

*Observatorio**

EL ÍNDICE DE REVALORIZACIÓN DE LAS PENSIONES (IRP) Y SU IMPACTO SOBRE EL SISTEMA DE PENSIONES ESPAÑOL

JOSÉ ENRIQUE DEVESA CARPIO

MAR DEVESA CARPIO

ROBERT MENEU GAYA

Universidad de Valencia

INMACULADA DOMÍNGUEZ FABIÁN

BORJA ENCINAS GOENECHEA

Universidad de Extremadura

Durante décadas el sistema de revalorización de las pensiones aplicado en España, con base en el IPC, ha estado orientado a mantener el poder adquisitivo de las pensiones sin tener en cuenta, salvo congelaciones puntuales, sus consecuencias sobre la sostenibilidad financiera de la Seguridad Social. La reforma de la Seguridad Social aprobada en 2013 (Ley 23/2013) introduce un nuevo sistema que supone un cambio radical en la política de revalorización al vincular la actualización de las pensiones al equilibrio presupuestario del sistema. En este trabajo se analiza el impacto que tendrá el nuevo Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP) sobre el poder adquisitivo de los pensionistas y su capacidad para equilibrar financieramente el sistema de pensiones, todo ello bajo distintos escenarios de crecimiento económico.

Palabras clave: sistema de pensiones español, Índice Revalorización de las Pensiones, poder adquisitivo pensionistas.

Clasificación JEL: H55, J26.

El envejecimiento demográfico está obligando a los gobiernos europeos a ejecutar importantes reformas en sus sistemas de pensiones con el objetivo fundamental de asegurar su sostenibilidad. En España, las reformas emprendidas han sido muy diversas pero en la mayoría de los casos el ajuste ha sido soportado por el colectivo de cotizantes, dejándose al margen a la po-

(*) Los originales incluidos en la sección *Observatorio* de Revista de Economía Aplicada han sido sometidos a un proceso específico de evaluación, en el que se valora la relevancia y actualidad del tema y el rigor en el análisis por encima de la originalidad de la contribución a la literatura académica.

blación pensionista debido a que por razón de su edad o incapacidad la pensión pública constituye su principal, y muy a menudo única, fuente de ingresos. De hecho, aunque en los últimos años la posición económica de los pensionistas con respecto a la población en edad de trabajar ha cambiado sustancialmente, durante mucho tiempo el término pensionista ha sido sinónimo de pobreza¹.

Esta especial inmunidad frente a las reformas de la que han disfrutado hasta ahora los pensionistas tiene su reflejo más claro en la política de revalorización de las pensiones, esto es, en las reglas, automáticas o no, que se han aplicado periódicamente para actualizar la cuantía de las pensiones ya causadas. Durante décadas el sistema de revalorización aplicado en España, con base en el índice de precios al consumo (IPC), ha estado orientado a mantener el poder adquisitivo de los pensionistas sin tener en cuenta, salvo congelaciones puntuales, sus consecuencias sobre la sostenibilidad financiera de la Seguridad Social.

No se puede negar que esta política ha tenido un impacto social muy positivo al permitir que la cuantía de las pensiones mejorara sustancialmente, en especial las pensiones mínimas que en muchos casos han sido revalorizadas por encima del coste de la vida. Sin embargo, tampoco se puede obviar que el sistema de revalorización es un componente esencial en el crecimiento del gasto en pensiones y, en consecuencia, es una variable clave para la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social. En efecto, la evolución del gasto depende de tres factores: el crecimiento del número de pensiones, la revalorización de las pensiones y el efecto sustitución². En concreto, en el periodo 2000-2011 el gasto en pensiones contributivas creció a una tasa media anual acumulativa del 6,3%, del cual más de la mitad se explica por el factor revalorización.

Por ello, en un contexto como el actual de continuos déficits en la Seguridad Social, no debe extrañar que la política de revalorización haya adquirido un protagonismo destacado en el actual debate sobre la viabilidad de nuestro sistema de pensiones y que ha culminado con la aprobación de la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social. Una de las medidas introducidas por esta Ley es la modificación del régimen de revalorización de las pensiones. El nuevo sistema, que sustituye al IPC a partir de 2014, supone un cambio radical en la política de revalorización al vincular la actualización anual de las pensiones al necesario equilibrio presupuestario y sostenibilidad financiera a largo plazo del sistema, relegando, por tanto, a un segundo plano el mantenimiento del poder adquisitivo de los pensionistas.

(1) Como se recoge en Unespa (2013) los sistemas de pensiones han sido un potente instrumento para disminuir las tasas de pobreza entre la población anciana. En este sentido, según los datos de la última Encuesta de Condiciones de Vida, Instituto Nacional de Estadística (2014), la tasa de riesgo de pobreza entre las personas de 65 y más años ha descendido considerablemente del 29,8% en 2004 al 12,7% en 2013. Por el contrario, en el mismo periodo la tasa de riesgo de pobreza del total de la población ha aumentado desde el 20,1% al 20,4%.

(2) El efecto sustitución refleja sobre todo el hecho de que las nuevas pensiones que entran en el sistema a lo largo de un año son de mayor cuantía que las que causan baja en ese mismo año, pero también recoge el efecto sobre la pensión media derivada de otras circunstancias como el aumento del complemento a mínimo al cumplir 65 años, los cambios de grado en las pensiones de incapacidad permanente, los cambios normativos, etc.

El objetivo de este trabajo es doble. Por un lado, estudiar cómo se ha regulado y los objetivos perseguidos con la revalorización de las pensiones del sistema de Seguridad Social español hasta la aprobación de la Ley 23/2013. En segundo lugar, se analizará el impacto que tendrá la nueva fórmula de revalorización sobre el poder adquisitivo de los pensionistas según cómo evolucione nuestra economía en las próximas décadas, partiendo de la senda más probable de crecimiento económico y planteando distintos escenarios sobre el crecimiento del empleo y de la productividad. Los resultados numéricos se completarán añadiendo un escenario de baja inflación, ante el peligro deflacionista; y aplicando la fórmula del nuevo Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP) con distintos suelos, lo que permitirá visualizar el intercambio entre pérdida de poder adquisitivo y aumento de la presión fiscal como las dos formas de hacer sostenible el sistema de pensiones.

La estructura del trabajo es la siguiente. Tras esta introducción, en el epígrafe 1 se detallan los cambios que se han producido en el régimen de revalorización de las pensiones desde la década de los setenta hasta la aprobación de la Ley 23/2013 que pone fin a la indexación automática de las pensiones al IPC. En el epígrafe 2 se analiza la nueva fórmula que va a determinar la revalorización de las pensiones a partir de 2014. A continuación, en el epígrafe 3 se valora el impacto a largo plazo que tendrá la aplicación del nuevo IRP sobre el poder adquisitivo de los pensionistas planteando distintos supuestos de evolución de nuestra economía. Por último, se recogen las principales conclusiones.

1. EL SISTEMA DE REVALORIZACIÓN DE LAS PENSIONES EN ESPAÑA HASTA EL AÑO 2013

La regulación sobre la revalorización de las pensiones del Sistema de la Seguridad Social se remonta a comienzos de la década de los setenta cuando la legislación española reconoce por primera vez de forma explícita la obligación de mejorar las pensiones (Ley 24/1972). No obstante, para Durán (1986) en realidad se trataba más de una declaración de intenciones que de una obligación ya que dejaba a la discrecionalidad del Gobierno, teniendo en cuenta las posibilidades del sistema, la forma y periodicidad de las revalorizaciones así como la cuantía de las mismas.

Esta ausencia de garantía de revalorizaciones periódicas se mantuvo hasta la aprobación de la Ley 26/1985 que introdujo, por primera vez, en un texto legal la obligación de que las pensiones debían revalorizarse automáticamente al comienzo de cada año de acuerdo con el IPC previsto. Sin embargo, se trataba de una revalorización automática selectiva ya que sólo era aplicable a las nuevas pensiones de jubilación e incapacidad y a las que fuesen inferiores al Salario Mínimo Interprofesional (SMI). Para el resto de pensiones se aplicaba el sistema de revalorización establecido en la ley de 1972 (cuadro 1).

Durante la década siguiente se continuó con la política de revalorización que se venía practicando desde comienzos de la década de los setenta y que consistía en beneficiar en mayor medida a las pensiones mínimas, que sistemáticamente crecían por encima del IPC, a costa de las más elevadas, y especialmente las que estaban en el tope máximo, cuyo poder adquisitivo fue rápidamente deteriorándose³.

