

El Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP) adelantado para el año 2019 se estima en un **-2,13%** tras la ejecución presupuestaria provisional de 2018 y el proyecto de presupuestos 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 del Índice de Precios al Consumo (IPC), como ocurría anteriormente.

Dado el déficit del sistema de pensiones, la aplicación del IRP durante los años 2014 a 2017 dio como resultado un valor del 0,25% (mínimo legal) que, si bien no resultó muy problemático durante 2014-2016 al ser el IPC negativo, sí que fue contestado socialmente en 2017 por la pérdida de poder adquisitivo que supuso. En el global de los 4 años, la pérdida de poder adquisitivo acumulada fue de 0,09 puntos.

Este contexto social se sumó a la debilidad parlamentaria reinante en 2018 y se decidió abandonar provisionalmente, para 2018 y 2019, la aplicación del IRP, aunque todo parece indicar que en la próxima legislatura esta suspensión pasará a ser una derogación y se volverá al IPC como método de revalorización, ya veremos si con algún matiz o no.

No obstante lo anterior, el valor teórico del IRP proporciona una información relevante que nos indica cuál es la salud financiera del sistema de pensiones, corregida por el ciclo económico. El objetivo de este estudio es calcular su valor para el año 2019 tras los datos de la ejecución presupuestaria de 2018 y el proyecto de presupuestos **no aprobado** de la Seguridad Social para 2019. 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):

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

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.

Siendo:

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=2019.

$\bar{g}_{I,t+1}$: 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 2014 a 2024.

$\bar{g}_{P,t+1}$: 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 2019, $\alpha=0,25$.

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%**. Reajustando los valores que se proporcionan en los Presupuestos, podemos ver la descomposición de los elementos que conforman el cálculo del IRP, en la tabla 1.

Tabla 1. Datos para el cálculo del IRP de 2017 en %

Año	Ingresos	Número de pensiones	Efecto sustitución	Corrección por superávit o déficit (-)	IRP 2017
	1	2	3	4	5=1-2-3+4
2012	-2,5	1,5	1,6		
2013	0,2	1,6	1,7		
2014	0,6	1,4	1,5		
2015	0,7	0,8	1,6		
2016	2,0	1,2	1,6		
2017	5,7	1,2	1,7		
2018	3,6	1,0	1,5		
2019	3,6	1,0	1,5		
2020	3,6	1,0	1,5		
2021	3,6	1,0	1,5		
2022	3,6	1,0	1,5		
Media 2012-2022	2,26	1,15	1,57	-2,50	-2,96

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe Económico de los presupuestos de la Seguridad Social para 2017.

En 2018, la Seguridad Social no actualizó esta información, incumpliendo sus compromisos de transparencia. Nosotros procedimos a su cálculo utilizando los datos conocidos tras la ejecución presupuestaria provisional de 2017 aparecidos 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 3 de abril de 2018). Los datos y resultados para el IRP de 2018 aparecen en la Tabla 2.

Tabla 2. Datos para el cálculo del IRP de 2018 en % (con datos a diciembre de 2017)

Año	Ingresos	Número de pensiones	Efecto sustitución	Corrección por superávit o déficit (-)	IRP 2018
	1	2	3	4	5=1-2-3+4
2013	0,2	1,6	1,7		
2014	0,6	1,4	1,5		
2015	0,7	0,8	1,6		
2016	2,0	1,2	1,6		
2017	3,8	1,1	2,0		
2018	4,8	1,1	1,5		
2019	3,6	1,0	1,5		
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		
Media 2013-2023	2,75	1,10	1,59	-3,08	-3,02

Fuente: Elaboración propia a partir de los presupuestos de la Seguridad Social de 2017, previsiones del Ministerio de Economía y Competitividad, datos de la ejecución presupuestaria provisional de 2017 y proyecto de presupuestos de la Seguridad Social para 2018 (<http://www.seg-social.es>).

