

El Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP) adelantado para el año 2021 se estima en **-1,72%** tras la ejecución presupuestaria del segundo trimestre de 2020¹

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 adelantado para el año 2021 con la información que proporciona la ejecución presupuestaria de la Seguridad Social tras el segundo trimestre 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 2018 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):

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

Siendo:

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} : 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 en los siguientes presupuestos. Nuestro grupo de investigación, en cambio, sí que procedió al cálculo de este indicador 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 no se dispone de presupuestos de la Seguridad Social, ni siquiera de proyecto de presupuestos como en 2019, por lo que este ejercicio es todavía más 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, se puede llevar a cabo el cálculo del IRP para 2020, obteniendo un valor de **-1,65%**, con el desglose de la tabla 1.

Tabla 1. Datos para el cálculo del IRP 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 adelantado tras la ejecución presupuestaria del primer trimestre de 2020 (tabla 2) y del segundo trimestres de 2020 (tabla 3), observando el empeoramiento respecto al IRP de 2020 (tabla 1) que se avanzaba tras el primer trimestre y la mejora importante tras el segundo trimestre debido a una transferencia del Estado a la Seguridad Social “para equilibrar el impacto en las cuentas de la Seguridad Social derivado del COVID-19” (RDL 19/2020). Los cambios introducidos respecto al cálculo de la tabla 1 son:

- Eliminación del año 2015 e incorporación del año 2026 con las mismas estimaciones que las del año 2025.
- Actualización de los datos de 2020 con lo realmente observado hasta el primer trimestre de 2020 (tabla 2) o segundo trimestre de 2020 (tabla 3).

Tabla 2. Datos para el cálculo del IRP adelantado de 2021 en % tras el primer trimestre 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
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	3,8	0,8	3,4		
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	4,06	1,04	1,88	-3,62	-2,47

Tabla 3. Datos para el cálculo del IRP adelantado de 2021 en % tras el segundo trimestre 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
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	5,1	0,2	2,0		
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	4,18	0,99	1,76	-3,15	-1,72

La comparación entre el resultado de los dos primeros trimestres de 2020 refleja que el valor del IRP depende de decisiones de política económica como la transferencia de recursos provenientes del presupuesto general hacia el sistema de pensiones. Efectivamente, en junio de 2020, mediante el RDL 19/2020, se realizó una transferencia del Estado a la Seguridad Social por importe de 14.002,59 millones de euros para paliar los efectos de la COVID-19. Sin embargo, no toda esa cuantía se debe considerar como ingresos a efectos de cálculo del IRP ya que una parte debería ir destinada a gastos que han crecido por la COVID-19 pero que no son gastos a efectos del IRP. Por tanto, de ese importe hemos restado 3.443 millones que son los dedicados a prestaciones por cese temporal de autónomos hasta junio y que no forman parte del IRP, considerando que el resto sí que son ingresos a efectos del IRP. Esta transferencia de más de 10.000 millones es la que ha permitido que los ingresos suban más (5,1%) de lo que lo habían hecho hasta el primer trimestre (3,8%) y mucho más de lo que lo están haciendo las cotizaciones

