

ESTRATEGIAS DE REVALORIZACIÓN DE LAS PENSIONES: COSTE Y FINANCIACIÓN

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

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

1. Introducción

En este documento se pretende valorar tres estrategias distintas de revalorización de las pensiones, analizando cuál es el coste de cada una y sus consecuencias en términos de endeudamiento o presión fiscal y pérdida de poder adquisitivo.

La Ley 23/2013 reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social (IRP) establece una fórmula para revalorizar las pensiones en función de los ingresos, gastos y déficit del sistema de Seguridad Social en un horizonte de medio plazo (5 años pasados, el actual y 5 años futuros). La aplicación de este IRP supone un mecanismo automático para aproximar ingresos y gastos, consiguiendo un equilibrio presupuestario en un plazo no muy amplio de tiempo¹.

La misma Ley establece que la aplicación de la fórmula del IRP estará sometida a unos límites mínimo y máximo. El límite mínimo es del 0,25%, que es el que se ha aplicado desde 2014 hasta la actualidad, con el objetivo de que las pensiones suban siempre, aunque sea mínimamente. El límite máximo es el IPC más 0,5%. El IRP ha sustituido al IPC como referencia para revalorizar las pensiones, por lo que no garantiza el mantenimiento del poder adquisitivo de las mismas. No obstante, desde su implantación ha habido tres años de ganancia de poder adquisitivo (2014 a 2016) y un año de pérdida de poder adquisitivo (2017), siendo el efecto total casi neutral: la variación del IPC (en media anual) ha sido del 1,09% entre 2014 y 2017, mientras que la subida acumulada de las pensiones ha sido del 1% en esos mismos años; por lo tanto, la pérdida de poder adquisitivo acumulada durante los cuatro años ha sido de 0,09 puntos.

El objetivo es comparar tres estrategias de revalorización de las pensiones: la regla actual (IRP con límites), el IRP sin la aplicación de los límites y una tercera donde la revalorización fuera igual al IPC. Para valorar los efectos económicos de las tres reglas se asumirán las hipótesis del Ministerio sobre las variables que determinan el crecimiento de ingresos y gastos, excepto la revalorización de las pensiones, que es el parámetro que se modifica en cada una de las tres estrategias.

La estrategia base, o de referencia, es el IRP sin aplicación de los límites, por ser la que más rápidamente asegura el equilibrio presupuestario de la Seguridad Social, además de generar un menor gasto en pensiones. Dado el importante déficit de partida, del 1,6% del PIB en 2017, y el endeudamiento inicial de la Seguridad Social (8.095 millones de € del Fondo de Reserva menos 10.192 millones de € del préstamo del Estado), esta estrategia todavía supondría unos años de déficit que se financiaría con endeudamiento adicional. También se calcularán los gastos bajo las otras dos estrategias, interpretando la diferencia de gastos, respecto a la estrategia de referencia, como el coste de cada regla de revalorización. Por último, se valorarán dos alternativas de financiación de dicho coste: endeudamiento adicional o presión fiscal. Se va a suponer que ambas

¹ Hay una serie de gastos, como incapacidad laboral transitoria, maternidad, paternidad y "otros gastos" que son contributivos pero cuya evolución no depende del IRP, por lo que es posible que con la aplicación sin topes del IRP no se pudiera alcanzar el equilibrio financiero.

fuentes de financiación no forman parte de los ingresos contributivos, con el objetivo de que no afecten a la fórmula de cálculo del IRP.

La política de pensiones deberá evaluar las ventajas e inconvenientes de cada alternativa teniendo en cuenta la pérdida de poder adquisitivo de las pensiones, los riesgos de un sobreendeudamiento, los efectos sobre el consumo, la inversión y el empleo de un aumento de la presión fiscal, etc.

