

El Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP) adelantado para el año 2021 se estima en un **-2,47%** tras la ejecución presupuestaria del primer trimestre de 2020¹

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 2021 con la información que proporciona la ejecución presupuestaria de la Seguridad Social tras el primer trimestre de 2020. A pesar de que el Congreso aprobó su no aplicación desde 2018 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 o al menos su modificación, 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):

$$IRP_{t+1} = \underbrace{\bar{g}_{I,t+1}}_{\text{Crecimiento ingresos}} - \underbrace{\bar{g}_{P,t+1}}_{\text{Crecimiento n° pensiones}} - \underbrace{\bar{g}_{S,t+1}}_{\text{Efecto sustitución}} + \alpha \left(\frac{I_{t+1}^* - G_{t+1}^*}{G_{t+1}^*} \right)$$

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=2021.

$\bar{g}_{I,t+1}$: 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 2016 a 2026.

$\bar{g}_{P,t+1}$: 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 2021, $\alpha=0,25$.

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 2020. 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>).

En el ejercicio 2020 no se dispone de presupuestos de la Seguridad Social, ni siquiera de proyecto de presupuestos como en 2019, por lo que este ejercicio es todavía más hipotético. No obstante, utilizando la liquidación presupuestaria provisional de 2019 y las hipótesis de futuro de la tabla 1 para el ejercicio 2020 en adelante, se puede llevar a cabo el cálculo del IRP para 2020, obteniendo un valor de **-1,65%**, con el desglose de la tabla 2.

Tabla 2. Datos para el cálculo del IRP 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 | 6,0 | 1,3 | 1,9 | | |
| 2019 | 7,4 | 1,1 | 2,8 | | |
| 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 | 3,78 | 1,04 | 1,72 | -2,68 | -1,65 |

Fuente: Elaboración propia a partir de la ejecución presupuestaria provisional de 2019 (<http://www.seg-social.es>) y estimaciones futuras en el Informe económico-financiero que acompaña a los presupuestos de la Seguridad Social de 2017.

El ejercicio que realizamos a continuación consiste en avanzar el resultado del IRP para 2021 con la información disponible de la ejecución presupuestaria del primer trimestre de 2020. Los cambios introducidos respecto al cálculo de la tabla 2 anterior son:

- Eliminación del año 2015 e incorporación del año 2026 con las mismas estimaciones que las del año 2025.
- Actualización de los datos de 2020 con lo realmente observado hasta el primer trimestre de 2020. Se va a suponer que los incrementos de ingresos, número de pensiones y efecto sustitución de 2020 serán como los observados en marzo de 2020 respecto a marzo de 2019.

El resultado avanzado para el IRP de 2021 es de **-2,47%**, un empeoramiento respecto a 2020 pese a la sustitución de un año malo (2015) en cuanto a incremento de ingresos (0,7%) por uno futuro (2026) que se supone en un nivel medio del ciclo (3,6%). El desglose se recoge en la tabla 3.