(3) Entre 1985 y 1995 la pensión mínima de jubilación para mayores de 65 años se revalorizó en un 210%, casi el triple del IPC mientras que la pensión máxima tan sólo aumentó un 42%.

Cuadro 1: REVALORIZACIÓN DE LAS PENSIONES CON LA LEY 26/1985

Tipo de pensión	Sistema de Revalorización	Compensación por desviación entre el IPC real y el previsto
Pensiones de jubilación e incapacidad conforme a la Ley 26/1985	IPC previsto	No
Pensiones inferiores al SMI	IPC previsto	Sí
Resto de pensiones	Decisión del Gobierno	No

Fuente: Elaboración propia.

En el año 1995, el Congreso de los Diputados aprobó el Informe conocido como Pacto de Toledo, en el que se proponía, entre otras medidas, garantizar el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones mediante un mecanismo de revalorización automática en función del IPC previsto, y con cláusula de revisión a año vencido para compensar las posibles desviaciones de inflación. Sin duda, se trataba de una medida con un gran impacto social pero, al mismo tiempo, suponía un fuerte desafío para el sistema, cuya viabilidad futura pasaba por una contención de los factores que habían estimulado el crecimiento del gasto de la Seguridad Social⁴.

Por ello, la recomendación de vincular la revalorización de las pensiones a la evolución del IPC fue muy cuestionada por considerarla contradictoria con uno de los objetivos fundamentales del Pacto de Toledo, como era lograr el equilibrio financiero a largo plazo del sistema. Según Herce y Alonso (1998), esta medida era muy problemática ya que implicaba renunciar al mecanismo más potente para controlar el crecimiento del gasto en pensiones.

En los años siguientes surgieron varias propuestas alternativas para la actualización anual de las pensiones. Herce y Pérez-Díaz (1995) proponían que las pensiones se actualizaran 0,5 puntos por debajo del IPC (IPC-0,5%), por su impacto favorable en el control del gasto en pensiones. Además, los defensores de esta medida argumentan que los pensionistas también deben soportar, por medio de la pérdida de poder adquisitivo, una parte del peso de las reformas necesarias para garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones⁵. Otra de las medidas propuestas consistió en utilizar como índice de referencia para la revalorización de las pensiones un IPC específico para las personas mayores, debido a la distinta composición de la cesta de la compra de este colec-

(4) Desde el inicio de la democracia los gastos de la Seguridad Social en relación al PIB crecieron de forma importante, pasando del 10,85% del PIB en 1977 al 15,07% en el año 1995, al tiempo que su principal fuente de financiación, los ingresos por cotizaciones sociales, se mantenían más o menos estables entre el 9,3% y el 10,5% del PIB.

(5) Balmaseda, Melguizo y Taguas (2006) estiman que una revalorización de las pensiones según la variación del IPC-0,5% retrasaría en tres ejercicios la aparición del déficit en la Seguridad Social y contribuiría a reducir el gasto en pensiones contributivas en 4,2 puntos de PIB en 2060, respecto a un escenario base sin reformas paramétricas.

tivo (IPC-Mayores). Albarrán (2005) proponía utilizar un IPC que tuviera en cuenta las pautas específicas de consumo de las personas mayores de 65 años en cada región.

Posteriormente, la Ley 24/1997 introdujo cambios respecto a la revisión anual de las pensiones que determinaron claramente que el fin fundamental de la nueva política de revalorización era garantizar a todos los pensionistas que su pensión inicial, calculada en función de su historial laboral, mantendría con el paso del tiempo su poder adquisitivo. Estas novedades fueron:

- Generalizar la fórmula de revalorización automática de las pensiones en función del IPC previsto a todas las pensiones del sistema.
- Incluir un mecanismo de compensación que garantizase el mantenimiento del poder adquisitivo de todas las pensiones, y no sólo de las pensiones inferiores al SMI, como se hacía en la Ley 26/1985⁶.
- Garantizar que la cuantía de la pensión mínima, no así la pensión máxima, también se debía revalorizar cada año en función del IPC.

A comienzos de 2011⁷, el Congreso de los Diputados aprobaba la segunda revisión del Pacto de Toledo. En este informe, como en los anteriores, se defendía el mantenimiento del poder adquisitivo de los pensionistas pero además se fijaban una serie de recomendaciones que mostraban claramente la preocupación de la Comisión del Pacto de Toledo por los efectos del sistema de revalorización vigente sobre el equilibrio financiero del sistema:

- La política de revalorización debe tener como objetivo el estricto mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones. En consecuencia, cualquier decisión política encaminada a mejorar dicho poder adquisitivo deberá sufragarse con cargo a otros recursos financieros.
- Cualquier desviación entre el IPC previsto y el IPC real que dé lugar a una mejora del poder adquisitivo, el Gobierno deberá decidir su tratamiento específico como mejora que se consolida, total o parcialmente o como mejora que no se consolida. En cualquier caso, la decisión adoptada deberá asegurar la sostenibilidad a largo plazo del sistema.
- Propone estudiar la posibilidad de utilizar otros índices de revalorización basados en la evolución de la economía, el crecimiento de los salarios o el comportamiento de las cotizaciones a la Seguridad Social.

(6) Inicialmente, el sistema de compensación diseñado era de tipo bidireccional, esto es, si el IPC previsto resultaba superior al realmente producido, la diferencia debía ser absorbida en la revalorización del siguiente ejercicio económico. En la práctica no fue así. La revalorización aplicada a comienzos de 1998 no tuvo en cuenta que en el año 1997 el IPC previsto (2,6%) fue superior al crecimiento real de los precios (2%). Es más, tan sólo un año después, la Ley 50/1998 eliminó la aplicación de la compensación cuando el IPC previsto fuese superior al real.

(7) El fuerte crecimiento que registró la economía y los continuos superávits de la Seguridad Social permitieron que la fórmula de revalorización de las pensiones aprobada en 1997 se aplicara sin excepción. Sin embargo, en el año 2010, en plena crisis económica, el Gobierno suspendió la revalorización de las pensiones para el ejercicio 2011 (Real-Decreto-Ley 8/2010). Posteriormente, a finales del año 2012, se suspendió la actualización de las pensiones que debía aplicarse para compensar la desviación entre el IPC previsto a comienzos de ese año (1%) y el IPC interanual del mes de noviembre de 2012 (2,9%) mediante el Real Decreto-ley 28/2012.

La reforma del sistema de pensiones aprobada a mediados del año 2011 (Ley 27/2011) no introdujo ninguna modificación en este sentido. Sin embargo, a finales de 2012 el Gobierno planteó la posibilidad de cambiar el indicador de referencia para la revalorización de las pensiones sustituyendo el IPC general, situado en el 2,9%, por el IPC a impuestos constantes (IPC-IC)⁸ que apenas alcanzaba el 0,9%. La diferencia entre actualizar y consolidar las pensiones con una u otra referencia era considerable (cerca de 4.000 millones de euros) e inasumible debido a la necesidad de cumplir con el objetivo de déficit comprometido con la UE. Finalmente, el Gobierno optó por suspender la actualización de las pensiones para el ejercicio 2012 (Real Decreto-ley 28/2012).

Para finalizar con este epígrafe, en el cuadro 2 se aprecia claramente que la política de revalorización aplicada en las últimas décadas ha beneficiado a las pensiones mínimas. Desde 1984 la pensión mínima de jubilación con cónyuge a cargo se ha multiplicado por cinco, lo que en términos de poder adquisitivo ha supuesto una ganancia acumulada cercana al 66%. Por el contrario, la pensión máxima acumula una pérdida de poder adquisitivo del 24,5%. En consecuencia, la ratio pensión mínima/pensión máxima, que en el año 1984 era inferior al 14%, no ha parado de crecer, situándose en el 30,5% en 2013.

Esta convergencia entre los topes mínimo y máximo se podría explicar por un esfuerzo contributivo creciente de aquéllos que cotizan por la base mínima. Sin embargo, el cociente entre la pensión mínima y el SMI, cuya evolución ha ido en la misma línea que la base de cotización mínima, creció espectacularmente desde el 75% en 1984 hasta el 121% en 2013. Esto supone que una parte importante del esfuerzo realizado para mejorar las pensiones mínimas se ha financiado con el ahorro conseguido por una escasa revalorización de las pensiones más altas. Dicho de otra forma, la política de revalorización aplicada ha supuesto una importante transferencia de renta vertical de los pensionistas con mayor nivel de pensiones a los que la tienen más baja.

