

El Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP) para el año 2018 se estima en un **-2,58%** tras la ejecución presupuestaria provisional de 2017 y los presupuestos definitivos de 2018¹

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 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, a cambio de no garantizar el mantenimiento del poder adquisitivo, si bien también podría suponer una mejora de este.

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 para el año 2018. A pesar de que el Congreso ha aprobado su no aplicación para 2018 y 2019 como consecuencia de la negociación de los presupuestos generales del Estado entre los grupos parlamentarios, 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):

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

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=2018.

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.

$\bar{g}_{I,t+1}$: 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 2013 a 2023.

$\bar{g}_{P,t+1}$: 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 2018, $\alpha=0,25$.

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.

A continuación, el ejercicio que hemos planteado consiste en determinar cuál es el IRP que se puede avanzar para 2018, gracias a 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 a 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). Los tres cambios introducidos son:

- Actualización de los datos de 2017 en base a la liquidación provisional: la variación más significativa es la de los ingresos, cuyo crecimiento previsto en los Presupuestos es del 5,7% en 2017, mientras que, según los últimos datos, sería solo del 3,8%. Por su parte, el efecto sustitución se ha obtenido como diferencia entre el crecimiento conocido de los gastos en pensiones contributivas sin complemento a mínimos de 2017 (3,4% frente al previsto del 3,3%) y el crecimiento del número de pensiones (1,1% frente al 1,2% de la previsión de los Presupuestos) más la revalorización de las pensiones (0,25%), dando como resultado un efecto sustitución del 2%, frente a un 1,7% previsto².
- Actualización de los datos de 2018 en base al presupuesto de la Seguridad Social para 2018. En este punto, tenemos que hacer algunos comentarios:
 - Sorprende, como hecho más destacado, que el gasto en pensiones contributivas en el presupuesto definitivo sea el mismo que en el proyecto de presupuestos de 3 meses antes, cuando la revalorización de las pensiones ha pasado a ser del 1,6% en el presupuesto definitivo frente a una revalorización por tramos (0,25%-1%-1,5%) en el proyecto anterior. De hecho, se reconoce que la revalorización media será del 1,83% frente al 0,96% del proyecto anterior, pero ello no se traduce en un mayor gasto.

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. Sin este cambio metodológico, manteniendo el efecto sustitución de 2017 en el 1,7%, el valor del IRP adelantado sería inferior.

- La manera de “esconder” este aumento de gasto ha sido a través de una disminución de la componente “otros efectos”, mayoritariamente el efecto sustitución. Del 1,5% previsto ha bajado al 0,6%, una sospechosa bajada “ad hoc” para compensar la mayor revalorización. Esto va a provocar una desviación de los gastos liquidados respecto de los presupuestados, algo que iremos evaluando a medida que se conozcan los datos mensuales de ejecución presupuestaria.
- En la parte de ingresos se ha incluido por primera vez una transferencia corriente del Estado con el objetivo de “apoyar su equilibrio presupuestario”, cuyo importe es de 1.334 millones de €. El importe de la transferencia coincide con la disminución en la misma cuantía del préstamo sin intereses del Estado a la Seguridad Social, con la ventaja de que al ser una transferencia corriente sí que forma parte de los ingresos a efectos del IRP (crecen el 5,9%), algo que no pasaba con el préstamo del Estado al ser una operación financiera.
- Incorporación del año 2023 y eliminación del año 2012: los datos del año 2023 se obtienen aplicando los mismos incrementos que prevé la Seguridad Social para 2019-2022.

Los valores de todos los años necesarios para el cálculo del IRP de 2018 aparecen en la Tabla 2.

Tabla 2. Datos para el cálculo del IRP de 2018 en %

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	5,9	1,1	0,6		
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	2,85	1,10	1,51	-2,82	-2,58