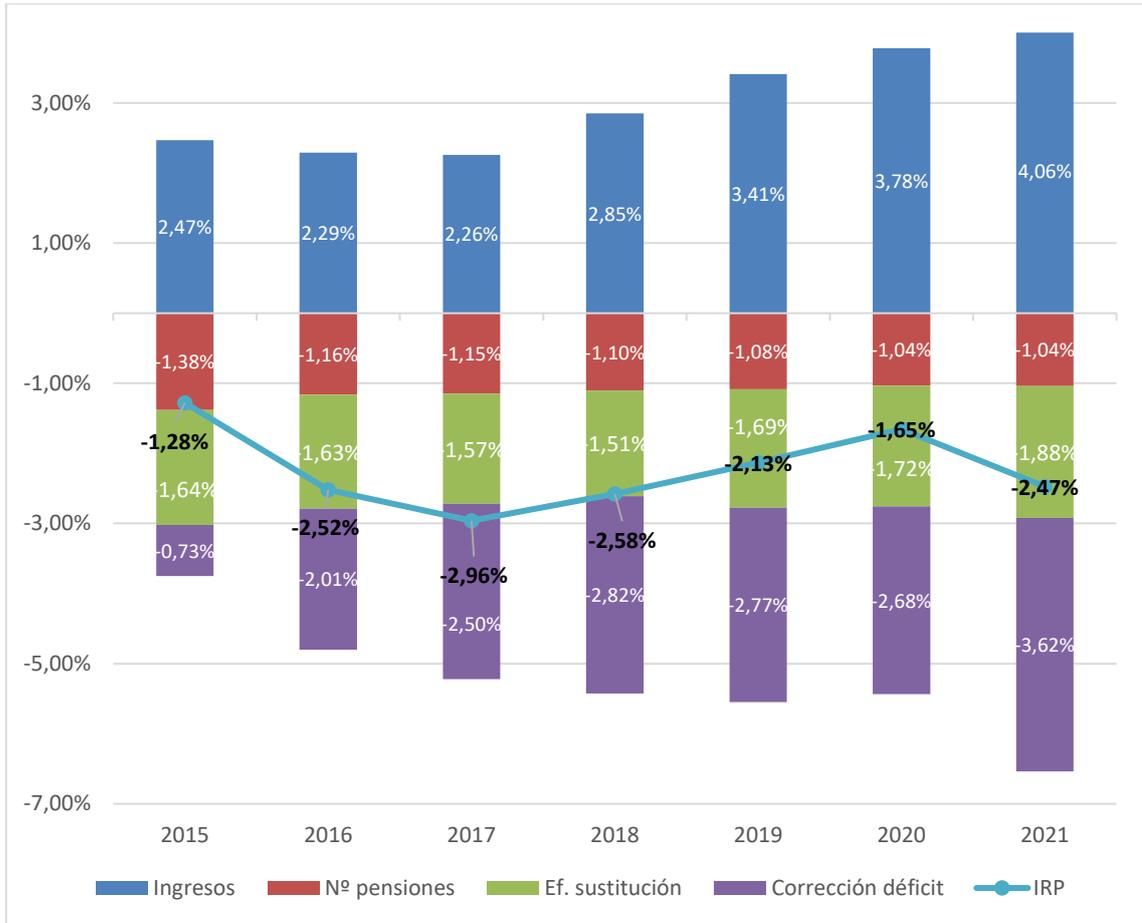
Tabla 3. Datos para el cálculo del IRP adelantado de 2021 en %

| Año | Ingresos | Número de pensiones | Efecto Sustitución | Corrección por superávit o déficit (-) | IRP 2021 |
|------------------------|----------|---------------------|--------------------|--|--------------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5=1-2-3+4 |
| 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 | 3,8 | 0,8 | 3,4 | | |
| 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 | | |
| 2026 | 3,6 | 1,0 | 1,5 | | |
| Media 2016-2026 | 4,06 | 1,04 | 1,88 | -3,62 | -2,47 |

El resultado global indica que el IRP adelantado para 2021 es peor que el obtenido para 2020 (-2,47% frente a -1,65%). Entrando en detalle, lo más notorio en positivo es el incremento del término de ingresos, del 3,78% al 4,06% (al eliminar el año malo de 2015). En la parte negativa, el término de corrección de déficit aumenta su deterioro al ser mayor el déficit estructural del sistema. Asimismo, el efecto sustitución también empeora al ser el dato provisional de 2020 bastante elevado, ya que este dato recoge el aumento del gasto en pensiones contributivas (5,1%) que no se explica por la revalorización (0,9%) ni por el aumento del número de pensiones (0,8%).

En el Gráfico 1 se puede ver la evolución del IRP y de sus componentes, desde 2015 hasta 2021.