2. EL SISTEMA DE REVALORIZACIÓN DE LAS PENSIONES TRAS LA REFORMA DE 2013

2.1. *Motivación y objetivos del nuevo sistema de revalorización*

Es un hecho incontestable que una de las principales amenazas a las que tendrá que hacer frente nuestro sistema de pensiones en las próximas décadas es el riesgo derivado del continuo y rápido envejecimiento de la población. Según las últimas proyecciones demográficas, Instituto Nacional de Estadística (2014), la tasa de dependencia de las personas mayores (cociente entre la población mayor de 64 años y la población en edad de trabajar) pasará del 27,6% en 2014 hasta el 75,7% en 2064. La proyección EuroPop2013, Eurostat (2014), para España es menos alarmista y espera una tasa de dependencia del 54,7% en 2060. Esta tendencia demográfica se debe, fundamentalmente, al aumento de la esperanza de vida y a la llegada a la jubilación de las generaciones nacidas en el baby-boom. Esto supone que cada vez es mayor el número de personas que llegan a la edad de jubilación y que, una vez alcanzada ésta, viven cada vez más años. En concreto, se prevé que en el año 2063 la esperanza

(8) Este indicador descuenta de la variación de los precios la parte que se debe a las modificaciones en los impuestos que gravan el consumo. Para ello, mide la evolución de los precios bajo el supuesto de que estos impuestos no han variado desde el momento de referencia.

Cuadro 2: EVOLUCIÓN DE LA PENSIÓN MÍNIMA Y MÁXIMA Y EL SMI									
Año	P. Mínima (*)		P. Máxima		SMI (**)		P. Mín./ P. Máx (%)	P. Mín./ SMI (%)	P. Mín./ SMI (%)
	€ corrientes	€ 2013	€ corrientes	€ 2013	€ corrientes	€ 2013			
1984	157,22	469,93	1.129,60	3.376,37	208,79	624,07	13,92	75,30	75,30
1994	349,67	581,85	1.540,69	2.563,71	364,03	605,75	22,70	96,06	96,06
2004	492,02	607,15	2.116,78	2.612,11	475,50	586,77	23,24	103,47	103,47
2013	778,90	778,90	2.548,12	2.548,12	645,30	645,30	30,57	120,70	120,70
Ganancia/pérdida poder adquisitivo 1984-2013	65,74%		-24,53%		3,40				

(*) Pensión mínima de jubilación para mayores de 65 años y con cónyuge a cargo.

(**) En el año 2004 el SMI cambió varias veces. La cuantía reflejada es el valor medio.

Fuente: Anexo Informe Económico-Financiero de la Seguridad Social, INE y Elaboración propia.

de vida a los 65 años sea 8 años superior a la actual según el INE (4 años superior entre 2013 y 2060 según Eurostat).

Sin duda, este hecho es extraordinariamente positivo ya que, como señalan Conde-Ruiz y Alonso (2006), no hay mejor señal del desarrollo de una sociedad que sus ciudadanos vivan cada vez más años y en mejores condiciones. Ahora bien, no se puede ignorar que el envejecimiento conlleva múltiples consecuencias que trascienden lo puramente demográfico, destacando especialmente su impacto sobre los sistemas públicos de pensiones.

Además de los riesgos a largo plazo derivados del envejecimiento demográfico, el sistema también debe dar respuesta a los problemas a los que se enfrenta en el corto plazo relacionado fundamentalmente con la caída del empleo y, en consecuencia, de la recaudación por cotizaciones sociales. La actual crisis económica ha provocado que en el periodo 2007-2013, las cuentas de la Seguridad Social hayan pasado de presentar un superávit por operaciones no financieras en términos de ejecución presupuestaria de cerca de trece mil millones de euros en 2007 a un déficit de más de diez mil millones en 2013 (según los presupuestos liquidados de la Seguridad Social). Todo ello a pesar de que en este periodo de tiempo las transferencias corrientes del Estado han aumentado en más de 9.500 millones de euros, destinados en su mayor parte a financiar el gasto en complemento a mínimos.

Si bien los sistemas de pensiones de reparto, como es el español, pueden incurrir en déficits presupuestarios coyunturales, éstos no pueden mantenerse de forma indefinida. Hasta ahora la existencia del Fondo de Reserva para el pago de las pensiones ha permitido solucionar transitoriamente la existencia de estos déficits, pero de continuar esta tendencia llegará un momento en que el sistema no dispondrá de recursos suficientes para hacer frente a sus obligaciones. En los años 2012 y 2013 las disposiciones realizadas del Fondo de Reserva han alcanzado los 18.651 millones de euros, lo que supone que en tan solo dos años su saldo se haya reducido en casi un 20%. Por tanto, resulta imprescindible y urgente la adopción de medidas que contribuyan a frenar el crecimiento del gasto y garantizar a medio y largo plazo el equilibrio presupuestario del sistema de Seguridad Social.

En este contexto, se ha aprobado el nuevo Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP) que permitirá, a partir de 2014, desligar su revisión de la evolución del IPC, para vincularlo al equilibrio presupuestario del sistema. Sin obviar las consecuencias que pueden derivarse de este cambio sobre el poder adquisitivo de los pensionistas, parece lógico, desde el punto de vista de la sostenibilidad del sistema, que las reglas que determinan la revalorización de las pensiones, principal factor explicativo del crecimiento del gasto de la Seguridad Social, no sean ajenas a las posibilidades financieras del sistema. De hecho, durante los últimos años de crisis económica, el compromiso legal de que las pensiones crezcan automáticamente al mismo ritmo que el IPC se ha visto suspendido en varias ocasiones por decisiones arbitrarias del Gobierno. En definitiva, en realidad se trata de un compromiso matizado: se mantendrá el poder adquisitivo de las pensiones siempre que el sistema cuente con los recursos necesarios para ello (Comité de Expertos, 2013).

Por el contrario, como se verá posteriormente, el nuevo IRP determina de forma automática y totalmente objetiva la revalorización de las pensiones, basándose para ello en la evolución de una serie de variables que son fundamentales para el equilibrio presupuestario del sistema. Además, cabe recordar que ya en el año 2011 el In-

forme de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo sugería la conveniencia de estudiar la posibilidad de utilizar otros índices de revalorización basados, entre otros, en el crecimiento de los salarios, la evolución de la economía o el comportamiento de las cotizaciones a la Seguridad Social.

2.2. Características del nuevo Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP)

De acuerdo con lo dispuesto en la disposición adicional novena del Real Decreto-Ley 5/2013, a mediados del año 2013 se creó una Comisión de Expertos para la elaboración de un informe sobre el Factor de Sostenibilidad del Sistema de Seguridad Social. Basándose en dicho informe, a finales de 2013 el Gobierno aprobó la Ley 23/2013 que regula el Factor de Sostenibilidad y el Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social.

El Factor de Sostenibilidad⁹ se define como un instrumento que con carácter automático permite vincular la cuantía de la pensión inicial de jubilación a la evolución de la esperanza de vida de los pensionistas. El objetivo de este mecanismo es ajustar la pensión inicial de jubilación a la variación de la esperanza de vida, de manera que a partir de su aplicación el valor actual actuarial de la pensión que reciban a lo largo de su vida dos pensionistas con las mismas condiciones, excepto el año en el que se jubilen, sea el mismo con independencia de cuál sea el año en el que acceda a la jubilación (equidad intergeneracional). Este factor sólo afectará a las nuevas pensiones de jubilación y se empezará a aplicar a partir del año 2019.

Por el contrario, el IRP afectará al conjunto de pensionistas, actuales y futuros, ya que introduce un nuevo sistema que desliga la revalorización anual de las pensiones del IPC¹⁰, al introducir en su cálculo otras tasas de crecimiento, además de la inflación. Según las nuevas reglas, a partir de 2014 las pensiones contributivas, incluido el importe de la pensión mínima, se revalorizarán al comienzo de cada año en función de este nuevo índice para cuyo cálculo se tendrán en cuenta una serie de variables relacionadas con la situación financiera de la Seguridad Social, como son los ingresos y gastos del sistema, el número de pensiones y el efecto sustitución. Además, para que el IRP sea más estable frente a los ciclos económicos y así evitar cambios bruscos y excesivos sacrificios de los pensionistas en los periodos de crisis, en su cálculo se utilizan medias móviles geométricas y aritméticas de 11 años, centradas en el año de cálculo.

