

El Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP) adelantado para el año 2021 se estima en un **-1,36%** tras la ejecución presupuestaria provisional de 2020¹

Documento de trabajo sobre datos, metodología y resultados

Autores: Grupo de Investigación en Pensiones y Protección Social: E. Devesa (Universidad de Valencia), M. Devesa (Universidad de Valencia), B. Encinas (Universidad de Extremadura), I. Domínguez (Universidad de Extremadura), M. A. García (Universidad Rey Juan Carlos) y R. Meneu (Universidad de Valencia).

<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 a la sostenibilidad del 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, sin tener en cuenta sus efectos sobre el mantenimiento del poder adquisitivo, aunque tampoco lo impide e incluso podría suponer una mejora de este, si el sistema recibe los ingresos suficientes mediante transferencias del Estado.

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 cierre provisional 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 ese año 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):

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.

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

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=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. Nuestro grupo de investigación, en cambio, sí que procedió a su obtención 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%**.

En el ejercicio 2020 se prorrogaron un año más los presupuestos de 2018, por lo que el ejercicio de cálculo del IRP era muy 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, calculamos a inicios de 2020 el IRP previsto, obteniendo un valor de **-1,65%**, con el desglose de la tabla 1.

Tabla 1. Datos para el cálculo del IRP teórico 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. Dado el impacto de la crisis de la COVID-19, resulta interesante comprobar cómo cambia su valor adelantado según la evolución de algunas magnitudes (especialmente las cotizaciones) y el recurso a transferencias del Estado para compensar sus efectos. A tal fin, mostramos a continuación el cálculo del IRP para 2021 tras la ejecución presupuestaria provisional de 2020. Asimismo, los datos de 2019 son ya los de la liquidación definitiva publicados en noviembre de 2020. En 2020 es relevante observar la importancia de las transferencias del Estado, con importes extraordinarios de 14.002 millones (RDL 19/2020) y 6.000 millones (RDL 34/2020), en la mejoría del IRP teórico de 2021. La entrada de estos recursos extraordinarios en el sistema de pensiones también fue la causa de la mejoría del IRP adelantado de 2020 respecto a 2019.

Tabla 2. Datos para el cálculo del IRP teórico adelantado de 2021 en % tras el cierre provisional de 2020 y la liquidación definitiva de 2019.