Gráfico 1. Evolución del IRP y de sus componentes



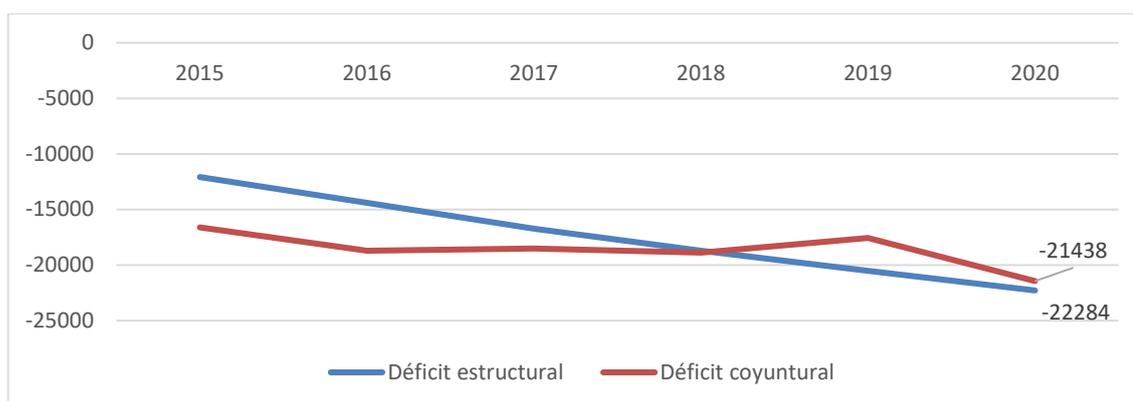
Fuente: Elaboración propia.

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 experimentaron las cotizaciones durante 2018 y 2019 gracias, en parte, a las transferencias del Estado para apoyar el equilibrio presupuestario de la Seguridad Social, cifradas en 1.334 millones en 2018 y en 1.934 millones en 2019. En el gráfico 2 también se observa un cambio de tendencia a peor en 2020, al menos con los datos conocidos del primer trimestre. El déficit coyuntural que se proyecta para 2020 es superior a 21 mil millones de €.

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 -1,85%; 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 -1,59% en 2021, -1,51% en 2022, etc. Por lo tanto, este método de cálculo nos permitiría una senda de convergencia del IRP más rápida.

¿Qué consecuencias se pueden prever de la crisis de la Covid-19?

El impacto de la crisis de la Covid-19 apenas puede intuirse con los datos existentes hasta ahora. En la parte de ingresos, las cotizaciones de ocupados sin cese temporal han empezado a recoger el efecto ya en marzo de 2020, con una variación del 0,04% respecto a marzo de 2019, cuando el mes anterior la variación interanual era del +4,31%. Estas variaciones se moderan un poco si se tienen en cuenta las cotizaciones de desempleados, que actúan como elemento anticíclico, pasando del +5,23% en febrero al +1,06% en marzo. Para compensar la caída de ingresos por cotizaciones, es de esperar que aumenten las transferencias del Estado para apoyar el equilibrio presupuestario. La cuantía de estas transferencias será fundamental para determinar la evolución del incremento de ingresos, uno de los elementos de la fórmula que interviene en el cálculo del IRP. En cambio, si el instrumento que se utilizara es el del préstamo del Estado, al tratarse de una operación financiera no formará parte del aumento de ingresos y la caída del IRP sería mayor.

En la parte de gastos, en abril de 2020 se ha producido un menor gasto en pensiones que en marzo, algo que sucede por primera vez en la serie histórica. Ello se explica por las menores altas de pensiones que en el mismo mes del año anterior, unas 8000, debido al cierre de las oficinas; y, sobre todo, por un mayor número de bajas de pensiones, asociado a la mayor mortandad provocada por la Covid-19. En consecuencia, el número de pensiones ha bajado en 21.400 entre el uno de abril y el 1 de mayo. Por otra parte, el gasto en incapacidad temporal subirá fuertemente ya que una parte de las ayudas se han canalizado a través de este instrumento, siendo el gasto acumulado hasta marzo del 2020 un 17% superior al del año anterior.

Teniendo en cuenta todos los efectos, suele ser siempre más sensible a las crisis la parte de ingresos, donde se espera un mayor efecto, que la de gastos, donde a lo sumo se producirá un aumento algo menor de gastos. Los efectos sobre el indicador IRP anticipan, por tanto, una caída bastante relevante hacia valores más negativos, empeorando la salud financiera del sistema, salvo que se produzcan transferencias corrientes de un volumen importante por parte del Estado.

Conclusiones

El IRP adelantado para el año 2021 se sitúa en el **-2,47%**, empeorando el de 2020 del **-1,65%**. Esto indica una peor situación financiera del sistema de pensiones español, rompiendo la tendencia de los 2 años anteriores. Los efectos económicos que ya hemos empezado a ver asociados a la Covid-19 no harán más que ahondar en este deterioro.

En todo caso, el valor de **-2,47%** es suficientemente importante como para seguir preocupados por la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones, aunque no estuviéramos a las puertas de una nueva crisis económica.

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.