En concreto, según el artículo 7 de la Ley 23/2013 la expresión matemática que se utilizará cada año para determinar el valor del IRP es la siguiente:

$$IR_{t+1} = \bar{g}_{I,t+1} - \bar{g}_{P,t+1} - \bar{g}_{S,t+1} + \alpha \left(\frac{I_{t+1}^* - G_{t+1}^*}{G_{t+1}^*} \right) \quad [1]$$

(9) El factor de sostenibilidad fue introducido por la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, pero estaba pendiente de su posterior desarrollo ya que su aplicación no estaba prevista hasta el año 2027. Sin embargo, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera facultó al Gobierno para adelantar la aplicación del factor de sostenibilidad en caso de proyectar un déficit en el largo plazo en el sistema de pensiones.

(10) En realidad se pueden relacionar ambos elementos sin más que descomponer los ingresos nominales en la suma de los ingresos reales más el IPC, todo en media móvil.

Siendo:

IR_{t+1} : Índice de revalorización de pensiones del año t+1 (año para el que se calcula la revalorización).

$\bar{g}_{I,t+1}$: Media móvil aritmética, centrada en t+1, de once valores de la tasa de variación de los ingresos de la Seguridad Social.

$\bar{g}_{P,t+1}$: 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.

I_{t+1}^* : Media móvil geométrica, centrada en t+1, de once valores del importe de los ingresos¹¹ 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.

En lo que se refiere al efecto sustitución, la Ley 23/2013 lo define como la variación interanual de la pensión media del sistema en un año en ausencia de revalorización en dicho año.

El parámetro α mide la velocidad con la que se corrigen los desequilibrios presupuestarios del sistema y, por tanto, su elección depende del ritmo de ajuste que se desee. El valor de este parámetro se revisará cada cinco años, fijándose en el 0,25 para el quinquenio 2014-2019.

Por último, la principal novedad del IRP con respecto a la propuesta del grupo de expertos es que para evitar cambios bruscos, así como posibles reducciones en términos nominales de la pensión, se establece una cláusula suelo para que todos los años las pensiones crezcan un mínimo garantizado (0,25%) y un techo que es igual a la variación del IPC en el periodo anual anterior más 0,5% (IPC+0,5%), que permita recuperar, al menos parcialmente, las pérdidas de poder adquisitivo que se hayan producido en los periodos de crisis profundas y duraderas.

Es evidente, que la Ley 23/2013 introduce un cambio radical en las reglas de revalorización de las pensiones. El nuevo IRP vincula la actualización anual de las pensiones a la situación financiera del sistema, relegando a un segundo plano el mantenimiento del poder adquisitivo, aunque tampoco excluye esta posibilidad, siempre

(11) Se tendrán en cuenta el total de ingresos y gastos agregados del sistema por operaciones no financieras (capítulos 1 a 7 del Presupuesto de la Seguridad Social) sin tener en cuenta los correspondientes al Instituto Nacional de Gestión Sanitaria y al Instituto de Mayores y Servicios Sociales. No obstante, no se incluirán como ingresos y gastos del sistema los siguientes conceptos: a) De los ingresos, las cotizaciones sociales por cese de actividad de trabajadores autónomos y las transferencias del Estado para la financiación de las prestaciones no contributivas, excepto la financiación de los complementos a mínimos, b) De los gastos, las prestaciones por cese de actividad de trabajadores autónomos y las prestaciones no contributivas, salvo los complementos a mínimos de pensión. En este sentido, es importante destacar que la inclusión de los complementos a mínimos como gastos y las transferencias del Estado para su financiación como ingresos no tiene un efecto neutral en el IRP, aunque sean iguales, ya que afecta al denominador del último sumando, dando lugar a un menor valor, en términos absolutos, del IRP.

que se aporten al sistema recursos permanentes con esta finalidad. De hecho, en la ecuación [1] puede comprobarse que, en situaciones de equilibrio del sistema (en las que el último término es cero), las pensiones se revalorizarían en la misma cuantía que el crecimiento de los precios si el crecimiento real de los ingresos es igual al del número de pensiones más el efecto sustitución.

3. IMPACTO DEL IRP SOBRE EL PODER ADQUISITIVO DE LOS PENSIONISTAS

3.1. Hipótesis y datos

El objetivo de este trabajo es analizar las consecuencias a largo plazo del nuevo IRP sobre el poder adquisitivo de los pensionistas y su capacidad para equilibrar financieramente el sistema de Seguridad Social. El estudio se realizará planteando distintos escenarios (central, optimista y pesimista) sobre la evolución de los determinantes del crecimiento del PIB: el crecimiento del empleo y de la productividad. Además, se realizará análisis de sensibilidad sobre el IPC ante el peligro deflacionista y se plantearán dos variantes extremas del sistema de revalorización que sitúan el debate entre el ajuste de las pensiones y el aumento de la presión fiscal. En todos los escenarios se asume que el Estado no aporta al sistema recursos adicionales provenientes de subidas de las cotizaciones sociales ni que se sacan del sistema contributivo algunas prestaciones (por ejemplo, viudedad y orfandad) que pasen a ser financiadas con otros impuestos.

El periodo que va a ser objeto de análisis será el 2015-2035, lo que supone la aplicación del IRP durante 21 años que es, aproximadamente, la esperanza de vida a la edad de jubilación. El IRP se calcula mediante la ecuación [1], en la que el parámetro α se supone constante durante todo el periodo, $\alpha = 0,25$. Los valores de los 5 años anteriores de las distintas variables y los previstos para el año 2015 se recogen en el cuadro 3¹². Pero las estimaciones futuras, sobre todo de gastos, dependen a su vez del IRP que se pretende calcular. Es decir, la ecuación [1], pese a su apariencia, no determina de forma explícita el IRP sino que lo hace de forma implícita. Por lo tanto, aunque los resultados se presenten hasta 2035, hay que proyectar las variables a un horizonte mayor (por ejemplo, hasta 2060 como hace la Comisión Europea) y aplicar algún método iterativo¹³.

El efecto sustitución que aparece en el cuadro 3 se ha obtenido a través de la siguiente fórmula, con el objetivo de eliminar el efecto de la revalorización:

$$\text{Efecto sustitución}_t = \left(\frac{\text{Pensión media diciembre}_t}{\text{Pensión media enero}_t} \right)^{\frac{12}{11}} - 1$$

(12) Los ingresos y gastos reflejados en el cuadro 3 excluyen la parte no contributiva excepto los complementos a mínimos (Ley 23/2013). Para estimar el gasto no contributivo que se debe sustraer del gasto total se ha supuesto que la parte no contributiva está en equilibrio presupuestario.

(13) Se parte de un valor inicial para el IRP de cada año con el que se calculan ingresos y gastos. Con estos valores se aplica la fórmula [1] y se calcula el nuevo valor del IRP de cada año. Este proceso se repite hasta que los valores del IRP muestran suficiente convergencia. La programación en Visual Basic sobre una hoja de cálculo resuelve de forma satisfactoria este inconveniente.

Cuadro 3: VARIABLES DEL IRP EN EL PERIODO 2010-2014

Año	Ingresos	Gastos	Crecimiento Ingresos	Crecimiento pensiones	Efecto sustitución
2010	113.034,91	111.022,83	-0,97%	1,62%	1,87%
2011	112.849,03	113.697,00	-0,16%	1,56%	1,77%
2012	109.606,57	115.387,42	-2,87%	1,30%	1,78%
2013	110.746,69	119.441,56	1,04%	1,63%	1,59%
2014*	114.747,46	124.475,24	3,7%	1,43%	1,46%
2015**	121.251,97	127.844,38	5,67%	1,29%	1,39%

Nota: Años 2010-2013: presupuesto liquidado. Año 2014 y 2015: presupuesto.

(*) Crecimiento del número de pensiones octubre 2014 respecto a octubre de 2013 y efecto sustitución estimado con datos hasta octubre de 2014.

(**) El efecto sustitución es resultado de las hipótesis de la proyección.

Fuente: Seguridad Social y Elaboración propia.

