

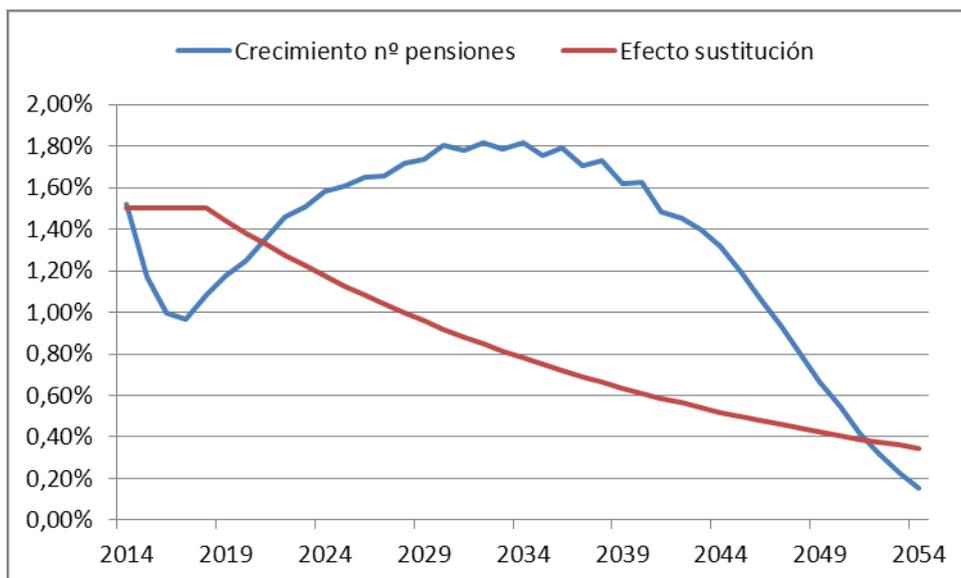
Aplicación del nuevo IRP según distintos suelos: pérdida de poder adquisitivo de las pensiones vs. mayor presión fiscal

Resumen

- La aplicación del nuevo IRP, bajo escenarios razonables de crecimiento económico e IPC, tiende a equilibrar ingresos y gastos del sistema de pensiones a medio plazo y a estabilizar el gasto en pensiones sobre el PIB en un entorno de envejecimiento demográfico.
- El ajuste necesario para lograr este objetivo, bajo la configuración actual de la fórmula del IRP, recae en su mayoría sobre los pensionistas existentes en forma de pérdida de poder adquisitivo de las pensiones ya causadas. Una pequeña parte del ajuste, en el escenario base, también recae sobre el fondo de reserva y, cuando se agota, sobre los contribuyentes.
- La alternativa a la pérdida de poder adquisitivo es revalorizar las pensiones como el IPC, en cuyo caso todo el ajuste recae sobre los contribuyentes en forma de mayor presión fiscal (cotizaciones o impuestos).
- La fórmula del IRP con distintos suelos (revalorización mínima) permite clarificar las alternativas. En un extremo, si no hay suelo (modelo IRP puro), todo el ajuste recae sobre los pensionistas. En el otro extremo, si el suelo es igual al IPC (modelo IPC), todo el ajuste recae sobre los contribuyentes.
- Entre ambos extremos, se obtiene un conjunto de combinaciones **pérdida de poder adquisitivo vs. incremento de la presión fiscal**. La combinación óptima requeriría conocer una función de preferencias social. En su ausencia, la elección es de tipo político.