2. Datos e hipótesis

Los datos e hipótesis del Ministerio para calcular el IRP de 2017 aparecen en el Informe Económico Financiero que acompaña a los presupuestos de 2017². Junto a los datos históricos (2012-2016) y el dato del presupuesto de 2017, aparecen las hipótesis de futuro, válidas para el periodo 2018-2022. Por otra parte, la AIReF ha elaborado un simulador en el que también aparecen las hipótesis de futuro, en este caso para el periodo 2018-2045³.

Para calcular el IRP con límites y sin límites tomaremos las hipótesis del Ministerio, pero para un periodo más amplio 2018-2038. Asimismo, los datos históricos (2013-2017) serán los calculados por el propio Ministerio, que coinciden con los de la AIReF. La única diferencia serán los datos de 2017 que, en lugar de basarse en los presupuestos aprobados para 2017, como hace el Ministerio, los deduciremos a partir de los datos de la ejecución presupuestaria de noviembre de 2017 mediante la comparación con los del mismo mes de 2016. Los datos se muestran en la tabla 1, donde se incluyen también los de la AIReF a modo de comparación.

Tabla 1. Hipótesis de futuro y para el año 2017 de las variables que determinan el IRP⁴

	Ingresos	Número de pensiones	Efecto sustitución
Hipótesis para 2017	3,7%	1,1%	2,1% (*)
Ministerio (media 2018-2022. Se extiende hasta 2038)	3,6%	1%	1,5%
AIReF (media 2018-2045)	3,4%	1,3%	1,5%

(*) El efecto sustitución se obtiene como diferencia entre el incremento del gasto en pensiones contributivas y la suma del incremento del número de pensiones y la revalorización de 2017 del 0,25%.

Fuente: Elaboración propia

Por último, el **IPC supuesto** para los años futuros, y que dará lugar a la tercera estrategia de revalorización de las pensiones, será del **1,8%**, en línea con el asumido por la AIReF.

En cuanto a la metodología de cálculo del IRP, nos remitimos a los estudios que publicamos regularmente en nuestra página web, siendo el último el correspondiente al IRP adelantado de 2018 con datos de la ejecución presupuestaria de noviembre de 2017⁵. Allí calculamos el IRP teórico de 2018, es decir, el IRP antes de aplicar límites, pero suponiendo que en el futuro se aplicará el IRP con límites (norma legal). Tras aplicar los topes a este IRP teórico, se obtiene el denominado IRP con límites. Este cálculo difiere del IRP sin límites que utilizaremos en este trabajo, ya que en este

² http://www.seg-social.es/Internet_1/Estadistica/PresupuestosyEstudi47977/Presupuestos/Presupuestos2017/PRESDEF2017/INFC/index.htm

³ <http://www.airef.es/simuladores>

⁴ Los gastos distintos a los de las pensiones contributivas (complemento a mínimos, incapacidad temporal y otros gastos) se supone que crecen al 0,5% para que sea compatible con el crecimiento del total de gastos que asume el Ministerio (2,5%).

