

Documento de Trabajo: N° 26/2019

Madrid, julio de 2019

Diez preguntas sobre la revalorización de las pensiones

Elisa Chuliá

José Antonio Herce

Informe PISA sobre Educación Financiera elaborado por



con el apoyo de BBVA

Documento número 26 – Documentos Mi Jubilación

Diez preguntas sobre la revalorización de las pensiones – II Trimestre 2019

José A. Herce: Presidente del Foro de Expertos del Instituto BBVA de Pensiones y Director Asociado de Afi.

Elisa Chuliá: Profesora de Sociología de la UNED (Departamento de Sociología II - Estructura Social). Miembro del foro de expertos del Instituto BBVA de Pensiones y coordinadora de Estudios Sociales en Funcas.

Las opiniones y conclusiones aquí expresadas no pueden atribuirse a ninguna institución con la que estemos asociados y todos los posibles errores son nuestra responsabilidad.

Madrid, julio de 2019

Códigos

H55, J11, H75

Palabras clave

Pensiones, Pensiones públicas, Seguridad social, Sostenibilidad de las pensiones, Reformas de pensiones, actualización pensiones.

Índice

Introducción: situación actual y antecedentes	4
1. ¿Por qué es importante revalorizar las pensiones?	6
2. ¿Qué criterios y reglas utilizan habitualmente los países europeos para revalorizar las pensiones?	8
3. ¿Hay un mecanismo óptimo para revalorizar las pensiones?	11
4. ¿Por qué es la revalorización de las pensiones un tema crucial en el debate sobre las pensiones?	13
5. ¿Debería considerarse la revalorización como un instrumento apropiado para ajustar los gastos en pensiones cuando el sistema se encuentre en déficit?14	
6. ¿Cómo se han revalorizado las pensiones en España hasta el año en curso?15	
7. ¿Qué ventajas e inconvenientes tiene desligar la revalorización de las pensiones del IPC, como hace el IRP (Índice de Revalorización de las Pensiones) de 2013?	16
8. ¿Cómo se van a revalorizar las pensiones en España después de 2019?	17
9. ¿Qué implicaría la adopción de un modelo de “revalorización progresiva”, de manera que cuanto más altas sean las pensiones, más baja sea la revalorización?.....	18
10. ¿Qué condiciones tendría que cumplir una política de revalorización de las pensiones razonable y socialmente justa?	19

Introducción: situación actual y antecedentes

En el debate español sobre las pensiones, la cuestión de la revalorización ha adquirido una posición central en los dos últimos años. El movimiento de protesta de los pensionistas, especialmente activo en diferentes comunidades autónomas desde 2016, cobró fuerza partir del otoño de 2017, cuando recibió el apoyo institucional de los sindicatos. Desde enero de 2018, las movilizaciones –convocadas cada semana y puntualmente cubiertas por los medios de comunicación– han hecho de la lucha contra la pérdida de poder adquisitivo de las pensiones su “leitmotiv”. Cabe destacar que ni las pancartas de los manifestantes ni las declaraciones de quienes organizan las manifestaciones recogen argumentos económico-financieros (relacionados con la sostenibilidad del sistema); antes bien, las consignas que se publican tienen un contenido eminentemente moral, en la medida en que aluden a cuestiones de “justicia social” y “dignidad”. En el discurso de las movilizaciones, la justicia y dignidad de las pensiones aparecen, en buena medida, asociadas a la revalorización de las prestaciones de acuerdo con la evolución del Índice de Precios al Consumo (IPC). En consecuencia, las pensiones no revalorizadas en función del IPC se tienen por “injustas” e “indignas”.

Recordemos que cuando comenzaron las movilizaciones de los pensionistas, la revalorización de las pensiones se efectuaba de acuerdo con el Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP), aprobado por la Ley 23/2013, que fue diseñado por la Comisión de Expertos para la Reforma de las Pensiones, con el fin de ajustar los ingresos y los gastos del sistema en un periodo de tiempo breve. El IRP original (“teórico”, como lo denominan Devesa Carpio et al.) resulta de una fórmula que considera la evolución de los ingresos y de los gastos de la Seguridad Social, así como también la variación del número de pensiones contributivas y de la pensión media. No obstante, el legislador introdujo una modificación importante en el IRP originalmente diseñado al establecer el límite mínimo de revalorización en 0,25% para amortiguar la caída de las prestaciones que pudiera resultar de una aplicación de ese IRP original. En un contexto de déficit continuado del sistema de pensiones contributivas de la Seguridad Social (desde 2012), ese porcentaje mínimo es el que rigió como índice de revalorización desde 2014, primer año de aplicación de la citada Ley.