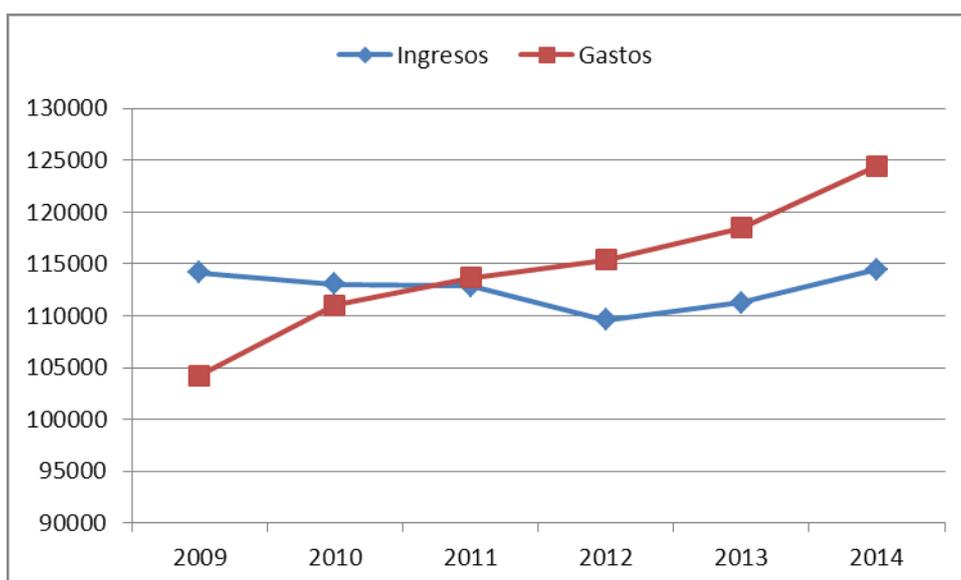
Hipótesis

- Los ingresos y gastos que intervienen en la nueva fórmula son por los capítulos 1 a 7 (operaciones no financieras). En caso de déficit se recurre, en primer lugar, al fondo de reserva; y, si se agota, a un préstamo del Estado sin intereses (al ser una operación financiera **no forma parte de los ingresos que intervienen en la fórmula**). Por simplicidad, vamos a considerar que este préstamo se financia con impuestos (mayor presión fiscal).
- El número de pensiones crece un 1,31% y el efecto sustitución es de 0,86% de media anual entre 2014 y 2054. Estos crecimientos no son homogéneos en estas 4 décadas:



El crecimiento del número de pensiones es el proporcionado por la Seguridad Social y el efecto sustitución se ha supuesto constante al 1,5% hasta 2018 y luego decreciente un 4% anual por la entrada en vigor del factor de sostenibilidad y el efecto del resto de medidas de la Ley 27/2011.

- El crecimiento del PIB en 2013 es del -0,4% nominal, en 2014-2019 es el real del Plan de Estabilidad más el IPC de cada escenario. A partir de 2020 es constante según cada escenario.
- IPC según cada escenario.
- Rentabilidad del fondo de reserva: 2% real.
- Parámetro $\alpha = 0,25$.
- Situación de ingresos y gastos por operaciones no financieras (capítulos 1 a 7) en los años previos que intervienen en la fórmula:



Datos 2009-2011: presupuesto liquidado. Dato 2012: Avance liquidación. Dato 2013: Presupuesto excepto ingresos por cotizaciones que se supone un 2% inferior a 2012 (hasta Octubre la disminución es -3,2%). Dato 2014: presupuesto. Para asignar las transferencias, se

supone que la parte no contributiva está en equilibrio. La rentabilidad del fondo de reserva se supone un 4% en 2013. La de 2014 ya depende de las hipótesis de rentabilidad real e IPC (en el gráfico es con IPC=2%).

Análisis 1. Resultados de la fórmula del IRP en su configuración actual para distintos escenarios de IPC y crecimiento económico

Se aplica la fórmula del IRP con suelo del 0,25%, techo del IPC+0,5%, 10 escenarios para el IPC (del 0% al 4,5% en intervalos de 0,5%) y 10 escenarios para el crecimiento del PIB real (del 0% al 4,5% en intervalos de 0,5%).

Para cada escenario se calcula la pérdida de poder adquisitivo acumulada desde el año 2014 hasta el año 2035 (tabla 1), lo que supone 22 años de aplicación del IRP (aproximadamente la esperanza de vida a la edad de jubilación).