⁵ <https://www.uv.es/pensiones/Factor-de-sostenibilidad.html>

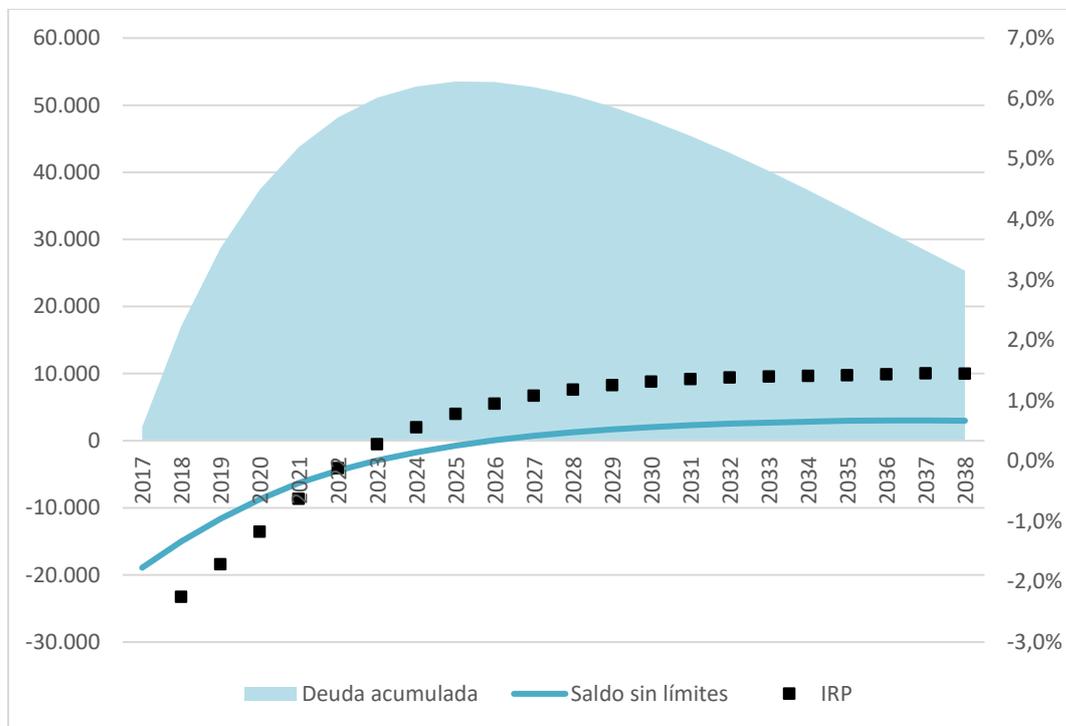
último caso se supone que en el futuro también se aplicará el IRP sin límites. En ambos casos, el cálculo se realiza siguiendo un método iterativo, dado que la fórmula del IRP es implícita.

3. Resultados

a) IRP sin límites

La **estrategia base** consiste en revalorizar las pensiones con el IRP sin límites. Es la mejor estrategia para garantizar la sostenibilidad del sistema, pero, inevitablemente, la más dura para los pensionistas, con importantes pérdidas de poder adquisitivo. Los resultados indican que, para corregir el déficit inicial, esta estrategia implica revalorizaciones negativas los 5 años iniciales del periodo y la emisión de deuda pública hasta conseguir un equilibrio presupuestario, al que se llegaría en unos 9 años. El volumen de deuda acumulada, teniendo en cuenta el endeudamiento inicial de 2017, llegaría a alcanzar su máximo en términos de PIB en 2023 (3,6%) y su máximo absoluto en 2025 con más de 53.000 millones de € corrientes. Todo ello figura en el gráfico 1 (el IRP está representado en el eje vertical de la derecha).

Gráfico 1. IRP sin límites, Saldo (millones €) y Endeudamiento (millones €)