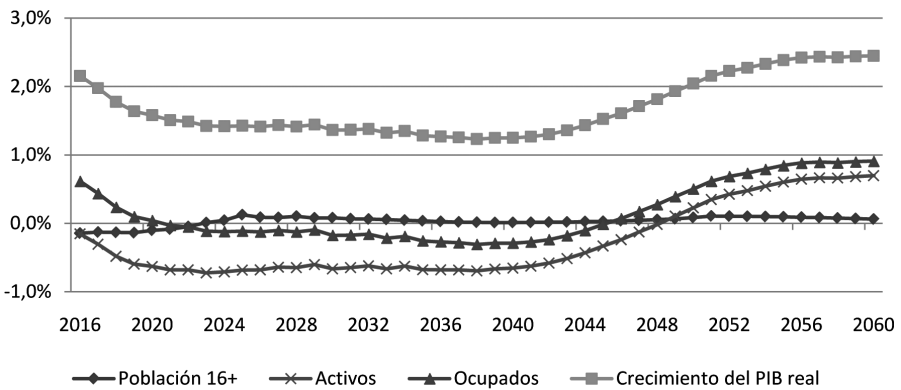
Los datos a partir de 2016 se calculan de la siguiente forma:

- En la parte de ingresos, las cotizaciones y tasas crecen como el PIB nominal, las transferencias corrientes crecen como el IRP y los ingresos patrimoniales se calculan aplicando la rentabilidad nominal (real más IPC) del Fondo de Reserva a su cuantía a inicios de año (44.016 millones de € estimados a inicios de 2015). La rentabilidad real del Fondo de Reserva, 3% anual, coincide con el supuesto utilizado por la Comisión Europea en el *2015 Ageing Report* (European Commission, 2014).
- En la parte de gastos, los de personal, compras de bienes y servicios y gastos financieros crecen como el IPC y las transferencias corrientes (pensiones) crecen acumulativamente con el número de pensiones, el efecto sustitución y el IRP.
- El IPC se supone constante al nivel del objetivo de inflación del Banco Central Europeo, 2%, aunque se considerará un escenario alternativo de baja inflación.
- En caso de déficit se recurre, en primer lugar, al Fondo de Reserva, y, si se agota, a un préstamo del Estado sin intereses. Al ser una operación financiera, el préstamo no formará parte de los ingresos que intervienen en la fórmula del IRP. En el análisis empírico se considera que el préstamo se financia aumentando la presión fiscal sobre los contribuyentes.

Como se observa, el resultado de la proyección de ingresos y gastos va a depender de las estimaciones del PIB, número de pensiones y efecto sustitución. Estas estimaciones deben ser coherentes entre sí ya que dependen de supuestos comunes. Por ejemplo, la tasa de actividad de la población mayor de 55 años afectará tanto al crecimiento del número de ocupados como al del número de pensiones o el crecimiento de la productividad influirá sobre el del PIB y sobre el del efecto sus-

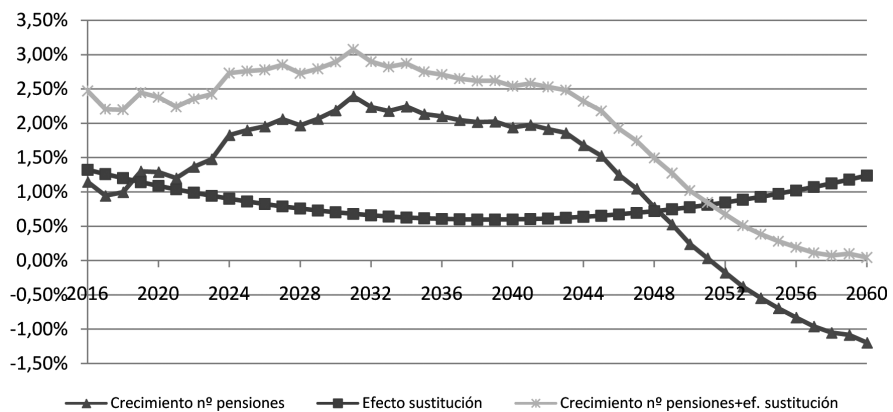
titución. La metodología para obtener estas estimaciones están en el anexo y los principales resultados se ilustran en los gráficos 1 y 2 para el escenario central de crecimiento económico.

Gráfico 1: TASAS DE CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN DE 16 Y MÁS AÑOS, DE LA POBLACIÓN ACTIVA, DEL NÚMERO DE OCUPADOS Y DEL PIB (ESCENARIO CENTRAL)



Fuente: Elaboración propia.

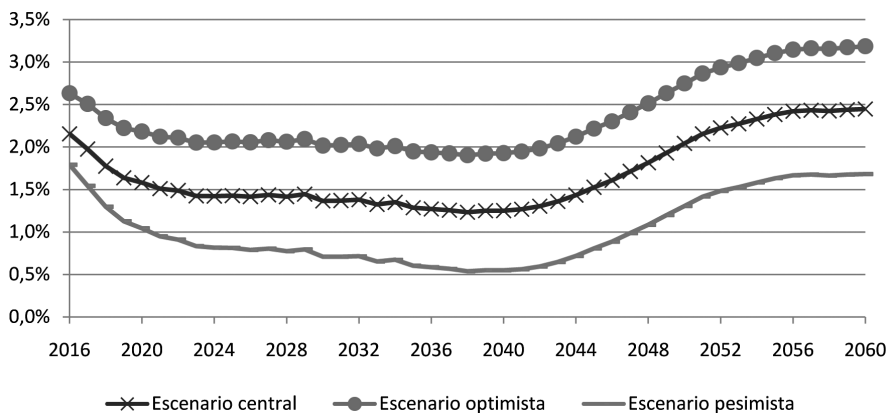
Gráfico 2: CRECIMIENTO DEL NÚMERO DE PENSIONES Y DEL EFECTO SUSTITUCIÓN (ESCENARIO CENTRAL)



Fuente: Elaboración propia.

Como consecuencia de las hipótesis asumidas, en el escenario central de la proyección el crecimiento real medio del PIB en 2015-2035 (periodo para el cálculo del efecto sobre los pensionistas) es del 1,5% y en el periodo total de la proyección 2015-2060 es del 1,7%. Estos valores son aproximadamente 0,6 puntos inferiores en el escenario pesimista y 0,6 puntos superiores en el optimista (ver el anexo y el gráfico 3).

Gráfico 3: CRECIMIENTO DEL PIB REAL EN LOS TRES ESCENARIOS DE CRECIMIENTO ECONÓMICO



Fuente: Elaboración propia.

3.2. Análisis de resultados

3.2.1. Resultados con el IRP en su configuración actual

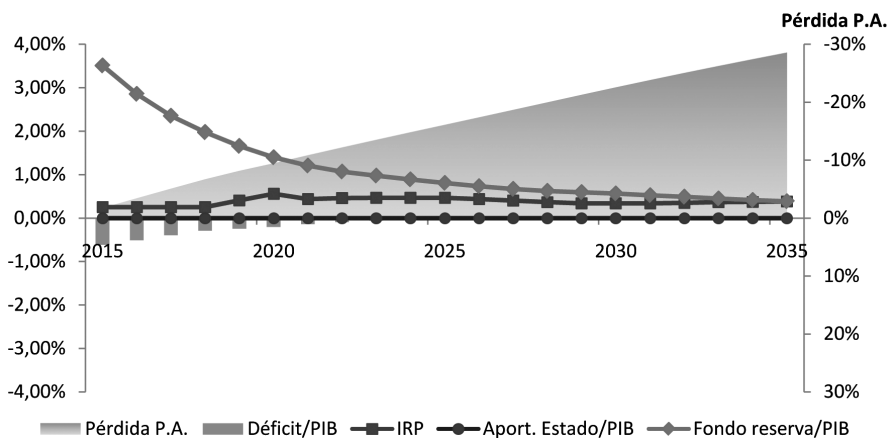
3.2.1.1. Escenario central con IPC = 2%

A lo largo de este epígrafe se analiza el impacto que tiene sobre los pensionistas la aplicación del IRP en su configuración actual (Ley 23/2013) con suelo del 0,25% y techo del IPC + 0,5%, tanto bajo el escenario central de crecimiento económico (gráfico 1) e IPC = 2%, como bajo escenarios alternativos sobre el crecimiento del empleo y productividad, así como en un escenario de baja inflación. Para cada escenario se ha calculado la ganancia o pérdida de poder adquisitivo acumulada de un pensionista desde el año 2015 hasta el año 2035, es decir, para lo que sería una duración media de la jubilación. Adicionalmente se calculan otros indicadores como el superávit/déficit del sistema (en % del PIB), el nivel del Fondo de Reserva (en % del PIB) y, en caso de agotarse, el aumento de la presión fiscal necesario para financiar el déficit.