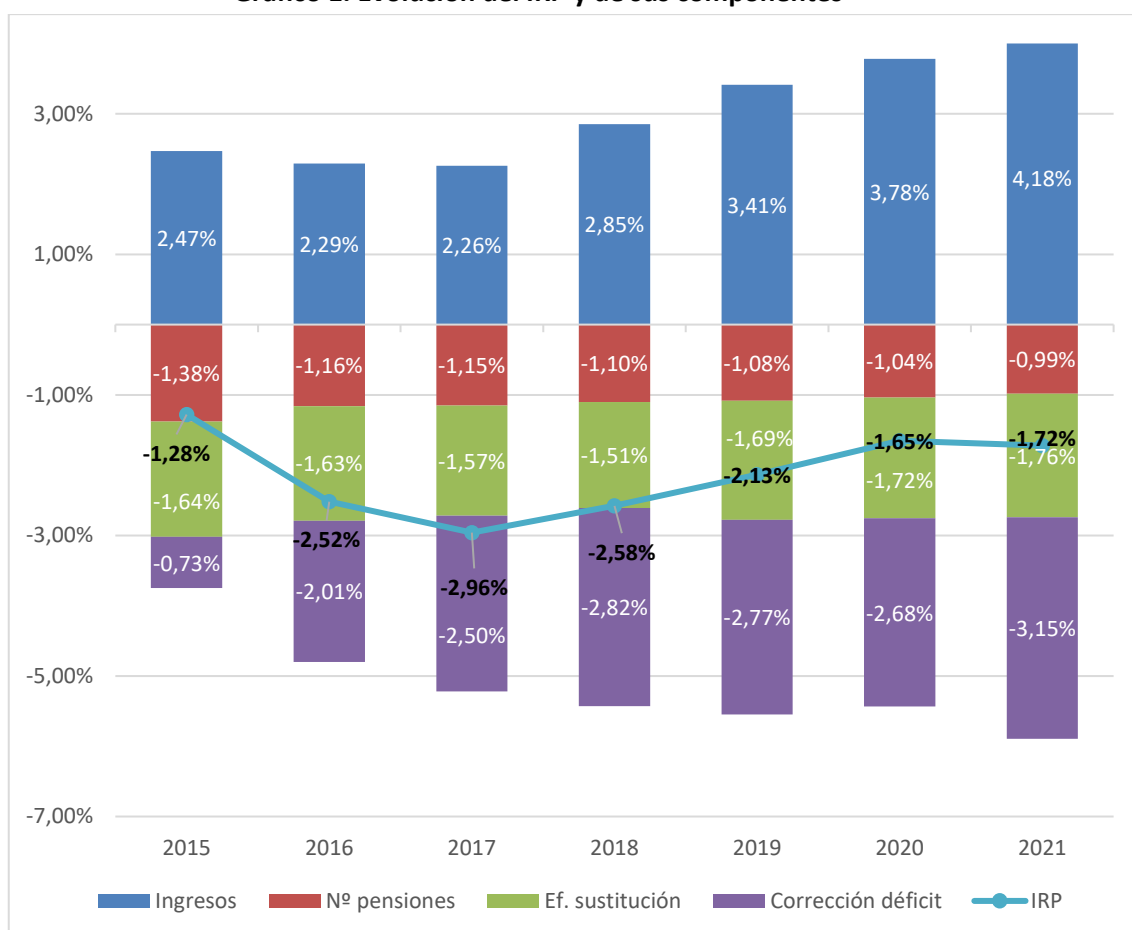
hasta el segundo trimestre (-3,5%). Los cálculos del IRP suponen que este ingreso extraordinario se consolida en el futuro (aumento de ingresos del 3,6% anual).

El número de pensiones también colabora a la mejora del IRP en el segundo trimestre debido a la anomalía de mortalidad de más de 30.000 pensionistas que hemos estimado entre marzo y mayo de 2020 asociada a la COVID-19. Así, el aumento del número de pensiones tras el segundo trimestre se reduce al 0,2% respecto al mismo trimestre del año anterior desde el 0,8% del primer trimestre.

El resultado global indica que el IRP adelantado para 2021 es mejor tras el segundo trimestre que tras el primer trimestre, aunque algo peor que el obtenido para 2020 (-1,72% frente a -1,65%). Respecto a 2020, lo más notorio en positivo es el incremento del término de ingresos, del 3,78% al 4,18% (al eliminar el año malo de 2015 por el normal de 2026 y al incorporar la transferencia extraordinaria). En la parte negativa, el término de corrección de déficit aumenta su deterioro al ser mayor el déficit estructural del sistema. El resto de componentes arrojan pocas variaciones.