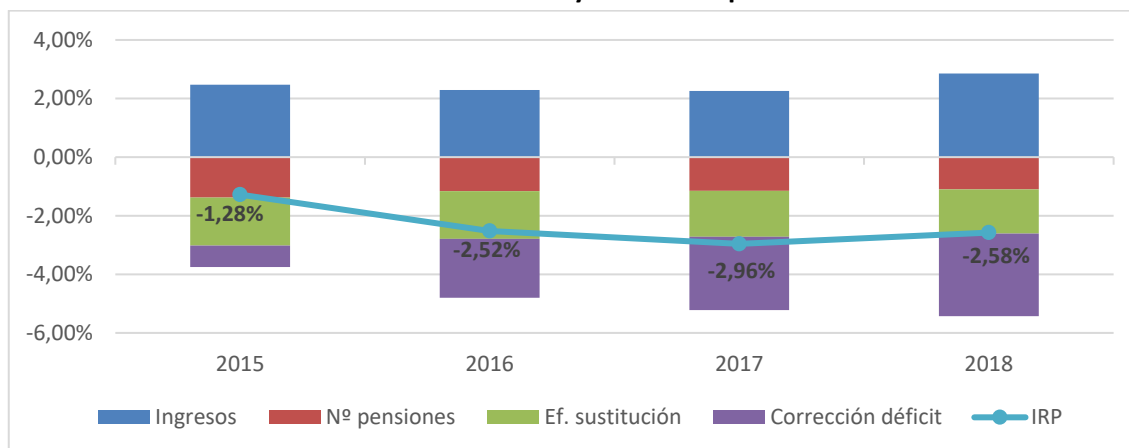
Fuente: Elaboración propia a partir de los presupuestos de la Seguridad Social de 2017, previsiones del Ministerio de Economía y Competitividad, datos de la ejecución presupuestaria provisional de 2017 y presupuestos de la Seguridad Social para 2018 (<http://www.seg-social.es>).

El resultado global indica que el IRP esperado para 2018 es mejor que el obtenido para 2017 (-2,58% frente a -2,96%). En nuestra opinión, no obstante, este resultado esconde una infravaloración de los gastos en pensiones contributivas de unos 1.100 millones de euros, algo que iremos viendo a lo largo del segundo semestre de 2018.

Por otro lado, al comparar los valores de la última fila de la Tabla 2 con los de la Tabla 1 (los que permiten determinar el IRP), lo más notorio es el incremento del término de ingresos, del 2,26% al 2,85% (al eliminar el año malo de 2012 y al incluir la nueva transferencia corriente del Estado) y el mayor ajuste que se observa como consecuencia de la corrección del déficit, que ha pasado de -2,50% en 2017 a -2,82% para 2018.

En el Gráfico 1 se puede ver la evolución del IRP y de sus componentes, desde 2015 hasta 2018. Se puede apreciar el continuo empeoramiento del valor del IRP hasta 2017 y la mejora en 2018.

Gráfico 1. Evolución del IRP y de sus componentes



Fuente: Elaboración propia.

¿Por qué se resiste a bajar el valor del IRP con aumentos de afiliación importantes?

En primer lugar, porque desde que se implantó en 2014, nunca se ha aplicado el IRP teórico, sino su tope mínimo en 2014-2017, del 0,25%, y el 1,6% en 2018. En situaciones de alta afiliación y con ingresos por cotizaciones muy elevadas, habría permitido mejorar el saldo del sistema y, por lo tanto, mejorar el valor del IRP; sin embargo, el crecimiento de las cotizaciones no es suficiente para compensar el término de corrección del déficit que aparece en la fórmula del IRP.

En segundo lugar, porque no se ha dotado al sistema, hasta 2018, de ingresos adicionales para cubrir el gap entre el IRP teórico y el IRP mínimo. Efectivamente, una inyección de ingresos no financieros procedentes de transferencias del Estado (impuestos) o de cotizaciones adicionales permitiría acercar el IRP teórico a su valor mínimo por el aumento del componente de incremento de ingresos y por la disminución del componente de corrección del déficit de la fórmula. Esto es lo que ha ocurrido parcialmente en 2018, lo que ha colaborado a la mejora del indicador; mientras que hasta 2017 se ha recurrido al fondo de reserva y a la emisión de deuda, que son operaciones financieras que no intervienen en la fórmula de cálculo 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 que en 2017 todavía no afectó al 39,31 por ciento de las nuevas jubilaciones (IEF presupuesto Seguridad Social página 180). En este sentido, dentro de las propuestas posibles 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.