El valor proyectado para el IRP en el escenario central de crecimiento económico, resultado de aplicar la fórmula [1], indica que la revalorización de las pensiones permanecerá en su valor mínimo del 0,25% durante cuatro años más, 2015-2018, para aumentar ligeramente a partir de entonces aunque por debajo del IPC. La pérdida de

poder adquisitivo acumulada para un pensionista que entra en el sistema en 2014 y permanece en él 21 años es del 28,6% y se consigue equilibrar ingresos y gastos a partir de 2022 (déficit inferior al 0,1% del PIB). El Fondo de Reserva no se agotaría en el periodo 2015-2035 y, por tanto, no sería necesario aportar recursos adicionales vía mayor presión fiscal. Los resultados obtenidos para el escenario central se ilustran en el gráfico 4.

Gráfico 4: IMPACTO IRP (ESCENARIO CENTRAL CON IPC = 2%)



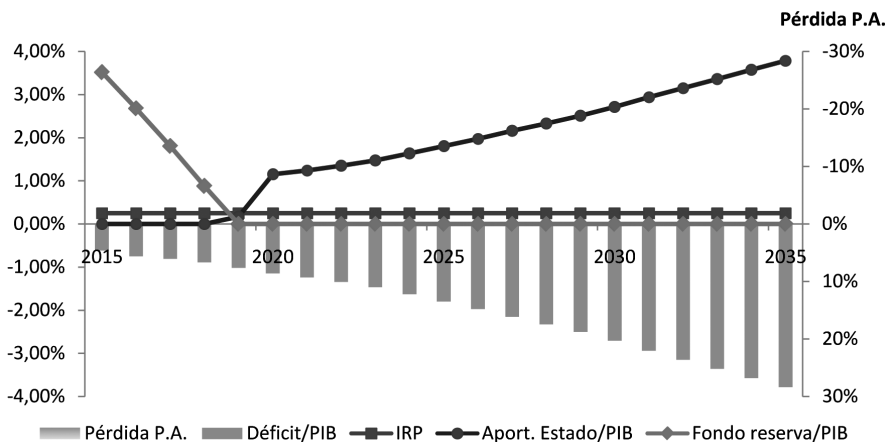
Fuente: Elaboración propia.

3.2.1.2. Escenario central con IPC = 0,25%

Un ejercicio interesante es observar los efectos de una baja inflación, ante el peligro deflacionista que se ha puesto de manifiesto durante 2014. Por conveniencia, la hipótesis alternativa fija el IPC en el 0,25% frente al 2% del escenario central. Al ser igual al suelo, esta hipótesis asegura que no hay pérdidas de poder adquisitivo de los pensionistas y la financiación del déficit del sistema recaerá sobre el Fondo de Reserva primero y sobre los contribuyentes después.

Los resultados muestran que el IRP proyectado es igual al mínimo legal del 0,25% durante todo el periodo, sin pérdidas de poder adquisitivo para los pensionistas. Como el menor IPC afecta también al PIB nominal, los ingresos no crecen lo suficiente para compensar el crecimiento del número de pensiones más el efecto sustitución (que no dependen del IPC), por lo que el déficit del sistema crece continuamente. Para su financiación se recurre al Fondo de Reserva hasta que se agota en 2019 y luego al préstamo del Estado con cargo al aumento de la presión fiscal. En 2035, tanto el déficit como la presión fiscal adicional para los contribuyentes alcanzan cada uno el 3,8% del PIB. El gráfico 5 resume los resultados.

Gráfico 5: IMPACTO IRP (ESCENARIO CENTRAL CON IPC = 0,25%)



Fuente: Elaboración propia.

3.2.1.3. Escenario optimista de crecimiento económico

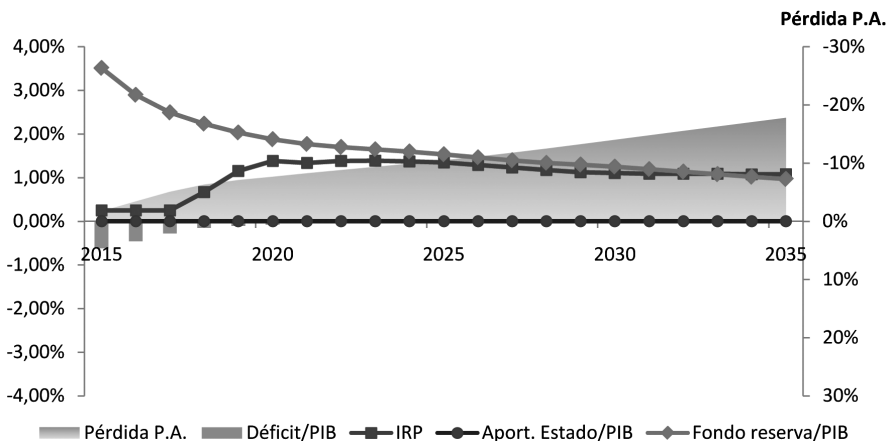
El análisis más interesante surge cuando se plantean los efectos del IRP para distintos escenarios sobre la situación económica futura de nuestro país. Con este objetivo se han planteado dos escenarios alternativos al escenario central (ver anexo y gráfico 3). En el escenario optimista se supone un nivel de largo plazo de la tasa de paro 3 puntos inferior al del escenario central, así como un mayor aumento de la productividad total de los factores, desde el 1% en 2015 hasta el 1,5% en 2060. Este aumento de la productividad también afecta al efecto sustitución. La consecuencia es un crecimiento del PIB real superior en 0,6 puntos al del escenario central: 2,1% de media en el periodo 2015-2035 (2,3% en 2015-2060).

El gráfico 6 muestra los principales resultados bajo el escenario de mayor crecimiento económico. La pérdida de poder adquisitivo se limita al 17,8% al final de la vida media de un pensionista que entrara en el sistema en 2014. El IRP se situaría en el nivel mínimo del 0,25% durante tres años y luego crecería hasta situarse en el entorno del 1,1%. El Fondo de Reserva se mostraría suficiente para paliar los déficits del sistema y en 2035 todavía supondría el 1% del PIB por lo que no habría que recurrir al aumento de la presión fiscal. El sistema entraría en equilibrio presupuestario a partir de 2020.

3.2.1.4. Escenario pesimista de crecimiento económico

En el escenario pesimista se asume un nivel del 10,5% para la tasa de paro de largo plazo (3 puntos superior a la del escenario central) y un menor crecimiento de la productividad total de los factores a largo plazo, que se reduce del 1% al 0,5% en 2060. Bajo este escenario el crecimiento medio del PIB real tanto en el periodo 2015-2035 como en 2015-2060 es del 1,0%.

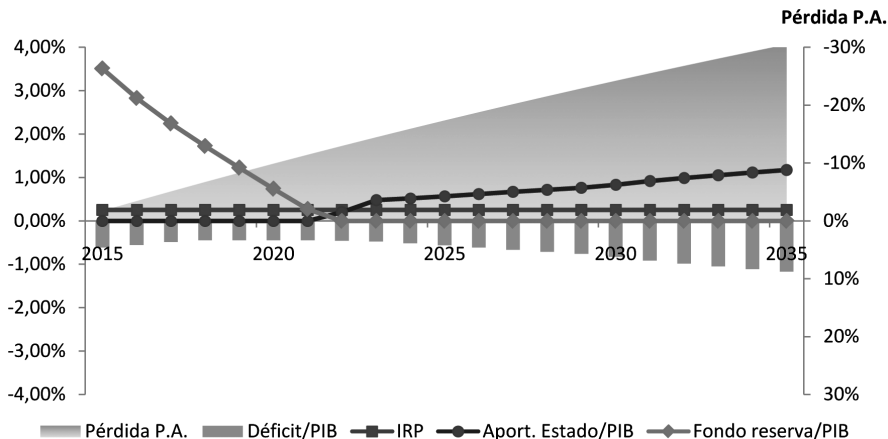
Gráfico 6: IMPACTO IRP (ESCENARIO OPTIMISTA)



Fuente: Elaboración propia.