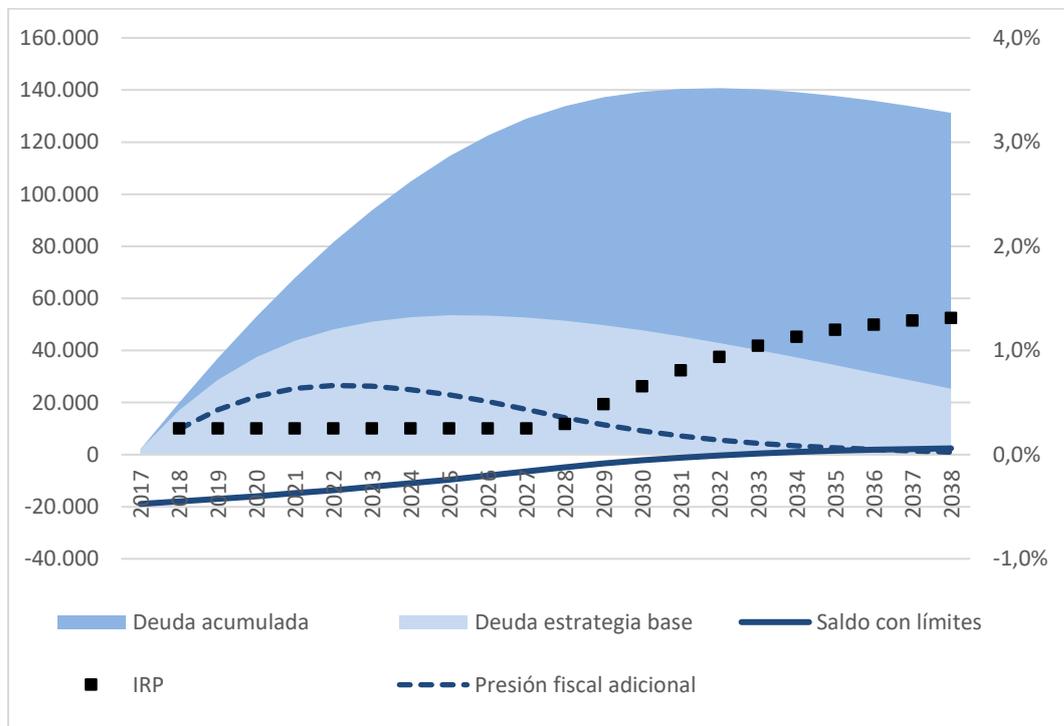


Fuente: Elaboración propia

b) IRP con límites

La segunda estrategia consiste en aplicar el sistema actual, es decir, el IRP con límites. En este caso, se limitan las pérdidas de poder adquisitivo de las pensiones dado que la revalorización mínima es del 0,25%, por el contrario, la necesidad de endeudamiento o de presión fiscal es superior. Los resultados indican que la revalorización mínima se aplicaría durante los próximos 10 años y luego aumentaría su valor, pero sin llegar al IPC esperado del 1,8%. Los saldos negativos del sistema se prolongarían 15 años más, acumulándose un endeudamiento máximo del 7,8% del PIB (en 2028) y de más de 140.000 millones de € corrientes en 2032. Si la necesidad de financiación se cubre con impuestos, dejando el endeudamiento al nivel de la estrategia de referencia (IRP sin topes), la presión fiscal adicional sería como máximo del 0,66% del PIB. En el gráfico 2 se refleja esta situación (el IRP y la presión fiscal adicional están representados en el eje vertical de la derecha).

Gráfico 2. IRP con límites, Saldo (millones €) y Endeudamiento (millones €) vs. Presión fiscal adicional (% PIB).