En 2014 y 2015 las pensiones aumentaron por encima de la inflación, toda vez que el límite mínimo de revalorización (0,25%) superó el IPC. La situación cambió, sin embargo, a partir de 2016. Por tanto, mientras la aplicación del IRP aseguró el aumento de las pensiones por encima de la inflación, no hubo oposición a él.

Como todos los meses de diciembre, poco antes de que concluyera 2017 el gobierno de Mariano Rajoy publicó el decreto de revalorización de las pensiones, que, de acuerdo con el IRP, preveía un aumento del 0,25%. Pero en el verano de 2018 decidió cambiar el criterio de revalorización: en efecto, tras la negociación con los partidos de oposición para conseguir su aprobación, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para ese mismo año estableció una revalorización del 1,6% para todas las pensiones (de acuerdo con las estimaciones del IPC para 2018), salvo para las mínimas y no contributivas, que se revalorizarían en un 3%.

Este cambio en el criterio de revalorización, acordado durante el gobierno de Rajoy antes de que fuera desplazado por un voto de censura constructiva en los primeros días de junio de 2018, se plasmó legislativamente ya bajo el gobierno de Pedro Sánchez. En diciembre de ese mismo año, el gobierno de Sánchez publicó un Real Decreto-Ley que, entre otras medidas, establecía para 2019 las mismas condiciones de revalorización de las pensiones que en 2018 (1,6% para todas las pensiones, y 3% para las mínimas), recogiendo, además, el abono de una paga por la diferencia entre la revalorización del 1,6% aplicada en 2018 y el 1,7% que finalmente resultó ser la inflación entre diciembre de 2017 y noviembre de 2018. Por tanto, en 2019, se suspendió por segundo año consecutivo la aplicación del IRP. Se ha estimado que la aplicación del IPC en lugar del IRP durante 2018 y 2019 implica un coste para la Seguridad Social de aproximadamente 4.000 millones de euros.

En estos momentos (julio de 2019), la fórmula para la revalorización de las pensiones que se aplicará en 2020 es una incógnita, toda vez que, al no lograr el apoyo parlamentario suficiente a su proyecto de Presupuestos

Generales del Estado para 2019, el presidente Sánchez convocó elecciones generales y, desde el día siguiente a su celebración (28 de abril), el Gobierno se encuentra en funciones. Pero las decisiones de revalorización adoptadas en 2018 y 2019, así como el sentido de los debates que se han desarrollado en el seno de la Comisión del Pacto de Toledo y el mantenimiento de las movilizaciones de los pensionistas, aumentan la probabilidad de suspensión definitiva del IRP, incluso su abolición legal y la recuperación del IPC como criterio de revalorización de las pensiones. Solo subsiste, en este difuso panorama, el freno inducido por el temor a la reacción de los mercados y las (ya regulares) advertencias de la Comisión y el Consejo europeos respecto a la necesidad de introducir medidas compensatorias del déficit, en el caso de que se opte por retomar el IPC como índice para la revalorización de las pensiones.

1. ¿Por qué es importante revalorizar las pensiones?

Una pensión de jubilación de la Seguridad Social, en todo el mundo, es una renta para toda la vida. Esta característica también se aplica a las pensiones privadas que, normalmente, se constituyen como rentas vitalicias. Ambos tipos de rentas de jubilación comparten, pues, la misma naturaleza al ser pagos periódicos de por vida. Sin embargo, difieren sustancialmente, como es bien sabido, en el método financiero. Las primeras se financian mediante los ingresos corrientes de la Seguridad Social generados por las cotizaciones sociales sobre la nómina de los trabajadores en cada ejercicio, mientras que las segundas lo hacen mediante contratos de seguro que aplican un determinado capital previamente acumulado, y sus rendimientos subsiguientes, al ir pagando exactamente las rentas actuariales estipuladas en cada pago.

Las rentas periódicas son conocidas por sus perceptores al menos desde el momento de la jubilación, y se determinan por importes nominales que pueden o no actualizarse periódicamente según el incremento del coste de la vida. Pero, en un marco inflacionario, la protección del poder adquisitivo de las rentas vitalicias es una condición *sine qua non* para que los pensionistas no sufran pérdidas de bienestar debidas al progresivo encarecimiento de su cesta de la compra de bienes y servicios.