El gráfico 7 ilustra las consecuencias de un menor crecimiento económico. El IRP se situaría en el nivel mínimo del 0,25% durante todo el periodo con lo que la pérdida de poder adquisitivo sube hasta el 30,5% al final de la vida media de un nuevo jubilado en 2014. El Fondo de Reserva se agotaría en 2022, siendo necesario aumentar la presión fiscal a partir de entonces (en 2035 sería del 1,2% del PIB con tendencia ascendente). En este caso, el IRP no lograría el equilibrio presupuestario en el periodo 2015-2035.

Gráfico 7: IMPACTO IRP (ESCENARIO PESIMISTA)



Fuente: Elaboración propia.

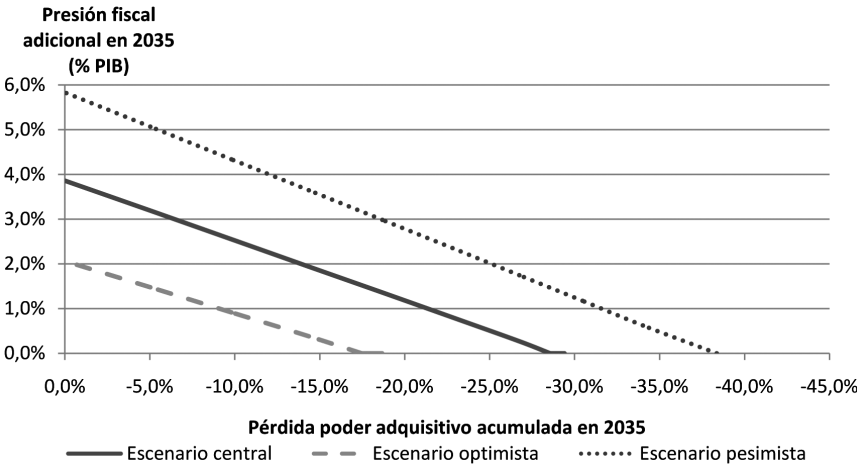
3.2.2. Resultados con diseños alternativos del IRP

La existencia de la cláusula suelo en el 0,25% reduce la velocidad con la que el IRP corrige los desequilibrios entre ingresos y gastos a cambio de asegurar un aumento nominal de las pensiones y limitar la pérdida de poder adquisitivo de los pensionistas. En el escenario de baja inflación y en el de bajo crecimiento económico el Fondo de Reserva se agota sin conseguir el equilibrio presupuestario y es necesario recurrir a un préstamo del Estado que se recoge en la variable Aportación del Estado/PIB. Esta variable es un indicador de la necesidad de financiación extraordinaria de la Seguridad Social. Como se supone que el préstamo se financia con mayores impuestos, la consecuencia del déficit de la Seguridad Social será un incremento de la presión fiscal.

Sin el suelo del 0,25% la convergencia hacia el equilibrio presupuestario sería más rápida pero las pérdidas de poder adquisitivo de los pensionistas serían mayores. Con un suelo mayor al 0,25% ocurriría el efecto contrario y, en el caso extremo de un suelo igual al IPC (lo que significaría una vuelta al sistema de revalorización anterior), no habría pérdidas de poder adquisitivo y todo el déficit futuro del sistema iría con cargo a una mayor presión fiscal. Por tanto, se produce un *trade-off* entre pérdida de poder adquisitivo de los pensionistas y mayor presión fiscal de los contribuyentes a medida que cambia el suelo.

Para cuantificar este hecho se ha resuelto el modelo con distintos suelos; desde un modelo sin suelo, en un extremo, hasta otro con un suelo igual al IPC, en el otro extremo; para los tres escenarios de crecimiento económico y con un IPC del 2%. De cada modelo se han extraído dos resultados: la pérdida de poder adquisitivo y la presión fiscal adicional, ambas en el año 2035. Los resultados se resumen en el gráfico 8, en el que aparecen las fronteras de posibilidades para ajustar el sistema de pensiones según cada escenario de crecimiento económico.

Gráfico 8: INTERCAMBIO ENTRE PÉRDIDA DE PODER ADQUISITIVO Y AUMENTO DE LA PRESIÓN FISCAL



Fuente: Elaboración propia.

Para cada escenario, la elección de un punto u otro de la frontera requeriría conocer una función de preferencias social entre pérdida de poder adquisitivo y mayor presión fiscal. Como no se dispone de ella, la elección final es de tipo político y depende de la contestación a dos preguntas relacionadas: ¿Qué tamaño de Seguridad Social se desea? ¿Qué colectivo debe soportar el ajuste?

Si el nuevo IRP se aplica con un suelo en el IPC, el gasto en pensiones sobre el PIB sigue una clara tendencia creciente, distanciándose cada vez más de los ingresos no financieros (14,9% frente a 11% en 2035 en el escenario central), lo que implica un desequilibrio presupuestario creciente que requeriría la aportación de recursos adicionales al sistema (del 3,8% del PIB en 2035) y haría recaer el ajuste sobre los contribuyentes. Por el contrario, con el modelo actual y un suelo suficientemente bajo (del orden del 0,5% en el escenario central), los ingresos y gastos tienden a igualarse, estabilizándose alrededor del 11% del PIB, sin necesidad de aumentar la presión fiscal pero con una pérdida acumulada de poder adquisitivo de las pensiones en el entorno del 28%, soportando el ajuste los pensionistas.

Lógicamente, lo ideal sería limitar tanto la pérdida de poder adquisitivo como la presión fiscal adicional, desplazando la frontera hacia abajo, con políticas de crecimiento económico sostenible. Pero esto es un objetivo de política económica que hay que perseguir en cualquier caso, no un instrumento de la política de pensiones.

4. CONCLUSIONES

La política de revalorización de las pensiones en España, hasta el año 2013, ha estado orientada a garantizar el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones. Es evidente que la actualización periódica de las pensiones en función del coste de la vida ha tenido un efecto muy positivo sobre el nivel de vida de los pensionistas, pero no se puede obviar que también ha sido la clave principal del crecimiento del gasto en pensiones. Durante las últimas décadas el componente que mejor explica este crecimiento no es el número de pensiones (componente demográfico) sino la pensión media (componente económico) y la mayor parte de este crecimiento tiene su origen en la revalorización anual de las pensiones en función del IPC e incluso por encima de éste, como ha ocurrido en el caso de las pensiones mínimas.

El nuevo índice de revalorización de las pensiones introducido en la Ley 23/2013 supone un cambio radical en la política de revalorización al vincular la actualización de las pensiones al necesario equilibrio presupuestario. La nueva fórmula obliga a hacer explícita la evolución esperada de los factores determinantes del gasto en pensiones y, sólo en caso de que no se aporten al sistema ingresos suficientes, el resultado podrá suponer una pérdida de poder adquisitivo de los pensionistas. Este cambio implica que por primera vez los pensionistas pueden soportar una parte del ajuste necesario para hacer sostenible el sistema, al mismo tiempo que tienen que hacer frente a un nuevo riesgo, el de inflación.

Los resultados obtenidos en este trabajo ponen de manifiesto que la aplicación del nuevo IRP sin aportar recursos adicionales al sistema va a suponer, desde el punto de los pensionistas, una pérdida importante de poder adquisitivo, del 28,6% acumulado en el escenario central de crecimiento económico e inflación al 2%, para un jubilado que entrara en el sistema en 2014 y viviera 21 años. Esta pérdida de poder

adquisitivo se limitaría al 17,8% en el escenario optimista de crecimiento económico y aumentaría al 30,5% en el escenario pesimista de crecimiento. En la parte positiva, desde el punto de vista de la sostenibilidad del sistema, el IRP constituye un potente instrumento para estabilizar el gasto en pensiones sobre el PIB y equilibrar los ingresos y gastos del sistema, siendo suficiente el recurso al Fondo de Reserva para lograr el equilibrio presupuestario, salvo en el escenario pesimista de crecimiento. En definitiva, bajo la configuración actual del IRP y en el escenario de crecimiento económico considerado como más probable, el ajuste recaerá casi totalmente sobre los pensionistas existentes en forma de pérdida de poder adquisitivo y una pequeña parte sobre el Fondo de Reserva.

En el escenario de baja inflación ($IPC=0,25\%$) no habría pérdidas de poder adquisitivo de los pensionistas pero el Fondo de Reserva se agotaría pronto y sería necesario recurrir al aumento de la presión fiscal (3,8 puntos de PIB en 2035) para hacer sostenible el sistema, recayendo el ajuste sobre los contribuyentes.