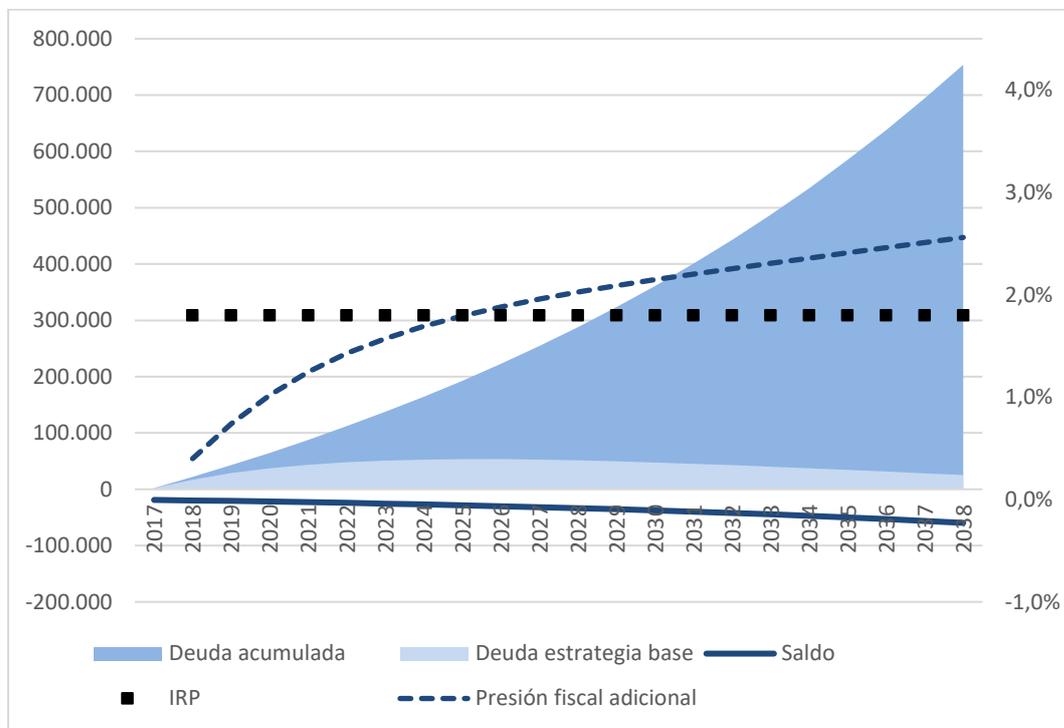


Fuente: Elaboración propia

c) Revalorización igual al IPC

Por último, vamos a analizar el caso en que las pensiones se revalorizaran según el IPC esperado; en concreto vamos a utilizar el 1,8%. Naturalmente, esto evitaría la pérdida de poder adquisitivo de las pensiones, pero la contrapartida es el déficit persistente en las cuentas de la Seguridad Social, cuyo efecto en forma de endeudamiento supondría más de un 30% del PIB de deuda acumulada al final del periodo de estimación (2038). Otra opción es considerar la diferencia entre el valor del IPC y el valor del IRP obtenido sin límites, como gasto no contributivo, financiándolo, por tanto, con impuestos. Esta estrategia es una de las propuestas efectuada por este grupo de investigación⁶. En este caso, la presión fiscal adicional sería creciente, hasta suponer el 2,6% del PIB al final del periodo. Todo ello aparece en el gráfico 3 (el IRP y la presión fiscal están representados en el eje vertical de la derecha).

Gráfico 3. IRP igual al IPC, Saldo (millones €) y Endeudamiento (millones €) vs. Presión fiscal adicional (% PIB)



Fuente: Elaboración propia

4.- Pérdida de Poder adquisitivo

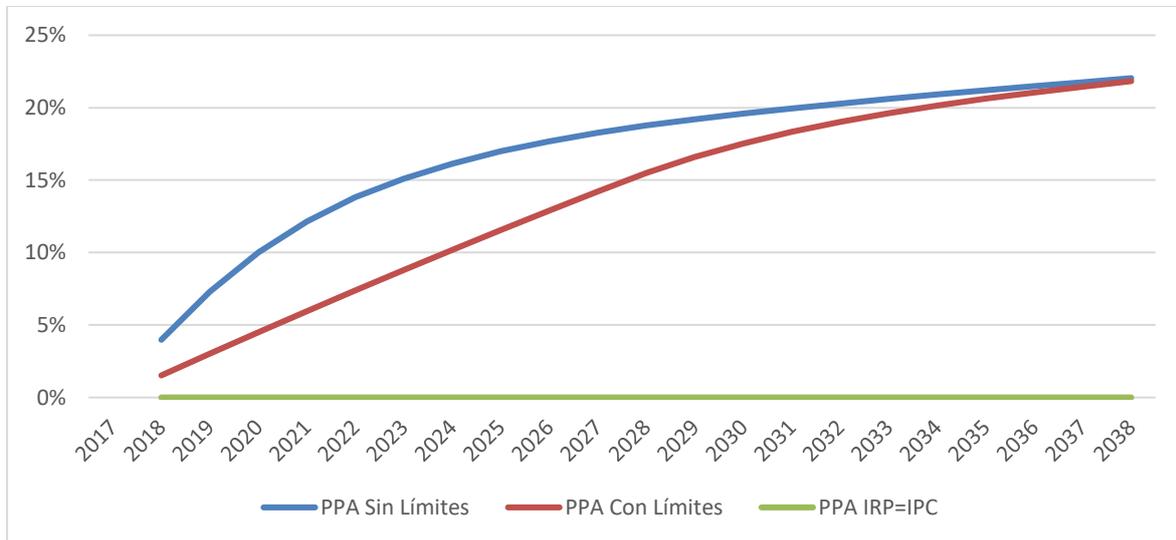
También hemos creído conveniente añadir el impacto que tendría la aplicación de las diferentes estrategias sobre la pérdida de poder adquisitivo (PPA) de los pensionistas⁷. Como es lógico, la última estrategia no genera ni pérdida ni ganancia de poder adquisitivo. Los valores acumulados de la pérdida de poder adquisitivo se pueden ver en el gráfico 4, donde se observa que su crecimiento

