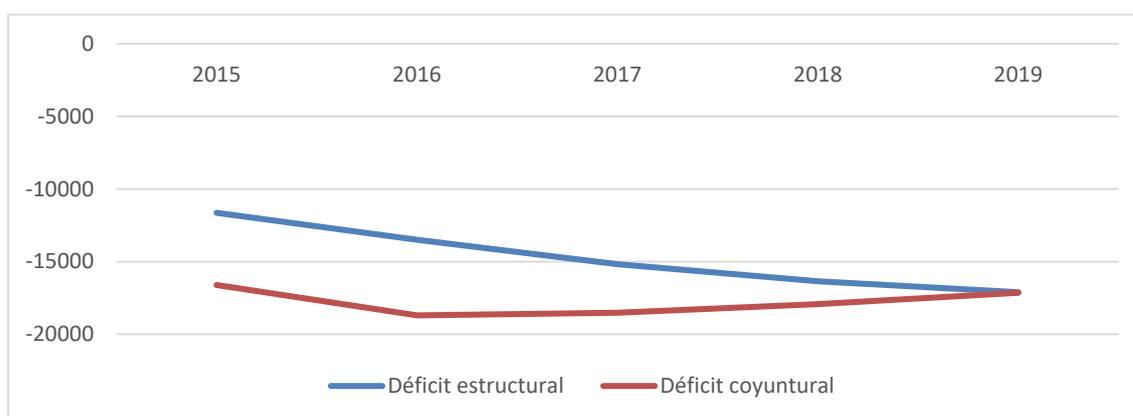
Fuente: Elaboración propia.

Déficit estructural

Otro elemento que es importante tener en cuenta es el déficit estructural del sistema. Este déficit en términos relativos es el que interviene en la fórmula del IRP, de manera que a mayor déficit menor IRP. Se puede obtener una versión simplificada del mismo a partir de los elementos que se utilizan para calcular el IRP, en concreto, se calcula como la diferencia entre ingresos y gastos medidos en media geométrica de 11 años centrada en cada año de cálculo.

En el Gráfico 2 se puede apreciar la evolución de los dos déficits del sistema de Seguridad Social a efectos de cálculo del IRP: el coyuntural y el estructural. Desde 2015 ha aumentado la cuantía del déficit estructural pero cada vez menos, debido a que se está corrigiendo el déficit coyuntural desde 2017. Esto último es consecuencia de los buenos resultados que están experimentando las cotizaciones durante el último año y medio y de las transferencias del Estado para apoyar el equilibrio presupuestario de la Seguridad Social, cifrada en 1.334 millones en 2018 y en 666 millones en lo que llevamos de 2019.

Gráfico 2. Evolución del déficit coyuntural y estructural.



Fuente: Elaboración propia.

El IRP sin topes

El valor del IRP sin topes, es decir, sin tener en cuenta los límites máximo y mínimo que figuran en la Ley 23/2013, nos daría un valor de -1,46%; mejor al calculado con topes, ya que en este último caso estamos suponiendo que en 2021 y en los años sucesivos el IRP será del 0,25% mientras que en el caso que analizamos ahora, el IRP de 2021 y siguientes sería inferior al 0,25%; concretamente de -1,03% en 2021 y -0,63% en 2022. Por lo tanto, este método de cálculo nos permitiría una senda de convergencia del IRP más suave.

¿Qué consecuencias se pueden extraer del empleo de transferencias para pagar prestaciones contributivas?

El Pacto de Toledo establece que las prestaciones contributivas se pagarán básicamente con cotizaciones sociales. Aunque la práctica desde 1995 ha seguido ese criterio, solo se ha conseguido plenamente desde 2013, año en que los complementos a mínimo se pagaron ya totalmente con transferencias del Estado. La inclusión de una transferencia adicional en los PGE de 2018 y 2019 sin destino específico para cubrir una contingencia determinada, modifica el comportamiento mantenido hasta la fecha:

- a) Pone en riesgo cumplir con una de las recomendaciones del Pacto de Toledo, que aconseja separar las fuentes de financiación.
- b) El sistema contributivo pasa a ser menos transparente para realizar un seguimiento ya que no depende solo de las cotizaciones recibidas, sino que está supeditado a que, cada año, los presupuestos recojan unas transferencias cuyo importe entrará en competencia con el resto de partidas que componen nuestro estado del bienestar, como educación, sanidad, dependencia, servicios sociales, etc. Por otro lado, abre una puerta a la discrecionalidad en la toma de decisiones a corto plazo reduciendo el incentivo a tomar decisiones estructurales consensuadas con la mayoría.
- c) Una de las interpretaciones que se hace de las cotizaciones sociales es que es un salario diferido, cuya finalidad es poder devolver a los cotizantes un conjunto de prestaciones cuando las necesiten. Con lo cual, la financiación con impuestos supone una interferencia en el desarrollo del propio sistema. Se podría llegar a interpretar como que cada contribuyente está “pagando” un salario diferido a los pensionistas actuales.
- d) Aparca el problema de la autofinanciación del sistema, creando una “cortina de humo” que no deja ver y, por lo tanto, solucionar el verdadero problema del sistema español, que es su excesiva generosidad. Esto se debe no solo a un problema coyuntural sino a un mal diseño, donde la cuantía de la pensión inicial no se calcula en términos de equivalencia financiero actuarial entre el total de pensiones esperadas y el total de cotizaciones efectuadas, a una tasa de interés igual al crecimiento del PIB.

Conclusiones

El IRP adelantado para el año 2020 se sitúa en el **-1,87%**, mejorando el de 2019 del **-2,13%**. Esto indica una mejora de la situación financiera del sistema de pensiones español, como consecuencia de un aumento de gastos previsto para 2019 (6,0%) inferior al aumento de ingresos previsto (7,5%). Ello ha sido posible por el buen comportamiento de las cotizaciones y por la transferencia corriente del Estado que hemos supuesto que se va a consolidar en el futuro.

En todo caso, el valor de **-1,87%** es suficientemente importante como para seguir preocupados por la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones, máxime cuando, además, se está planteando volver al IPC sin una clara estrategia asociada de aumento de ingresos.

Dado que el IRP no está todavía derogado, solo aplazado, es relevante plantearse posibles reformas en su aplicación o sistemas alternativos de revalorización que tengan en cuenta el IPC². En este sentido, se podría seguir calculando el IRP como indicador de referencia y luego establecer límites mínimos y máximos en su aplicación vinculados al IPC, por ejemplo, un intervalo IPC más/menos un diferencial. En caso de abandonar totalmente el IRP, la revalorización con el IPC debería modularse teniendo en cuenta variables últimas del sistema de pensiones, como ingresos y gastos contributivos, mejor que variables intermedias, como número de cotizantes, número de pensionistas, o que variables macroeconómicas como el crecimiento del PIB. En este sentido, esperamos que las futuras recomendaciones del Pacto de Toledo ofrezcan soluciones consensuadas a esta situación, pero teniendo como prioridad fundamental la sostenibilidad del sistema.

² En realidad, la fórmula de cálculo del IRP se puede poner en función del IPC, para lo cual bastaría con descomponer la variación de los ingresos nominales en dos componentes: la variación del IPC más la variación de los ingresos reales.