De ahí la práctica habitual y deseable de la “indiciación” (o indexación) de las pensiones con arreglo a un índice que refleje el aumento del coste de la vida, una práctica habitual en muchos países del mundo que cuentan con sistemas de seguridad social. Las pensiones privadas, en cambio, carecen de ajustes por inflación más a menudo; la protección contra la inflación es optativa en los planes de pensiones privados, implicando ciertamente un coste.

Claro es que los pensionistas no son los únicos colectivos susceptibles de protección ante el aumento de los precios. Hay muchos otros rentistas, no necesariamente beneficiarios de pensiones, como los propietarios de viviendas destinadas al alquiler, y no en todos los casos existen leyes que obliguen a la plena indiciación de este tipo de rentas de acuerdo con la evolución de los precios. También habría que incluir en esta relación a los propios trabajadores, cuyos salarios pueden estar o no plenamente protegidos de la inflación, según lo contemplen sus convenios colectivos y otro ordenamiento laboral, lo que no siempre sucede.

La razón, pues, por la que hay que revalorizar las pensiones conforme al IPC o cualquier otro índice que aproxime la evolución del coste de la vida, es la de proteger a los pensionistas (o a cualquier otro receptor de rentas fijas) de una inflación significativa a lo largo de periodos prolongados; es decir, de evitar que tales rentas, aun manteniendo su valor nominal pierdan valor efectivo.

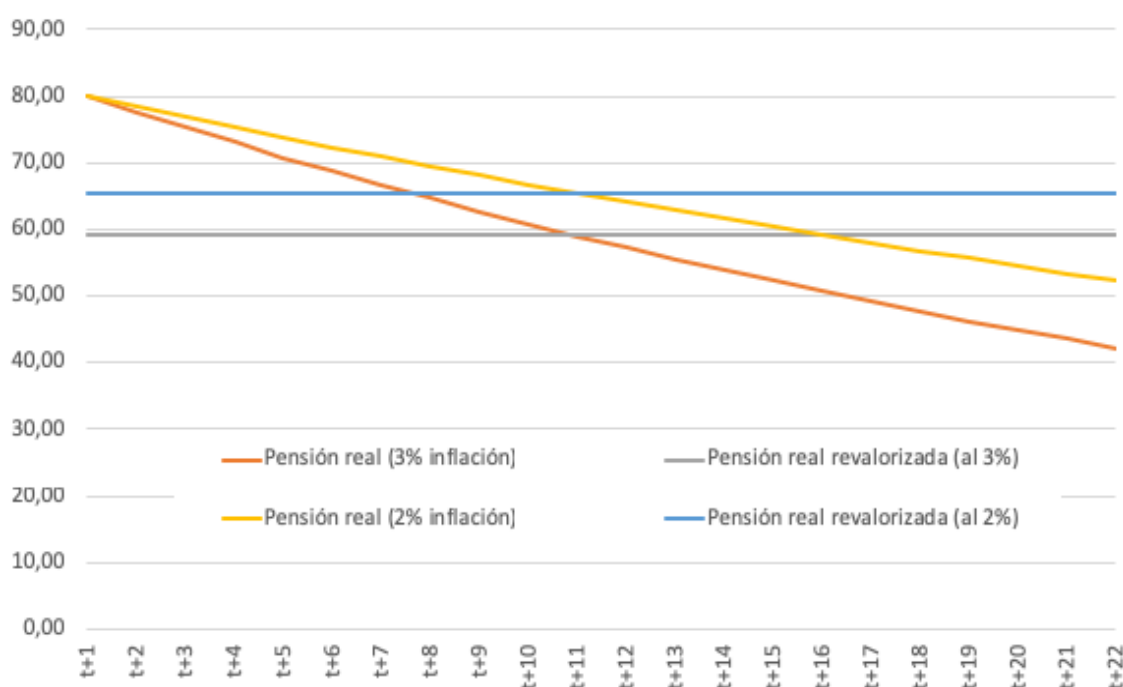
Con otras palabras, si las pensiones no se revalorizaran, a lo largo del tiempo disminuiría su capacidad de adquirir bienes y servicios a medida que el precio de unos y otros aumentara. Para proteger las pensiones del riesgo de pérdida de poder adquisitivo, los sistemas de pensiones contemplan la aplicación periódica (normalmente, anual) de mecanismos de revisión o revalorización de las prestaciones, más o menos automáticos¹. La legislación de pensiones en cada país suele establecer estas reglas de revalorización, si bien algunos países no se han dotado de estas reglas positivas, por lo que sus pensiones se revalorizan *ad hoc* o discrecionalmente.²

¹ La tendencia actual es pasar de la discrecionalidad (por ejemplo, a través de la ley presupuestaria anual) a la utilización de mecanismos automáticos de estabilidad, tanto del poder adquisitivo de las pensiones como del equilibrio presupuestario de los sistemas de reparto, lo que, a veces, puede entrar en conflicto.