⁶ Puede verse en: https://www.uv.es/pensiones/docs/factor-sostenibilidad/Quo_vadis.pdf

⁷ Para profundizar en el tema se puede consultar el trabajo publicado en nuestra página web: https://www.uv.es/pensiones/docs/sistema-publico-pensiones/Poder_adq.pdf

es muy rápido en el caso de IRP sin límites (porque se intenta alcanzar en poco tiempo el objetivo de cumplir la restricción presupuestaria) pero, a partir de 2035 se aproxima a la pérdida generada por la estrategia del IRP con límites. En ambos casos, en 2038 se llega a un valor cercano al 22% de pérdida de poder adquisitivo.

Gráfico 4. Pérdida Poder Adquisitivo Acumulado con las tres estrategias.

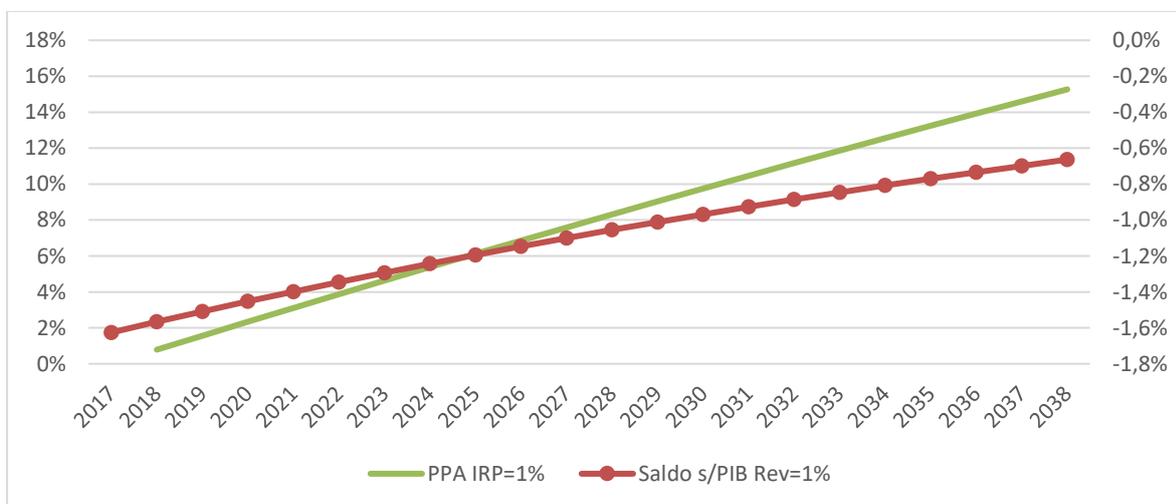


Fuente: Elaboración propia

Naturalmente, también es posible combinar una revalorización menor que el valor del IPC estimado (1,8% según la hipótesis inicial), pero manteniendo como IRP su valor sin topes. Un mayor diferencial entre el IPC y la revalorización aplicada dará lugar a un menor déficit a cambio de una mayor pérdida de poder adquisitivo.

Así, en el gráfico 5 tenemos el supuesto de que la revalorización fuera del 1%, consiguiendo que la pérdida de poder adquisitivo acumulada (eje vertical izquierdo) llegue solo al 15% en 2038, consiguiendo, además, que el saldo sobre el PIB (eje vertical derecho) comience en -1,6% y termine en -0,7%.