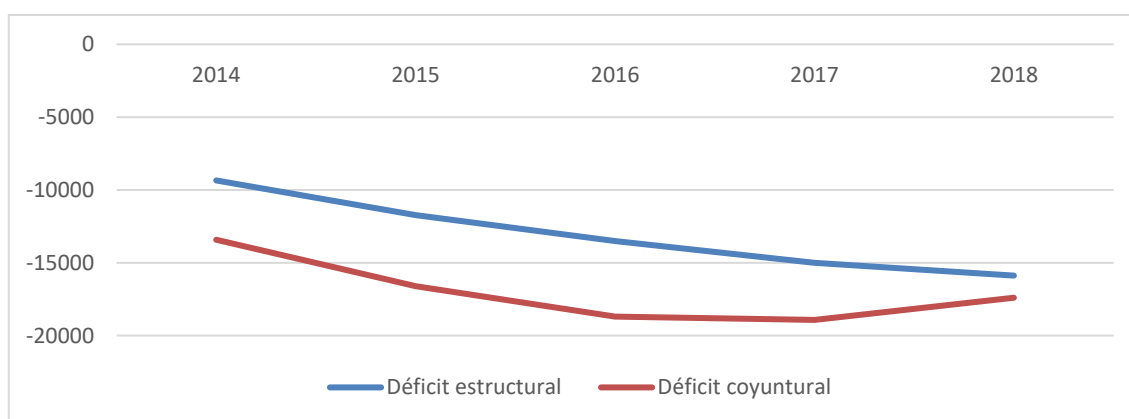
Déficit estructural

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. Uno de los 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, $I_{t+1}^* - G_{t+1}^*$, se obtiene como la diferencia entre ingresos y gastos medidos en media geométrica de 11 años centrada en $t+1=2018$. Con los datos disponibles hasta diciembre de 2017, el valor del déficit estructural previsto para 2018 es de 15.883 millones de euros.

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 2017 se ha frenado esta tendencia en el déficit coyuntural. En 2018, el presupuesto recoge una mejora del déficit coyuntural, pero, como hemos explicado anteriormente, es muy probable que se hayan infravalorado los gastos en pensiones contributivas.

Gráfico 2. Evolución del déficit coyuntural y estructural.



Fuente: Elaboración propia.

¿Qué consecuencias se pueden extraer del empleo de transferencias para pagar prestaciones contributivas?

El Pacto de Toledo establece que las prestaciones contributivas se pagarán básicamente con cotizaciones sociales. La práctica desde 1995 ha seguido ese criterio y el único ingreso adicional utilizado ha sido una transferencia del Estado dirigida a cubrir las obligaciones generadas por los complementos por mínimos. La inclusión de una transferencia adicional en e los PGE 2018 sin destino específico para cubrir una contingencia determinada, modifica el comportamiento mantenido hasta la fecha:

- a) Pone en riesgo cumplir con una de las recomendaciones del Pacto de Toledo, que aconseja separar las fuentes de financiación.
- b) El sistema contributivo pasa a ser menos transparente para realizar un seguimiento ya que no depende solo de las cotizaciones recibidas, sino que está supeditado a que, cada año, los presupuestos recojan unas transferencias cuyo importe entrará en competencia con el resto de partidas que componen nuestro estado del bienestar, como educación, sanidad, dependencia, servicios sociales, etc. Por otro lado, abre una puerta a la discrecionalidad en la toma de decisiones a corto plazo reduciendo el incentivo a tomar decisiones estructurales consensuadas con la mayoría.
- c) Una de las interpretaciones que se hace de las cotizaciones sociales es que es un salario diferido, cuya finalidad es poder devolver a los cotizantes un conjunto de prestaciones cuando las necesiten. Con lo cual, la financiación con impuestos supone una

interferencia en el desarrollo del propio sistema. Se podría llegar a interpretar como que cada contribuyente está “pagando” un salario diferido a los pensionistas actuales.

- d) Aparca el problema de la autofinanciación del sistema, creando una “cortina de humo” que no deja ver y, por lo tanto, solucionar el verdadero problema del sistema español, que es su excesiva generosidad. Esto se debe no solo a un problema coyuntural sino a un mal diseño, donde la cuantía de la pensión inicial no se calcula en términos de equivalencia financiero actuarial entre el total de pensiones esperadas y el total de cotizaciones efectuadas, a una tasa de interés igual al crecimiento del PIB.

Conclusiones

El IRP adelantado para el año 2018 se sitúa en el **-2,58%**, mejorando el de 2017 del **-2,96%**. Esto indica una mejora de la situación financiera del sistema de pensiones español, como consecuencia de un aumento de gastos previsto para 2018 (4%) inferior al aumento de ingresos previsto (5,9%). Ello ha sido posible por una novedosa transferencia corriente del Estado por importe de 1.334 millones de € y por una previsible infravaloración de los gastos que iremos comprobando a medida que avance el ejercicio.

En todo caso, el valor de **-2,58%** 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 más/menos un diferencial. 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 las próximas recomendaciones del Pacto de Toledo ofrezcan soluciones consensuadas a esta situación, pero teniendo como prioridad fundamental la sostenibilidad 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.