² Así ocurre en Irlanda.

El Gráfico 1 muestra el efecto de la inflación, bajo hipótesis alternativas, de una pensión cuya tasa de sustitución es del 80% del último salario percibido, para un jubilado cuya esperanza de vida a los 65 años es de 22 adicionales. Tanto la tasa de sustitución como la esperanza de vida se corresponden con las del pensionista medio español.

Gráfico 1. Evolución de la tasa de sustitución (t+1 = 80%) bajo diferentes hipótesis de inflación con y sin revalorización



Fuente: Elaboración propia

Tal como ilustra el Gráfico 1, con una inflación del 3% anual, una pensión no revalorizada (frente al caso de esa misma prestación revalorizada conforme al IPC) perdería casi la mitad de su poder adquisitivo al cabo de esos 22 años (su tasa de sustitución apenas superaría el 40%). En cambio, con una inflación del 2%, dicha pérdida sería más limitada (la tasa de sustitución se situaría algo por encima del 50%). Las líneas horizontales muestran a qué nivel debería situarse la tasa de sustitución para que el sistema pudiera preservar el poder adquisitivo de las prestaciones. En concreto, la tasa de sustitución de 80% debería reducirse al 60% para poder revalorizar las pensiones con una inflación del 3%, y a l 65% aproximadamente para poder revalorizarlas al 2%.

Los mecanismos de revalorización de las pensiones contribuyen a garantizar el principio de “adecuación” de las pensiones (*pension adequacy*) y prevenir la pobreza en la vejez (*old-age poverty*). En definitiva, los compromisos de revalorización de las pensiones proporcionan seguridad a los pensionistas y preservan la confianza de estos en la entidad pagadora de aquellas. Ahora bien, constituyen un elemento de presión financiera sobre los sistemas de pensiones, planteando un dilema complicado entre su sostenibilidad y la suficiencia de las prestaciones que conceden.

2. ¿Qué criterios y reglas utilizan habitualmente los países europeos para revalorizar las pensiones?

Los sistemas de pensiones utilizan reglas de revalorización muy variadas, pero la mayor parte de ellas se basan en dos criterios: la inflación o el crecimiento de los salarios³. Hay sistemas que revalorizan sus pensiones únicamente conforme a la inflación, diferenciándose, no obstante, entre sí en función del indicador que toman como referencia (habitualmente, el IPC general, pero también puede ser el relativo a determinados grupos de hogares,⁴ el previsto para el próximo año, el ya verificado durante el pasado año, etc.). Otros sistemas revalorizan sus pensiones solo de acuerdo con el crecimiento de los salarios, si bien algunos eligen para ello el crecimiento nominal, y otros, el real.

Algunos países utilizan criterios alternativos a la inflación y el crecimiento de los salarios, como la evolución del Producto Interior Bruto (PIB), y son menos los que han diseñado sus reglas de revalorización incorporando a ellos factores de sostenibilidad o mecanismos de equilibrio financiero⁵ o variables individuales como la longitud de la carrera laboral.⁶

En España, el cambio de criterio de revalorización en 2013 (del IPC al IRP), en medio de la crisis, obedeció a razones de sostenibilidad financiera del sistema de la Seguridad Social; el cambio de criterio de revalorización en 2018 (del IRP al IPC), en periodo de recuperación y bajo la presión de la movilización de los pensionistas, ha obedecido a razones estrictamente políticas. Ciertamente, el debate sobre la sostenibilidad y la suficiencia de las pensiones no había quedado bien cerrado con la introducción del IRP (y del Factor de Sostenibilidad), ya que estas palancas, diseñadas para resolver el problema de la sostenibilidad de las pensiones, ahondaban el problema de la suficiencia de las prestaciones, especialmente si se considera la gran debilidad de los pilares previsionales complementarios en España.