El resultado global indicaba que el IRP esperado para 2018 era peor que el obtenido para 2017 (-3,02% frente a -2,96%). No obstante, los presupuestos fueron presentados de nuevo en julio tras el cambio de gobierno, incluyendo una transferencia corriente del Estado para la Seguridad Social con cargo al presupuesto general y no vinculado a gastos no contributivos, pero que debe formar parte de los ingresos según la normativa. Este nuevo presupuesto no incluyó

un mayor gasto en pensiones como consecuencia de la revalorización general del 1,6% en lugar de la revalorización por tramos del presupuesto de abril. Como consecuencia de ambos hechos, el valor del IRP con este nuevo presupuesto se hubiera quedado en el **-2,58%** para 2018.

A continuación, procedemos a realizar el mismo ejercicio para el año 2019, utilizando la liquidación definitiva de 2017, la liquidación provisional de 2018 y el proyecto de presupuestos de 2019. Los cuatro cambios introducidos son:

- Actualización de los datos de 2017 en base a la [liquidación definitiva](#) conocida el 31-10-2018. Los cambios son escasos respecto a la liquidación provisional de marzo.
- Actualización de los datos de 2018 en base a la [liquidación provisional](#) publicados el 29-3-2019. Los cambios son mayores respecto a los previstos en el presupuesto: la variación más significativa es la de los ingresos, cuyo crecimiento previsto en los Presupuestos de abril era del 4,8% y han crecido el 5,6% debido a una transferencia del Estado para apoyar el equilibrio financiero de la Seguridad Social, que ha ascendido a 1.333,91 millones de €. Por su parte, tanto el número de pensiones como el efecto sustitución han crecido algo más de lo esperado (1,3% frente a 1,1% el primero y 1,9% frente a 1,5% el segundo)². El gasto en pensiones contributivas también ha sido mayor del esperado por la revalorización generalizada del 1,6% que no estaba prevista en los presupuestos de abril, pero ha sido parcialmente compensado por un menor gasto en incapacidad temporal, devengado en 2018 pero que será imputado en 2019.
- Actualización de los datos de 2019 en base al [proyecto de presupuestos](#) de la Seguridad Social para 2019. En este caso, aunque el proyecto de presupuestos publicado el 19-1-2019 no ha sido aprobado, las principales variables que afectan al IRP sí que pueden extraerse del mismo.
- Incorporación del año 2024 y eliminación del año 2013: los datos del año 2024 se obtienen aplicando los mismos incrementos que prevé la Seguridad Social para 2018-2022. Como el año 2013 fue malo desde el punto de vista de los ingresos, al eliminarlo mejorará el valor del IRP.

Los valores de todos los años necesarios para el cálculo del IRP de 2019 aparecen en la Tabla 3.

² Es importante destacar que el procedimiento que seguimos aquí para calcular el efecto sustitución (en realidad, incremento de gasto en pensiones contributivas sin mínimos, tras descontar el efecto del número de pensiones y de la revalorización) creemos que es el más correcto a la hora de tener en cuenta todos los gastos que intervienen en la determinación del IRP, lo cual parece reflejar mejor el espíritu de la ley. Sin embargo, la Seguridad Social calcula el efecto sustitución en sentido estricto (incremento de la pensión media en ausencia de revalorización), utilizando un modelo propio que se basa en determinar la relación entre el importe de las nuevas pensiones frente a las que se dan de baja.

Tabla 3. Datos para el cálculo del IRP de 2019 en % (con datos a diciembre de 2018)