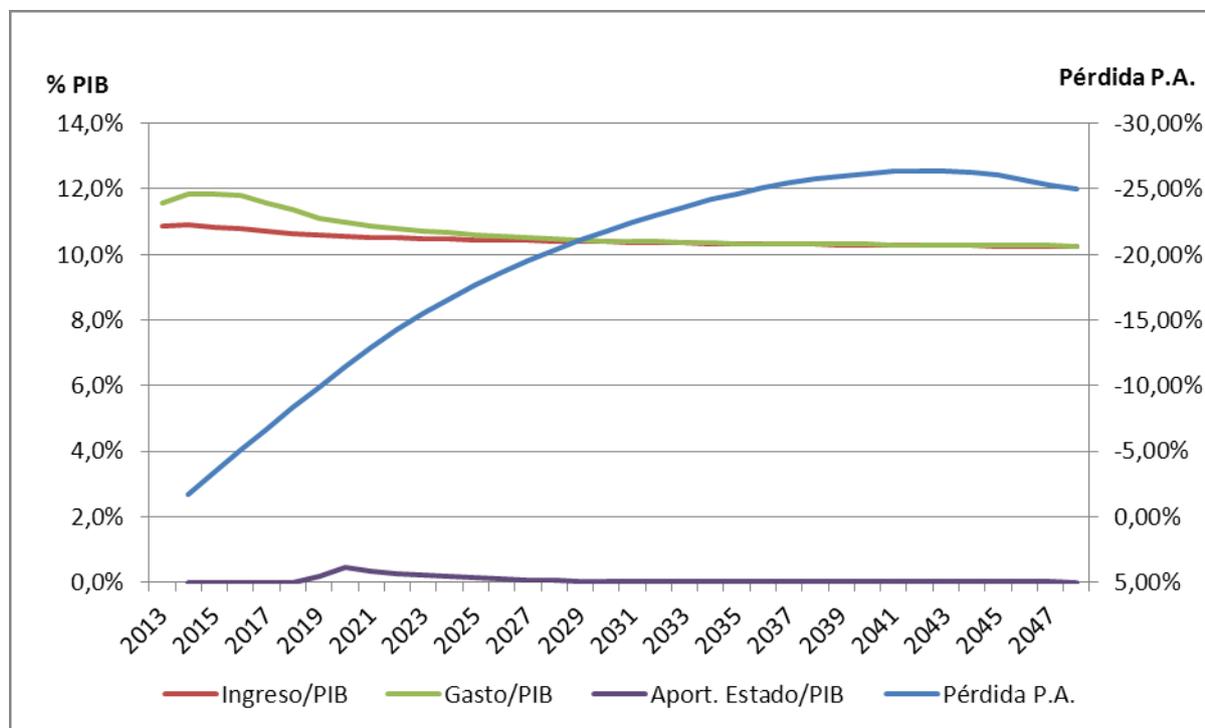
Tabla 1. Pérdidas (-) o ganancias (+) acumuladas de poder adquisitivo en el año 2035 de las pensiones existentes en 2013.

IPC / PIB	0,00%	0,50%	1,00%	1,50%	2,00%	2,50%	3,00%	3,50%	4,00%	4,50%
0,00%	5,6%	5,6%	5,6%	5,6%	5,6%	5,6%	5,6%	5,6%	6,8%	8,2%
0,50%	-5,3%	-5,3%	-5,3%	-5,3%	-5,3%	-5,3%	-5,3%	-2,0%	1,8%	3,7%
1,00%	-15,1%	-15,1%	-15,1%	-15,1%	-15,1%	-15,1%	-10,3%	-4,2%	-1,0%	0,6%
1,50%	-23,9%	-23,9%	-23,9%	-23,9%	-23,4%	-17,8%	-11,1%	-5,5%	-3,1%	-1,7%
2,00%	-31,7%	-31,7%	-31,7%	-30,3%	-24,6%	-18,5%	-11,8%	-6,6%	-4,6%	-3,4%
2,50%	-38,6%	-38,6%	-36,1%	-30,8%	-25,2%	-19,1%	-12,5%	-7,6%	-5,8%	-4,6%
3,00%	-44,7%	-41,3%	-36,4%	-31,2%	-25,5%	-19,5%	-12,9%	-8,3%	-6,8%	-5,7%
3,50%	-45,9%	-41,4%	-36,6%	-31,4%	-25,8%	-19,8%	-13,4%	-8,9%	-7,7%	-6,7%
4,00%	-46,0%	-41,6%	-36,8%	-31,7%	-26,2%	-20,2%	-13,9%	-9,6%	-8,4%	-7,5%
4,50%	-46,2%	-41,8%	-37,1%	-32,0%	-26,5%	-20,7%	-14,4%	-10,1%	-9,1%	-8,3%