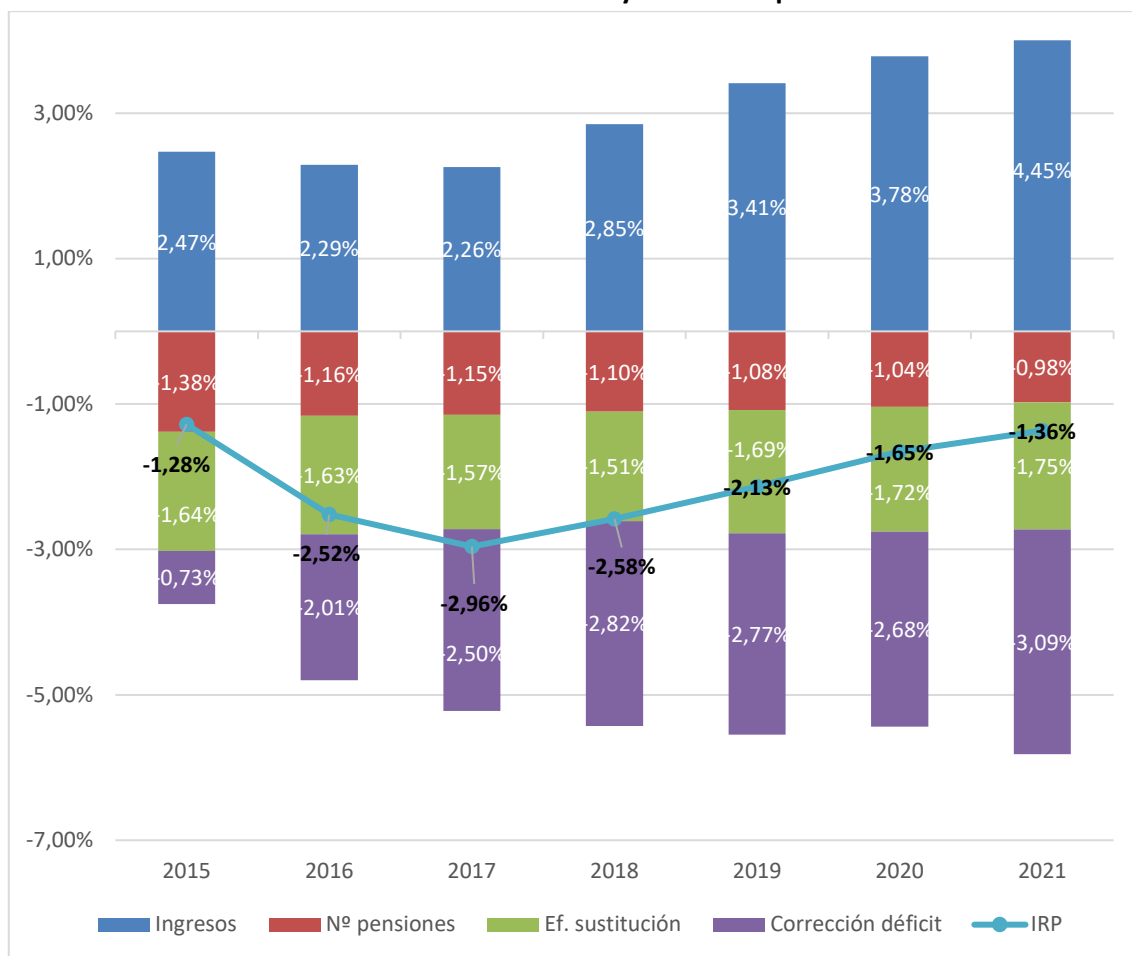
Año	Ingresos	Número de pensiones	Efecto Sustitución	Corrección por superávit o déficit (-)	IRP 2021
	1	2	3	4	5=1-2-3+4
2016	2,0	1,2	1,6		
2017	3,9	1,1	2,0		
2018	6,0	1,3	1,9		
2019	7,7	1,1	2,8		
2020	7,8	0,1	1,9		
2021	3,6	1,0	1,5		
2022	3,6	1,0	1,5		
2023	3,6	1,0	1,5		
2024	3,6	1,0	1,5		
2025	3,6	1,0	1,5		
2026	3,6	1,0	1,5		
Media 2016-2026	4,45	0,98	1,75	-3,09	-1,36

El resultado para 2021 refleja que el valor del IRP depende de decisiones de política económica como las transferencias extraordinarias de recursos provenientes del presupuesto general hacia el sistema de pensiones. A nivel metodológico, no obstante, no todas las transferencias extraordinarias se asignan al sistema contributivo ya que se excluye la parte que va a financiar los gastos no contributivos y por cese temporal de autónomos, muy importante en estos meses de pandemia. Aun así, la parte de las transferencias que se consideran ingresos a efectos del IRP (estimada en 17.444 millones de euros) ha crecido mucho en 2020. Como estas transferencias se asume que se consolidan en el futuro, afectan de forma importante al valor del IRP, mejorando del -1,65% en 2020 hasta el -1,36% en 2021.

En comparación con la tabla 1, se observa en la tabla 2 que la componente de ingresos contribuye en mayor medida a la mejora del IRP (4,45 en 2021, frente a 3,78 en 2020) gracias a las transferencias extraordinarias antes comentadas. También contribuye, aunque menos, el menor crecimiento del número de pensiones debido a la anomalía de mortalidad provocada por la COVID-19, de manera que el número de pensiones es prácticamente el mismo que hace un año, cuando la previsión inicial era de un aumento del 1%. Por el contrario, el término de corrección del déficit es el que más influencia tiene en el valor negativo del IRP, al crecer el déficit estructural previsto y situarse en más de 20.000 millones de euros en 2021 (casi un 12,5% de los gastos a efectos del IRP).

