

El Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP) adelantado para el año 2022 se estima en un **-0,51% tras la ejecución presupuestaria del primer trimestre de 2021¹**

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. Además, mediante el IRP los pensionistas se convertían en actores principales de la sostenibilidad del sistema pues debían soportar parte del esfuerzo necesario para garantizar su viabilidad futura sacrificando una parte de su poder adquisitivo.

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 2022 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 parece inminente su derogación y sustitución por el IPC medio del año anterior, es importante conocer su valor teórico pues se trata de un buen indicador para conocer 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.

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.

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):

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

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.

Tras la liquidación presupuestaria provisional de 2020, el IRP estimado para 2021 continuó mejorando y se situó en **-1,36%** (tabla 2), impulsado por la aportación de ingresos adicionales vía transferencias extraordinarias del Estado, 14.002 millones (RDL 19/2020) y 6.000 millones (RDL 34/2020).

En 2021 estas transferencias ya serán ordinarias porque están incluidas en el presupuesto de la Seguridad Social como “Transferencias para dar cumplimiento a la recomendación primera del Pacto de Toledo 2020”, por importe de 13.929 millones de €. Pero es muy posible que no sean suficientes y tengan que complementarse con transferencias adicionales.

Tabla 2. Datos para el cálculo del IRP teórico 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 ejercicio que hacemos a continuación (ver tabla 3) consiste en adelantar el dato del IRP teórico para el ejercicio 2022 en base a lo ocurrido en el primer trimestre de 2021 según la liquidación presupuestaria de marzo de 2021, aplicando el incremento en las variables del primer trimestre de 2021 respecto al primer trimestre de 2020 como si se mantuviera durante todo 2021. Sin embargo, dada la irregularidad del calendario de transferencias, este supuesto no sería realista para el caso concreto de las transferencias del Estado, ya que el aumento del primer trimestre ha sido superior al 60% y esta tasa sería altamente improbable para todo 2021. En su lugar asumimos que el importe de las transferencias del Estado a finales de 2021 será como el de 2020. Es muy posible que las cotizaciones sociales y las pensiones contributivas se recuperen a lo largo de 2021 respecto a los datos atípicos de 2020 y que lo ocurrido en el primer trimestre no sea demasiado representativo, sin embargo, con las cautelas necesarias hemos preferido mantener el supuesto general para el resto de componentes de ingresos y gastos.

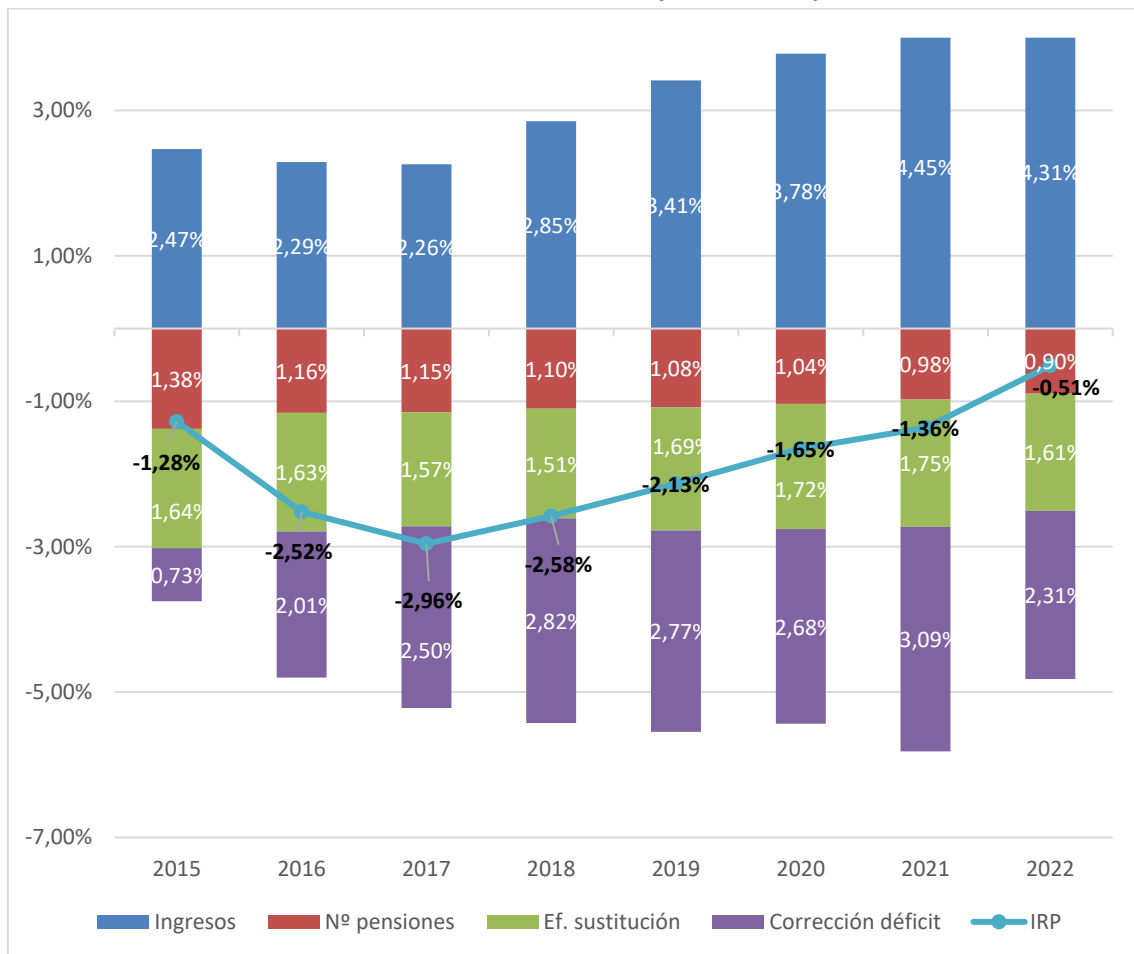
En comparación con la tabla 2, se observa en la tabla 3 que el valor teórico del IRP mejora hasta el -0,51%. Aunque el componente de ingresos todavía no muestra la recuperación que se espera a lo largo de 2021, el componente de gastos contribuye a la mejoría del indicador al disminuir tanto el crecimiento del número de pensiones por el efecto Covid (aumento de 0,3% cuando la tasa normal es del 1%) como el efecto sustitución o, mejor, resto de efectos (0,1% frente al normal del 1,5%). Por último, el factor más relevante en la mejoría es el de corrección del déficit, que va acercándose a cero por la mayor relevancia de las transferencias del Estado.