Tal como se ha desarrollado el debate sobre la revalorización de las pensiones en nuestro país, podría parecer que el IPC es la única alternativa posible al IRP, pero no es así. La Tabla 1 muestra la diversidad de reglas de revalorización de las pensiones que coexisten en la Unión Europea. Esta tabla se acompaña de datos muy elocuentes acerca de las tasas de sustitución en los diferentes países de la UE que sirven de soporte a los argumentos presentados en la respuesta a la primera pregunta planteada en este documento.

³ Normalmente, los salarios se ven revalorizados con la inflación (por cláusulas conveniales) e incorporan adicionalmente el crecimiento real de la productividad, de manera que, en este caso, la revalorización conforme a la evolución de los salarios resultaría más ventajosa (siempre que la inflación fuese positiva).

⁴ Por ejemplo, la fórmula de revalorización de las pensiones que se aplica en Eslovaquia utiliza el IPC de los hogares de pensionistas.

⁵ Por ejemplo, Alemania (desde 2005) y España (entre 2013 y 2017).

⁶ Por ejemplo, Letonia.

Tabla 1. Criterios de revalorización de las pensiones en países de la UE

	Mecanismo de revalorización	Observaciones	Tasa de Sustitución (1)
Austria	IPC		91,80%
Bélgica	IPC (selectivo) y Reglas adicionales para pensiones reducidas	Discrecional para las pensiones bajas	66,10% (2)
Dinamarca	Salarios (media 2 últimos años)	En caso de que el crecimiento nominal de los salarios >2%, hasta 0,3% de la revalorización se reserva para gasto social	80,20%
Finlandia	IPC		65,00% (2)
Francia	IPC (-1 punto porcentual para calcular el valor de cada punto de pensión)	Acuerdo de revalorización se adopta con los interlocutores sociales	74,50%
Alemania	Salarios brutos y ajuste adicional basado en la ratio de dependencia		50,50% (2)
Grecia	IPC	El factor de revalorización tiene en cuenta la evolución del PIB	53,70% (2)
Irlanda	Revalorización discrecional		42,30% (2)
Italia	IPC	Revalorización progresiva (> revalorización, a < pensión: se aplica entre 45% y 100% del IPC, según las cuantías de las pensiones)	93,20%
Luxemburgo	Salarios	En función de la situación financiera del sistema	88,40%
Holanda	PC (para un 28% de las pensiones) y Salarios (para un 56% de las pensiones)	No hay obligación legal de revalorización periódica	100,60%
Portugal	IPC	Revalorización más alta para pensiones de menor importe; mecanismo de revalorización suspendido entre 2013 y 2016	94,40%
España	IPC hasta 2013, Regla automática (IRP) entre 2014-2017 y discrecional (cercano al IPC) desde 2018	Eventual revalorización discrecional de las pensiones más bajas.	81,80% (2)
Reino Unido	Salarios o IPC (se opta por el más elevado)	Aplicable a la <i>Basic State Pension</i>	29,00% (2)
Suecia	Salarios (netos, menos el "tanto nominal" de interés imputado a las contribuciones acumuladas)	País pionero en la implantación de un sistema de Cuentas Individuales de Prestación Definida de Seguridad Social (Cuentas Nacionales)	54,90% (3)

- (1) Porcentaje en el que la primera pensión reemplaza al último salario previo a la jubilación. La OECD realiza regularmente una estimación basada en casos tipo para diversos múltiplos del salario medio de los trabajadores. Los datos de esta tabla se refieren al porcentaje del salario medio, tasas netas (después de impuestos), para hombres, compuestas por la pensión de la Seguridad Social y la pensión de empresa obligatoria (allí donde existe).
- (2) Para estos países se ofrece solamente la tasa de sustitución de las pensiones de Seguridad Social al no existir en ellos esquemas de empleo obligatorios, si bien en todos ellos existen pensiones de empleo que cubren adecuadamente a una gran proporción de trabajadores. En El Reino Unido, el nuevo sistema de "Adscripción por defecto" (autoenrollment) es cuasi-obligatorio y, en cualquier caso, no tiene todavía beneficiarios de prestaciones dada su reciente introducción.
- (3) En Suecia, la tasa de sustitución de las pensiones de la Seguridad Social es del 40%; el reducido nivel de la tasa de sustitución de las pensiones de empleo, a pesar de su obligatoriedad, se debe a la progresiva maduración del sistema introducido a principios del presente siglo.