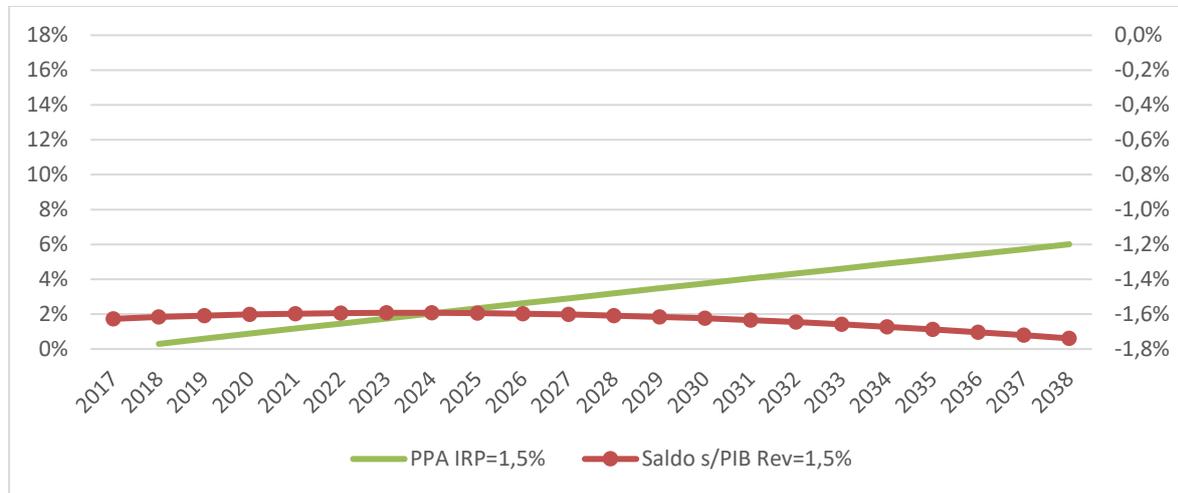
Gráfico 5. Pérdida Poder Adquisitivo Acumulada y Saldo sobre PIB con Revalorización del 1%



Fuente: Elaboración propia

En el gráfico 6 aparece el caso en el que las pensiones se revalorizaran el 1,5%, siendo la pérdida de poder adquisitivo acumulada en 2038 del 6%, manteniéndose casi constante el saldo sobre PIB entre el -1,6% y el -1,7% a lo largo de todo el periodo. Se ha mantenido en el gráfico 6 la misma escala que en el gráfico 5 para que se pueda observar mejor las diferencias.

Gráfico 6. Pérdida Poder Adquisitivo Acumulada y Saldo sobre PIB con Revalorización del 1,5%



Fuente: Elaboración propia

5.- Conclusiones

Una de las decisiones más importantes de la política de pensiones es el nivel adecuado de revalorización de las pensiones. Este es un parámetro que afecta a todas las pensiones existentes y no sólo a las nuevas, como ocurre con muchas de las propuestas de reforma del sistema. Por ese motivo, sus efectos económicos son muy importantes. Además, la pensión resultante tras una revalorización se consolida para el año siguiente, con lo que los efectos perduran a lo largo del tiempo. Es una decisión tomada en un momento concreto pero que afecta a todos los periodos futuros.

La revalorización de las pensiones pone de manifiesto el conflicto entre los dos objetivos más importantes de los sistemas de pensiones: la adecuación y la sostenibilidad. Una revalorización generosa mantiene la adecuación o suficiencia de las pensiones para las generaciones actuales, pero, si es a costa de la sostenibilidad, las pensiones dejarán de ser adecuadas para las generaciones futuras. En cambio, si la sostenibilidad se pretende conseguir ajustando la revalorización a la baja, existe riesgo de que las pensiones dejen de ser adecuadas pasados unos años desde el acceso a la jubilación.