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

Gráfico 1. Evolución del IRP teórico y de sus componentes



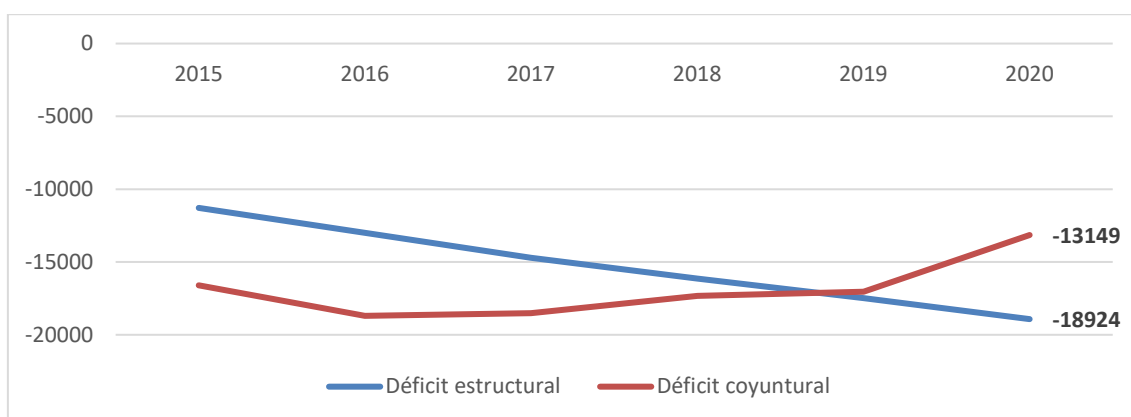
Fuente: Elaboración propia.

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 uno de los años 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 y de 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. La crisis de 2020 se ha compensado con más transferencias del Estado, de manera que el déficit estructural ha continuado creciendo menos.

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, se situaría en $-0,96\%$; 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 $-0,77\%$ en 2022, $-0,8\%$ en 2023, 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?

Tras el primer trimestre de 2020 comentamos que el impacto de la crisis de la Covid-19 sobre el valor del IRP iba a depender de la cuantía de las transferencias del Estado para compensar sus efectos sobre la recaudación en cotizaciones sociales. En junio y noviembre de 2020 se han producido transferencias extraordinarias que suman 20.002 millones de euros (de las cuales hemos estimado 17.444 como ingresos a efectos de cálculo del IRP y el resto para gastos no contributivos o por cese temporal que no forman parte del IRP), lo que ha implicado una mejora del IRP. Cabe recordar que si el instrumento que se utilizara fuera el del préstamo del Estado no formaría parte del aumento de ingresos -al tratarse de una operación financiera- y se produciría un empeoramiento del IRP. En la parte de gastos, los efectos son de una disminución del crecimiento del número de pensiones.

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 en la de gastos, donde a lo sumo se producirá un crecimiento algo menor. Por tanto, en la medida en que se produzcan nuevas transferencias del Estado, su valor puede mantenerse o mejorar, pero si se deja evolucionar el sistema sin aportaciones extraordinarias, la caída de cotizaciones impulsará el IRP a valores más negativos, como consecuencia del empeoramiento de la salud financiera del sistema.

Conclusiones

El IRP adelantado para el año 2021 se sitúa en el $-1,36\%$, bastante mejor que el de 2020 que fue del $-1,65\%$. Esto indica una mejor situación financiera del sistema de pensiones español debido

a las transferencias extraordinarias del Estado para compensar los efectos económicos asociados a la Covid-19.

Lo que está ocurriendo este año refleja también que el IRP puede modularse con transferencias del Estado, es decir, con una decisión política de aportar recursos presupuestarios al sistema de pensiones.

Aunque el IRP está todavía en vigor, su aplicación efectiva acabó en el ejercicio 2017. Las recomendaciones del Pacto de Toledo conocidas a final de 2020 plantean la vuelta al IPC como indicador para revalorizar las pensiones, lo que significará la derogación del IRP. Además, el Pacto de Toledo también propone trasladar el déficit del sistema de pensiones al Estado, por lo que las medidas para equilibrar el sistema de pensiones quedarán insertadas dentro de las medidas para equilibrar las finanzas públicas en general. No obstante, seguiremos calculando el déficit contributivo ya que creemos que los impuestos deberían servir para pagar gastos no contributivos, ligados a la solidaridad o justicia social, y no a pagar gastos contributivos, lo que llevaría, en última instancia, a un sistema fiscal más regresivo.