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

Gráfico 1. Evolución del IRP y de sus componentes



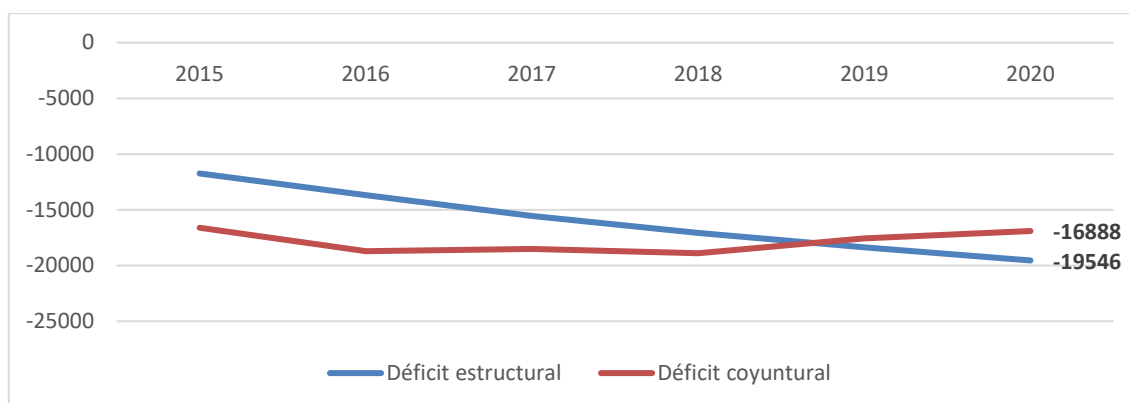
Fuente: Elaboración propia.

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 año 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. En el gráfico 2 se observa una continuidad en esta tendencia con los datos conocidos del segundo trimestre debido a la transferencia extraordinaria antes comentada. Gracias a ella, el déficit coyuntural que se proyectaba para 2020 tras el primer trimestre (superior a 21 mil millones de €) se reducirá en gran medida.

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 -1,27%; 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 -1,27% en 2021, -1,00% en 2022, 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 comentamos que el impacto de la crisis de la Covid-19 sobre el valor del IRP va a depender de la cuantía de las transferencias del Estado para compensar sus efectos sobre la recaudación en cotizaciones sociales. Hemos visto que en junio de 2020 se ha producido una transferencia de 14.002 millones de euros, lo que ha supuesto una mejora del IRP. En

cambio, si el instrumento que se utilizara fuera el del préstamo del Estado, al tratarse de una operación financiera no formaría parte del aumento de ingresos y se produciría un empeoramiento del IRP.

En la parte de gastos, los efectos son de una disminución del crecimiento del número de pensiones y, en menor medida, del efecto sustitución, redundando ambos en una mejora del IRP.

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 la de gastos, donde a lo sumo se producirá un aumento 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, lo que indicaría un empeoramiento la salud financiera del sistema.

Conclusiones

El IRP adelantado para el año 2021 se sitúa en el **-1,72%**, algo peor que el de 2020 del **-1,65%**. Esto indica una peor situación financiera del sistema de pensiones español, rompiendo la tendencia de los 2 años anteriores. Los efectos económicos asociados a la Covid-19 se han compensado con una transferencia extraordinaria del Estado, lo que ha permitido que el valor del IRP no fuera más negativo.

Lo que ha ocurrido este trimestre 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. Así, sin la transferencia extraordinaria el IRP se hubiera situado en **-3,49%**, con la transferencia mencionada se queda en el **-1,72%** y con una transferencia superior en 10.000 millones de euros a la realizada el IRP pasaría a ser positivo.

Dado que el IRP no está todavía derogado, solo aplazado, es relevante plantearse posibles reformas en su aplicación o sistemas alternativos de revalorización que tengan en cuenta el IPC². 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 futuras recomendaciones del Pacto de Toledo ofrezcan soluciones consensuadas a esta situación, pero teniendo como prioridad fundamental la sostenibilidad del sistema.

² En realidad, la fórmula de cálculo del IRP se puede poner en función del IPC, para lo cual bastaría con descomponer la variación de los ingresos nominales en dos componentes: la variación del IPC más la variación de los ingresos reales.