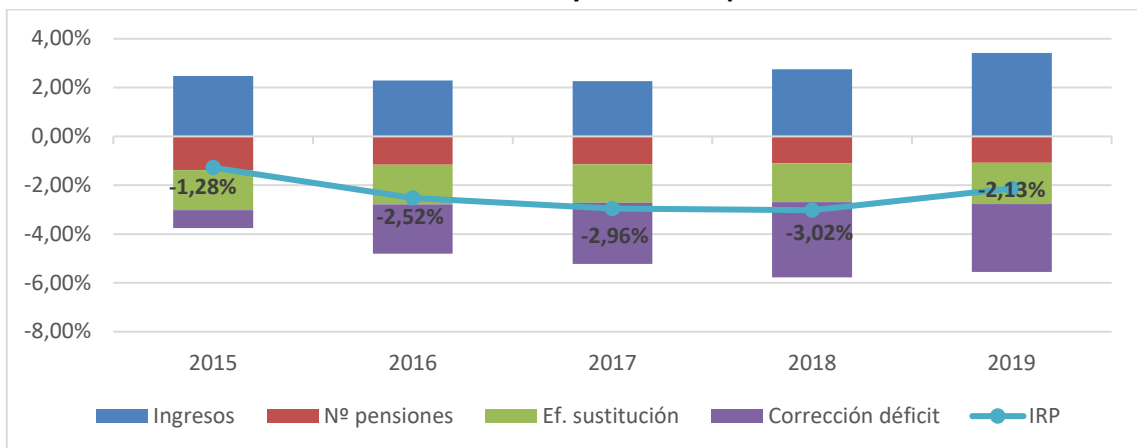
Año	Ingresos	Número de pensiones	Efecto sustitución	Corrección por superávit o déficit (-)	IRP 2019
	1	2	3	4	5=1-2-3+4
2014	0,6	1,4	1,5		
2015	0,7	0,8	1,6		
2016	2,0	1,2	1,6		
2017	3,9	1,1	2,0		
2018	5,6	1,3	1,9		
2019	6,7	1,2	2,5		
2020	3,6	1,0	1,5		
2021	3,6	1,0	1,5		
2022	3,6	1,0	1,5		
2023	3,6	1,0	1,5		
2024	3,6	1,0	1,5		
Media 2013-2023	3,41	1,08	1,69	-2,77	-2,13

Fuente: Elaboración propia a partir de los presupuestos de la Seguridad Social de 2017, datos de la ejecución presupuestaria provisional de 2018 y proyecto de presupuestos de la Seguridad Social para 2019 (<http://www.seg-social.es>).

El resultado global indica que el IRP esperado para 2019 es mejor que el obtenido para 2018 (-2,13% frente a -3,02%). En esta mejoría influye la eliminación del año malo 2013 y la entrada de un año normal como 2024, la transferencia del Estado para apoyar el equilibrio presupuestario, casi 1.334 millones en 2018 y 850 previstos en 2019, el optimismo del crecimiento de ingresos para 2019 y la reducción del término de corrección de déficit, tanto por los mayores ingresos como por los gastos devengados pero no imputados a 2018.

En el Gráfico 1 se puede ver la evolución del IRP y de sus componentes, desde 2015 hasta 2019. Se puede apreciar el continuo empeoramiento del valor del IRP hasta 2018 y su recuperación en 2019.

Gráfico 1. Evolución del IRP y de sus componentes



Fuente: Elaboración propia.

¿Por qué se mantiene el IRP en negativo pese a los aumentos importantes de ingresos?

En primer lugar, porque se trata de un indicador que tiene en cuenta la media de 11 años y son necesarios varios años de crecimientos continuados de ingresos para que se traslade al IRP. Así, la transferencia de ingresos adicionales no provenientes de cotizaciones en 2018 y 2019 supone una mejora del indicador, pero debería continuar en el futuro para que no disminuyera el crecimiento de los ingresos.

En segundo lugar, porque el término de corrección de déficit tiene mucho peso. Si el sistema no tuviera déficit o éste se trasladara al Estado, al restar a la columna 1 la suma de las columnas 2 y 3 en la tabla 3, el resultado sería un IRP positivo de +0,64 y ésta sería la revalorización que podría pagar el sistema. Sin embargo, el crecimiento de las cotizaciones y la dotación de ingresos adicionales no es suficiente para compensar el término de corrección del déficit que aparece en la fórmula del IRP.