Fuente: OECD (2017).

De la Tabla 1 se desprende el predominio de la variable “precios” como elemento único o combinado de revalorización de las pensiones. La mayor parte de los países aplican reglas de revalorización de las pensiones que combinan la evolución de precios y salarios (con distintas ponderaciones en la mezcla final), y alguno utiliza un IPC selectivo del que se excluyen determinados bienes y servicios poco consumidos por los pensionistas. Es de suponer, por tanto, que las reglas de revalorización basadas en esta combinación producen ventajas o resultados superiores a otras. Pero ¿cuáles son esas ventajas? La bibliografía no aporta respuestas claras a esta pregunta.

Las reformas de los sistemas de pensiones europeos no están introduciendo cambios sustantivos en las reglas de revalorización de las pensiones (como lo fue el IRP español). En efecto, no parece que los reformadores de los sistemas de pensiones vean en esas reglas margen político para adoptar medidas orientadas a la contención del gasto público, como las contenidas en la reforma española de 2013, ya esbozadas en la respuesta a la primera pregunta de este documento. Visto desde otra perspectiva, de las reglas de revalorización existentes se deduce el amplio consenso europeo en la conveniencia de ajustar las pensiones (al menos parcialmente) a la evolución de los precios o los salarios y evitar, por tanto, que, con el paso del tiempo, se devalúen en términos reales. De ahí su “deseabilidad”, en el sentido que utilizamos en este documento.

Aunque existe un consenso político y social generalizado sobre la necesidad de revalorizar las pensiones, no han sido pocos los países europeos que dejaron de hacerlo (o lo hicieron solo parcialmente) durante el periodo de crisis económica (2008-2014). En España, por ejemplo, todas las pensiones, salvo las mínimas, quedaron “congeladas” en 2011 (por decisión adoptada en mayo de 2010), mientras que en los dos años siguientes se revalorizaron por debajo de la inflación. También Portugal congeló sus pensiones entre 2013 y 2015, revalorizando a partir del último año solo las más bajas. Asimismo, en Grecia, Bulgaria, la República Checa, Croacia y Eslovenia las pensiones dejaron de revalorizarse durante algunos años. Italia, por su parte, suspendió la revalorización de aquellas pensiones por encima del triple de la mínima en 2012 y 2013, si bien el Tribunal Constitucional invalidó esta decisión en 2015.

Por tanto, los gobiernos europeos adoptaron durante los años de recesión cambios en materia de revalorización de las pensiones para reducir de manera inmediata el gasto de sus sistemas. Ahora bien, la mayoría de ellos decidió mantener las reglas de revalorización existentes antes de la crisis y desviarse de ellas solo temporalmente en virtud de la delicada situación financiera por la que atravesaban sus cuentas públicas.

3. ¿Hay un mecanismo óptimo para revalorizar las pensiones?

De la considerable variedad de mecanismos de revalorización de las pensiones se desprende que no hay un mecanismo óptimo; si lo hubiera, todos los países habrían acabado adoptándolo. Por lo demás, tampoco se advierte una tendencia general en esta materia, aunque la inflación gana terreno respecto al crecimiento de los salarios como criterio de revalorización.

Lo que habría que tener claro a la hora de optar por una u otra regla de revalorización de las pensiones es el objetivo que, en última instancia, se persigue y las consecuencias que se derivan de cada opción. Por ejemplo, si lo que se quiere es que las pensiones mantengan su poder adquisitivo, habrá que revalorizarlas de acuerdo con la inflación. Ahora bien, en periodos de crecimiento económico, como quiera que los salarios crecen más rápidamente que los precios, las pensiones medias revalorizadas conforme a la inflación verán reducirse su proporción respecto a los salarios medios⁷. Por tanto, la tasa de prestación de las pensiones disminuirá.

Si lo que se busca, en cambio, es que las pensiones mantengan la tasa de prestación, la regla de revalorización más indicada será aquella que se base en el crecimiento de los salarios. Ello no asegura que las pensiones mantengan el poder adquisitivo en periodos recesivos, cuando los salarios crecen por debajo de la inflación, pero sí que las tasas de pobreza relativa de los mayores se mantengan constantes.