En este estudio hemos tratado de analizar las consecuencias que tendría la aplicación de tres estrategias de revalorización de las pensiones, valorando el coste, en forma de endeudamiento o de presión fiscal adicional, que tendría el apartarse de la estrategia más ortodoxa de sostenibilidad, la del IRP sin la aplicación de los límites.

Los resultados indican que la aplicación de un IRP sin límites, con la elevada pérdida de poder adquisitivo que supone, e incluso con descensos de pensión, exigiría un recurso adicional de 4 puntos de PIB de deuda pública. La estrategia actual (IRP con límites), que también implica cierto grado de pérdida de poder adquisitivo de las pensiones, aunque con un incremento de la cuantía

de la pensión del 0,25%, requerirá o bien de un endeudamiento de más de 8 puntos de PIB o bien de una presión fiscal anual que podría llegar al 0,7% del PIB. Por último, mantener el poder adquisitivo de las pensiones, exigiría 30 puntos más de deuda o una presión fiscal adicional que sería creciente, llegando hasta el 2,6% del PIB.

También se han añadido, a modo de ejemplo, dos casos donde se analizan revalorizaciones de las pensiones inferiores al IPC previsto; en concreto del 1% y del 1,5%, frente a un IPC del 1,8%. Es evidente que se puede “regular” el porcentaje de revalorización, de tal forma que el peso del ajuste recaiga en mayor medida sobre los pensionistas, mediante la pérdida de poder adquisitivo, o sobre la ciudadanía en general, mediante el aumento de la presión fiscal.

La decisión que se adopte en un futuro, en caso de cambiar el modelo actual, no es fácil. Pero debe ser una propuesta realista y tener en cuenta los efectos económicos analizados. Algunas ideas para hacer compatibles adecuación y sostenibilidad son:

- Mantenimiento del poder adquisitivo de la pensión mínima, aceptando cierta pérdida de poder adquisitivo en el resto de pensiones.
- Profundizar en la contributividad del sistema, teniendo en cuenta todo el esfuerzo contributivo y todas las pensiones esperadas para calcular la pensión inicial. Además de mayor equidad, esta política hace más sostenible el sistema. Probablemente implique una menor pensión inicial, pero permitiendo una mayor revalorización posterior. Una estrategia para lograr este objetivo es pasar a un sistema de Cuentas Nacionales, aunque también se podría aproximar cambiando algunos parámetros del sistema actual (cálculo de la base reguladora, escala de porcentajes según años cotizados, penalizaciones y bonificaciones según edad de jubilación, etc.).
- Eliminar ineficiencias del sistema actual: jubilaciones anticipadas sin penalización (jubilaciones parciales, ciertos colectivos de funcionarios, regímenes especiales, etc.), libertad de elección de bases de cotización (autónomos), requisitos para tener derecho al complemento a mínimos (incorporar el patrimonio y no solo la renta), etc.
- Aumentos temporales en el tipo de cotización, a cargo de los trabajadores en el caso de contratos indefinidos a tiempo completo y a cargo de la empresa en el caso de contratos temporales o a tiempo parcial.

Lógicamente, un mayor crecimiento económico, lucha contra el fraude, mejoras de gestión, etc. supondría aliviar estos ajustes, pero la magnitud de las cifras es suficientemente importante como para no “confiar” exclusivamente en el crecimiento económico.

En definitiva, a la vista de los cálculos presentados parece difícil conseguir que las pensiones no pierdan poder adquisitivo en el futuro, si bien es cierto que este objetivo puede depender de la decisión de los representantes de los ciudadanos a la hora de establecer sus prioridades de gasto. Tal vez sería más lógico repartir la carga entre pensionistas y ciudadanía, sacrificando algo de poder adquisitivo de los primeros y aumentando algo la presión fiscal de los segundos. Por lo tanto, la pregunta pertinente es: ¿qué parte de coste tendría que asumir cada uno de ellos? La respuesta la tendrán que dar nuestros representantes políticos.