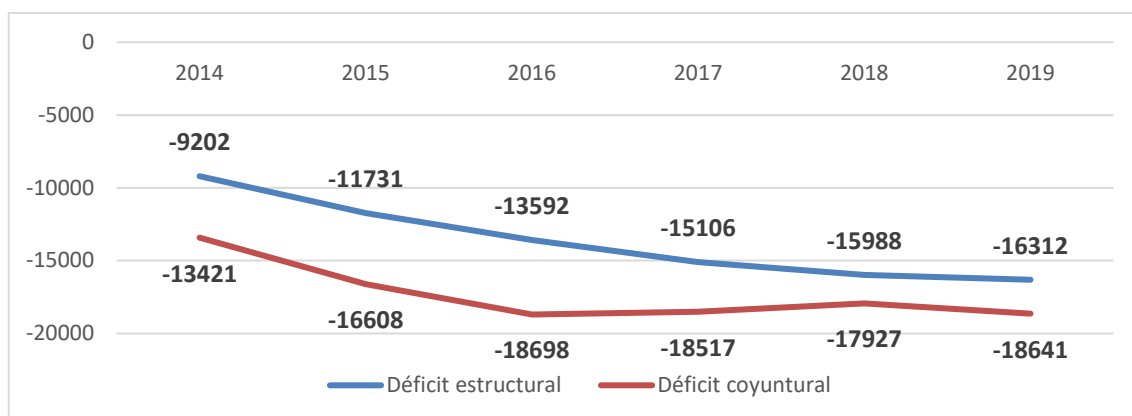
Y, en tercer lugar, porque no se han tomado decisiones de reducción de gastos, salvo la progresiva implantación de la reforma de 2011. En este sentido, la no aplicación del IRP en 2018 ha supuesto un mayor gasto, aunque ocultado con la no imputación a 2018 de ciertos gastos de incapacidad temporal. Propuestas como el paso progresivo a no contributivo de las pensiones de supervivencia reducirían el componente de incremento de gastos y el de corrección de déficit en la fórmula del IRP.

Déficit estructural

Otro elemento que es importante tener en cuenta es el déficit estructural del sistema. Se puede obtener una versión simplificada del mismo a partir de los elementos que se utilizan para calcular el IRP. Una de las componentes para la determinación del IRP es la corrección del déficit del sistema, multiplicado por un coeficiente de ajuste parcial, que actualmente es del 25%. El déficit estructural es una parte de este término, $I_{t+1}^* - G_{t+1}^*$, es decir, la diferencia entre ingresos y gastos medidos en media geométrica de 11 años centrada en $t+1=2019$.

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 2014 ha aumentado la cuantía de ambos déficits. Si bien en 2018 se ha frenado esta tendencia en el déficit coyuntural, en 2019 empeorará por la no imputación de ciertos gastos de 2018, las decisiones de suspender la aplicación del IRP en 2018 y 2019 y la mejora de las pensiones de viudedad.

Gráfico 2. Evolución del déficit coyuntural y estructural.



Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones

El IRP adelantado para el año 2019 se sitúa en el **-2,13%**, mejor que el de 2018, **-3,02%** con los presupuestos de abril (-2,58% con los presupuestos de julio). Esto indica una mejora en la tendencia negativa de la situación financiera del sistema de pensiones español, pero que está lejos de consolidarse a la vista de las decisiones de gasto y la disminución de la transferencia de recursos extraordinarios que pasará de 1.334 millones en 2018 a 850 millones en 2019.

En todo caso, el valor de **-2,13%** 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 durante 2018 y 2019, es relevante plantearse posibles reformas en su aplicación o sistemas alternativos de revalorización que tengan en cuenta el IPC³. 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 $IPC \pm 0,5$ puntos. 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 en la próxima legislatura el Pacto de Toledo llegue a recomendaciones consensuadas de financiación estable y sostenible del sistema.

³ En realidad, la fórmula de cálculo del IRP se puede poner en función del IPC, bastaría con descomponer la variación de los ingresos nominales en dos componentes: la variación del IPC más la variación de los ingresos reales.