- Se observa que cuanto menor es el IPC y mayor es el crecimiento económico menor es la pérdida acumulada de poder adquisitivo.
- Con un IPC del 0,25% (igual al suelo) no habría pérdidas ni ganancias de poder adquisitivo, por debajo hay ganancias y por encima hay pérdidas (al menos a corto plazo, mientras que a largo plazo depende del crecimiento económico).
- Si el IPC no es muy alto y el PIB crece mucho, puede que tras unos años las ganancias de poder adquisitivo (ya que $\text{techo} = \text{IPC} + 0,5\%$) compensen las pérdidas de los primeros años. Por ejemplo, si el IPC es del 1% esta compensación sólo se produciría antes del año 2035 si el crecimiento económico fuera superior al 4%.
- Para el escenario medio (IPC=2% y crecimiento del PIB real=2%), la pérdida de poder adquisitivo acumulada en 2035 es del 24,6% (una media de 1 punto por año).
- Los resultados año a año para el escenario medio se resumen en el gráfico 1. Dado que la existencia del suelo en el 0,25% impide que esta variable recoja todo el ajuste necesario en los primeros años, hay que recurrir también al fondo de reserva y, cuando se agota en 2019, a cierto incremento de la presión fiscal. La variable Aportación Estado/PIB (incremento de la presión fiscal) es un indicador de la

necesidad de financiación extraordinaria de la Seguridad Social. Como se supone que el déficit se financia con impuestos generales, se trata de un préstamo del Estado (operación financiera) y no forma parte de los ingresos de la fórmula.

Gráfico 1. Modelo IRP con suelo=0,25%.



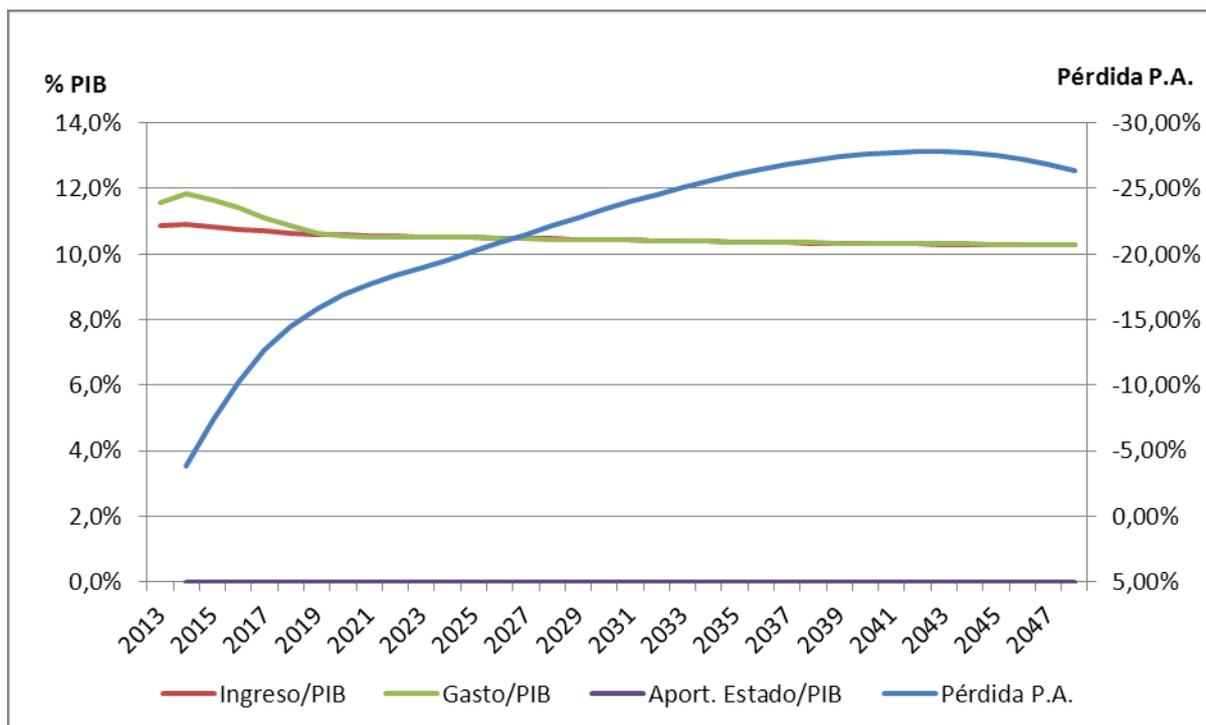
- Se observa que la fórmula del IRP tiende a equilibrar ingresos y gastos a largo plazo.
- Con un suelo del 0,25% la mayoría del ajuste recae sobre los pensionistas existentes en forma de pérdida de poder adquisitivo, aunque una pequeña parte del ajuste deberá recaer sobre el fondo de reserva (hasta 2019) y sobre los contribuyentes para compensar el déficit de los primeros años.