Tabla 3. Datos para el cálculo del IRP teórico adelantado de 2022 en % tras la ejecución presupuestaria del primer trimestre de 2021 y el cierre provisional de 2020.

Año	Ingresos	Número de pensiones	Efecto Sustitución	Corrección por superávit o déficit (-)	IRP 2021
	1	2	3	4	5=1-2-3+4
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	0,5	0,3	0,1		
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		
2027	3,6	1,0	1,5		
Media 2016-2026	4,31	0,90	1,61	-2,31	-0,51

En el Gráfico 1 se puede ver la evolución del IRP y de sus componentes, desde 2015 hasta 2022.

Gráfico 1. Evolución del IRP teórico y de sus componentes



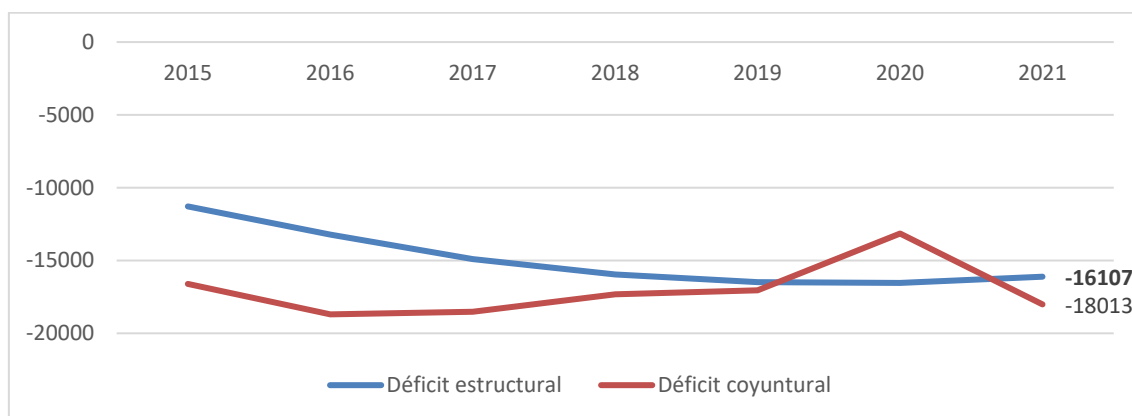
Fuente: Elaboración propia.

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 el 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. En 2021 se observa que el déficit estructural está mejorando por lo ocurrido los años previos, pero también habría que resaltar que, si se estancan las transferencias del Estado al nivel de 2020, el déficit coyuntural volverá a aumentar.

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 -0,37%; mejor al calculado con topes, ya que en este último caso estamos suponiendo que en 2022 y en los años sucesivos el IRP será del 0,25%, mientras que en el caso que analizamos ahora el IRP de 2022 y siguientes sería inferior al 0,25%; concretamente de -0,08% en 2023, 0% en 2024, etc. Por lo tanto, este método de cálculo nos permitiría una senda de convergencia del IRP más rápida.

Conclusiones

El IRP adelantado para el año 2022 se sitúa en el **-0,51%**, bastante mejor que el de 2021 que fue del **-1,36%**. Esto indica una mejor situación financiera del sistema de pensiones español debido a las transferencias extraordinarias del Estado, primero para compensar los efectos económicos asociados a la Covid-19, y en 2021 como mandato del Pacto de Toledo.

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 aparece reflejado en el borrador del Anteproyecto de Ley de “garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones”. Cuando se apruebe esta Ley, el IRP quedará derogado también legalmente.

El nuevo método de revalorización de las pensiones supone un cambio de paradigma, ya que el instrumento para equilibrar el sistema de pensiones, según el Pacto de Toledo, dejará de ser la revalorización de pensiones y pasará a ser la aportación del Estado vía transferencias, lo que supone simplemente un cambio interno de localización del déficit, pasando de la Seguridad Social a la Administración General del Estado.

Por lo tanto, 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.