El diseño del IRP permite margen de actuación a la política económica. En concreto, se impone un debate político y social entre la preferencia por mantener el poder adquisitivo de las pensiones o por no aumentar la presión fiscal. El suelo o revalorización mínima es un parámetro que permitiría adaptar la fórmula a lo socialmente deseable, repartiendo el ajuste entre los pensionistas, vía pérdida de poder adquisitivo, y los contribuyentes, vía mayor presión fiscal. Propuestas de futuro como la financiación de las pensiones de orfandad y viudedad con impuestos son, en el fondo, una de las formas de enfocar este debate.

ANEXO. METODOLOGÍA UTILIZADA EN LAS ESTIMACIONES DEL CRECIMIENTO DEL PIB, NÚMERO DE PENSIONES Y EFECTO SUSTITUCIÓN (2016-2060)

Los datos de partida y los esperados a largo plazo están basados en los utilizados por la Comisión Europea para elaborar el *2015 Ageing Report*, aunque se aplica una metodología más simplificada. Son los siguientes:

- Población por sexo y edad: proyección EuroPop2013 (2013-2060) de Eurostat. Los supuestos de los que parte son: un aumento suave de la natalidad desde 1,32 hijos por mujer en 2013 a 1,55 en 2060, un aumento de la esperanza de vida a los 65 años de 4 años en el periodo 2013-2060 y unos flujos migratorios netos que van de -310,9 miles en 2013 a +275 miles en 2060.
- Población activa: se obtiene por agregación aplicando las tasas de actividad por sexo y grupo de edad. Para estimar estas tasas se parte de la media 2006-2013 de la EPA del INE y se realizan los siguientes supuestos:
 - Se mantienen constantes las de los hombres hasta 54 años.
 - Aumentan a partir de los 55 años por las reformas del sistema de pensiones (un 10% en el tramo 55-59, un 25% en 60-64 y un 100% en mayores de 65 años) de forma logarítmica desde 2013 hasta 2060.
 - Las tasas de actividad de las mujeres se aproximan de forma logarítmica a las de los hombres en todos los grupos de edad, de forma que en 2060 se haya cubierto la mitad del gap existente en 2013.

- Población ocupada: se aplica una tasa de paro global al conjunto de la población activa. La tasa de paro prevista en 2015 por la Comisión Europea en las previsiones de otoño de 2014 (23,5%) disminuye siguiendo una función exponencial hasta el valor de largo plazo en 2060. Este valor en el escenario central es del 7,5% que es el que utiliza la Comisión Europea por considerarlo no acelerador del crecimiento salarial (NAWRU). En el escenario optimista variará en 3 puntos hacia arriba y en el pesimista 3 puntos hacia abajo.
- Crecimiento de la productividad: se asume constante y compatible con el modelo de crecimiento de Solow (que supone que a largo plazo se llega al estado estacionario), por tanto, es igual al crecimiento de la productividad total de los factores (PTF), un 1% según el valor a largo plazo registrado en la Unión Europea, dividido por la participación de las rentas del trabajo (0,65) considerado en las proyecciones de la Comisión Europea. En el escenario optimista la PTF se sitúa en el 1,5% y en el pesimista en el 0,5% en el año 2060, desde el 1% del año 2015 siguiendo una trayectoria logarítmica.
- Crecimiento del PIB real: es el resultado del crecimiento del número de ocupados más el crecimiento de la productividad. El PIB nominal crece sumando, además, el IPC. Ver los resultados del crecimiento del PIB y de sus componentes en el gráfico 1 y la evolución del PIB en los tres escenarios de crecimiento económico en el gráfico 3.
- El número de pensiones crece como la población inactiva de 65 y más años para ser coherentes con las hipótesis sobre la tasa de actividad. Su crecimiento medio anual entre 2015 y 2035 es del 1,7% y entre 2015 y 2060 es del 1,1% (ver gráfico 2).
- El efecto sustitución debe converger a largo plazo a la tasa de crecimiento de la productividad menos el efecto del factor de sostenibilidad (estimado en el 0,3%). Sin embargo, previsiblemente pasará por un periodo de menor valor por el resto de medidas introducidas por la Ley 27/2011 y por la menor productividad observada en el periodo de crecimiento económico 1985-2008 (0,9%). Se estima una evolución mediante un ajuste cuadrático entre el valor de 2014 (cuadro 3), el 0,6% en mitad del periodo de estimación y el valor de convergencia para cada escenario en 2060. Su valor medio anual entre 2015 y 2035 es del 0,9% y en 2015-2060 es del 0,8% en el escenario central (ver gráfico 2).

Las estimaciones de las variables más relevantes y algunos indicadores derivados se resumen en el cuadro A1 (población ocupada y tasa de paro según el escenario central).

**Cuadro A1.: ESTIMACIONES DE LAS PRINCIPALES VARIABLES
(EN MILLONES DE PERSONAS) E INDICADORES DERIVADOS**

Variable	2015	2025	2035	2045	2060
Población	46,390	45,031	44,388	45,067	46,117
Población 16 años y más	38,896	38,665	38,938	39,011	39,470
Población activa	23,079	21,807	20,436	19,269	20,396
Población ocupada	17,655	17,831	17,545	17,154	18,866
Número de pensiones	9,314	10,645	13,159	15,898	15,419
Tasa de dependencia (65+/16-64)	28,2%	34,8%	46,8%	61,6%	54,7%
Tasa de actividad	59,3%	56,4%	52,5%	49,4%	51,7%
Tasa de paro	23,5%	18,2%	14,1%	11,0%	7,5%

Fuente: Comisión Europea (2014) y Elaboración propia.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Albarrán Fernández, C. (2005): *La protección Social de la vejez en Castilla y León. Análisis de las políticas públicas*. Tesis doctoral. Universidad Autónoma de Madrid. Madrid.
- Balmaseda, M., Melguizo, A. y Taguas, D. (2006): Las reformas necesarias en el sistema de pensiones contributivas en España., *Moneda y Crédito*, nº 222, págs. 313-340.
- Comité de Expertos (2013): Informe del Comité de Expertos sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones. <http://prensa.empleo.gob.es/WebPrensa/downloadFile.do?tipo=documento&id=1950&idContenido=1028>.
- Conde-Ruiz, J. y Alonso Meseguer, J. (2006): El sistema de pensiones en España ante el reto del envejecimiento, *Presupuesto y Gasto Público*, nº 44, págs. 51-73.
- Durán Heras, A. (1986): Características de la población y equilibrio financiero del sistema de pensiones, *Investigaciones Económicas* (segunda época), vol. 10, nº 1, págs. 97-126.
- European Commission (DG ECFIN) and the Economic Policy Committee (AWG) (2014): The 2015 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies. *European Economy* 8/2014.
- Eurostat (2014): Population Projections at national level. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database. Último acceso: 9-XI-2014.
- Herce, J. A. y Pérez-Díaz, V. (dir.)(1995): *La reforma del sistema público de pensiones en España*, Barcelona: La Caixa, Colección de Estudios e Informes, nº 4.
- Herce, J. A. y Alonso, J. (1998): *Los efectos económicos de la Ley de Consolidación de la Seguridad Social. Perspectivas financieras del sistema de pensiones tras su entrada en vigor*, FEDEA, Documento de Trabajo 1998/16.
- Instituto Nacional de Estadística (2014): Encuesta de condiciones de vida. Base 2013. <http://www.ine.es>. Último acceso 9-XI-2014.
- Instituto Nacional de Estadística (2014): *Proyección de la población a largo plazo 2014-2064*.

Unespa (2013): *Un Sistema de cuentas nocionales para España. Por un sistema de pensiones solidario, sostenible y transparente*, informe del Grupo Consultivo de Reflexión sobre Políticas Públicas. Madrid.

Fecha de recepción del original: mayo, 2014

Versión final: noviembre, 2014

ABSTRACT

For decades the system of pension indexation applied in Spain, based on the CPI, has been focused on maintaining the purchasing power of pensions regardless of, except for occasional freezes, its impact on the financial sustainability of Social Security. The Social Security reform adopted in 2013 (Law 23/2013) introduces a new system that involves a radical change in revaluation policy by linking the indexation of pensions to the budgetary balance of the system. This paper discusses the impact of the new pension indexation rule (PIR) on the purchasing power of pensioners and its ability to financially balance the pension system under different economic growth scenarios.

Key words: Spanish pension system, pension indexation rule, pensioner purchasing power.

JEL Classification: H55, J26.