Análisis 2. Resultados de la fórmula del IRP con distintos suelos y con un escenario medio de IPC y crecimiento económico

Se aplica la fórmula del IRP con 10 escenarios de suelo (sin suelo, 0%, ..., 2%=IPC) y con un escenario medio para el IPC=2% y para el crecimiento del PIB real=2%.

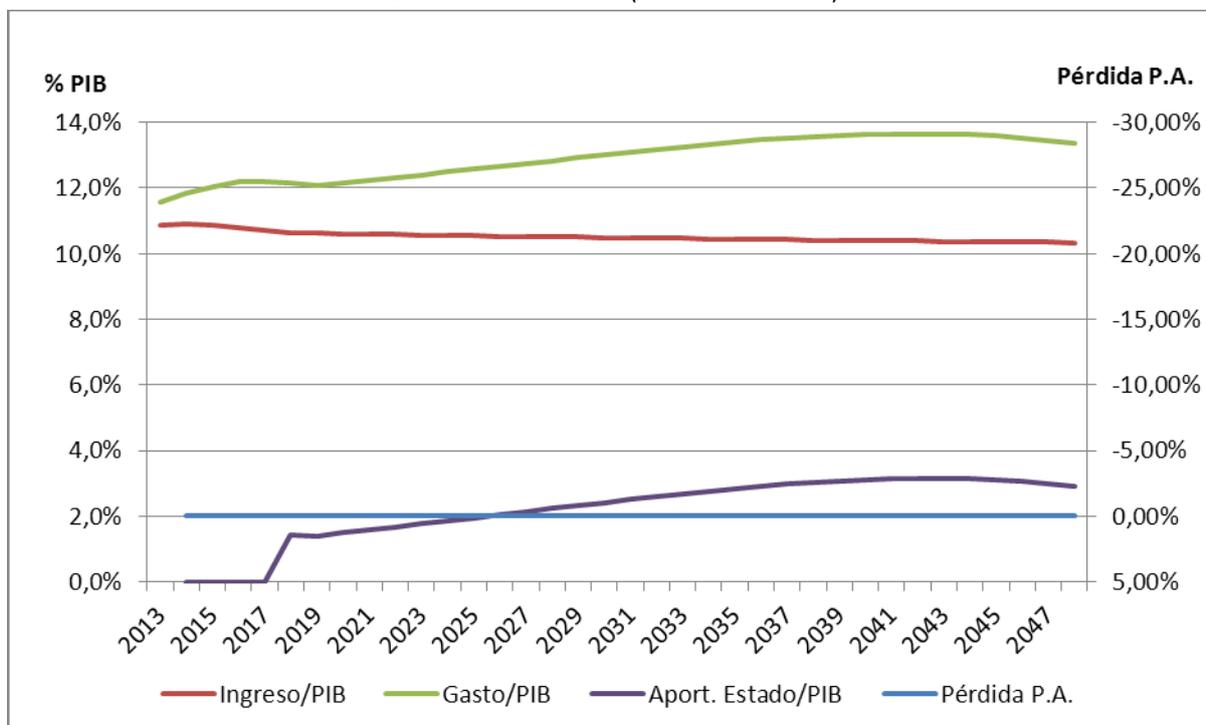
- Si no hay suelo (IRP puro), todo el ajuste se traslada a la revalorización de las pensiones (incluso deberían bajar en términos nominales durante los 5 primeros años), la pérdida de poder adquisitivo sería máxima (-27,8% en 2042) pero la convergencia entre ingresos y gastos sería rápida, no se agotaría el fondo de reserva y no habría que recurrir a mayor presión fiscal (gráfico 2).

Gráfico 2. Modelo IRP puro (sin topes)



- En el otro extremo, si el suelo es el IPC la pérdida de poder adquisitivo es nula. No se produce convergencia entre ingresos y gastos, se agota el fondo de reserva en 2018 y la aportación del Estado (presión fiscal adicional) es máxima, creciendo desde 2018 hasta ser de 3,1 puntos de PIB en 2042, luego decrece (gráfico 3).

Gráfico 3. Modelo IPC (IRP con suelo=IPC)



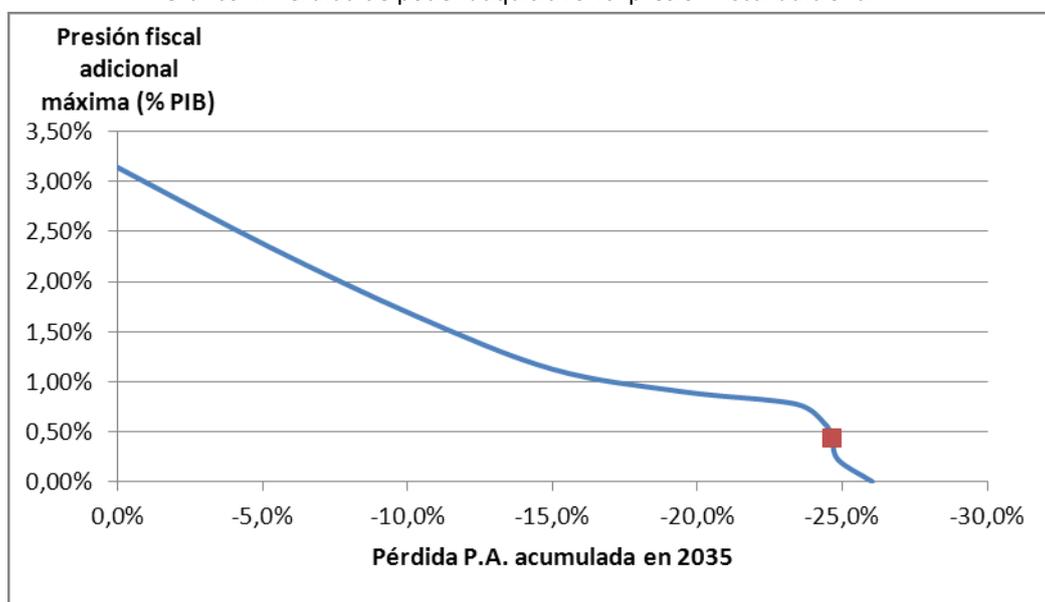
- Entre ambos escenarios extremos, aparecen distintas maneras de combinar el ajuste. Los resultados se muestran mediante dos indicadores:
 - Pérdida de poder adquisitivo acumulada en 2035 para una pensión existente en 2013.
 - Presión fiscal adicional máxima.
- La tabla 2 resume los resultados.

Tabla 2. Indicadores de la aplicación del IRP según distintos suelos

Suelo	Pérdida P.A. acumulada en 2035	Presión fiscal adicional máxima
Sin suelo	-26,0%	0,00%
0,00%	-24,9%	0,22%
0,25%	-24,6%	0,44%
0,50%	-24,4%	0,58%
0,75%	-23,4%	0,78%
1,00%	-19,5%	0,90%
1,25%	-15,0%	1,13%
1,50%	-10,2%	1,66%
1,75%	-5,3%	2,34%
2,00%=IPC	0,0%	3,14%

- El gráfico 4 muestra las combinaciones de ajustes factibles (en rojo el modelo IRP con suelo=0,25%). Las irregularidades de la curva se deben a que un indicador se valora en 2035 y el otro en un año distinto cada vez, según el momento en que la presión fiscal es máxima.

Gráfico 4. Pérdida de poder adquisitivo vs. presión fiscal adicional



- La elección de la combinación óptima requeriría conocer una función de preferencias social entre pérdida de poder adquisitivo y mayor presión fiscal. Como no se dispone de ella, la elección final es de tipo político y depende de la contestación a dos preguntas relacionadas:

- ¿Qué tamaño de Seguridad Social es deseable? bajo el modelo IPC el gasto en pensiones sobre el PIB sigue su inercia, separándose de los ingresos no financieros (13,6% frente a 10,4% en 2040). Con el modelo IRP con suelo en el 0,25% tienden a igualarse las trayectorias, estabilizándose alrededor del 10,3% del PIB.
- ¿Qué colectivo debe soportar el ajuste? el nuevo sistema lo repercute casi todo en los pensionistas existentes, bajando su poder adquisitivo (1 punto anual de pérdida media hasta 2035). El sistema basado en el IPC lo repercute sobre los contribuyentes en general. El aumento de la presión fiscal llegaría a ser de 3,1 puntos de PIB.