De los cálculos ilustrativos comentados en el Gráfico 1 y en la Tabla 1 se deduce la necesidad de actuar en dos planos si se busca restablecer un mecanismo de actualización de las pensiones que mantenga su poder adquisitivo sin desestabilizar financieramente el sistema de pensiones:

- reducir sensiblemente la tasa de sustitución de la primera pensión, y
- desarrollar con intensidad suficiente un pilar de previsión social complementaria (preferiblemente de empresa, y cuasi obligatorio, como en algunos países europeos) que aporte rentas de jubilación a los trabajadores, a medida que la tasa de sustitución de las pensiones públicas se reduce a los niveles de los países avanzados; se trataría así de mantener la tasa de sustitución total (pensiones públicas y privadas) lo más próxima posible del nivel medio previo (reducido para garantizar la posibilidad de revalorización anual de las pensiones y mantenimiento de su poder adquisitivo)⁸

Los esquemas de revalorización deberían preservar el poder adquisitivo de las pensiones procurando la estabilidad financiera del sistema de pensiones en su conjunto; ello exige tasas de sustitución sensiblemente más reducidas que las que hoy persisten en los países del sur de Europa, España incluida.

⁷ Esta ratio es tan importante como la tasa de sustitución, con la que a menudo se confunde. Se denomina "tasa de prestación" (*benefit rate*, en inglés). Refleja, especialmente a efectos del análisis comparativo, lo que podríamos denominar la "generosidad" del sistema. Dado que la pensión media subsume una gama de pensiones muy variada de individuos de muy diferente edad, la tasa de prestación suele oscilar alrededor del 50% en la mayoría de los países. En España, para 2018, la pensión media de jubilación ascendía a 1.090 euros, mientras que el salario medio se situaba en 1.919 euros, de lo que se deduce una tasa de prestación del 57% (la tasa de sustitución superaba, en cambio, el 80%).

⁸ No se comenta en este documento, salvo en su capítulo final, una medida capaz de lograr simultáneamente la sostenibilidad y la suficiencia de las pensiones públicas: la elevación de la edad de jubilación *pari passu* con el aumento de la esperanza de vida. Véase al respecto Domínguez-Fabián et al. (2018).

En teoría y en términos generales, podría definirse como mecanismo óptimo de revalorización aquel que proveyera de la máxima seguridad a los pensionistas. Pero habría que concretar qué seguridad se persigue. La seguridad más elemental es la de que las pensiones se van a poder cobrar vitaliciamente, algo que exige la sostenibilidad financiera del sistema en el tiempo, especialmente en el actual contexto de crecimiento incesante de la longevidad. Podría también valorarse como objetivo normativo la seguridad de que la relación entre la pensión de cada pensionista en el momento de causar alta y el salario medio del país se va a mantener; o la seguridad de que el importe de la pensión va a permitirle acceder a los bienes y servicios a los que podía acceder cuando comenzó a percibirla.

Con todo, la seguridad completa (la eliminación de cualquier riesgo) no se puede garantizar sin efectos perjudiciales para el propio sistema (es decir, para la economía del país y, por tanto, el bienestar de la sociedad): conduciría, por lo demás, a desincentivar el ahorro personal.

4. ¿Por qué es la revalorización de las pensiones un tema crucial en el debate sobre las pensiones?

El debate sobre las pensiones abarca dos grandes cuestiones: la sostenibilidad de las pensiones y su suficiencia (adecuación). Sucede que, cuanto más elevadas sean las pensiones, más insostenible será el sistema en su conjunto, en ausencia de recursos suficientes. Los recursos se encuentran forzosamente limitados e, incluso, en una economía muy productiva, sería difícil que se ajustaran a una deriva demográfica muy potente que viene impulsando el aumento de las prestaciones de cada pensionista, por la sencilla razón de que cada vez vivimos más. Los principales límites al equilibrio que estas fuerzas alteran de manera permanente son la rigidez de la edad de jubilación y, en mucha menor medida, la escasez de nacimientos.

La cuestión de la suficiencia alarma legítimamente a millones de pensionistas españoles, que asocian la insuficiencia a la pérdida de poder adquisitivo de las pensiones. De ahí que la revalorización se haya convertido en una de las banderas de sus movilizaciones. En cambio, la sostenibilidad alarma, no menos legítimamente, a expertos y organismos internacionales; sin embargo, inquieta aparentemente menos a la sociedad. Aunque en el debate social no deja de aparecer como un requisito con el que todo el mundo está de acuerdo, rara vez se considera la difícil coherencia entre suficiencia (en situación de escasez de recursos) y sostenibilidad. Lo cierto es que generalmente se gira la vista hacia los Presupuestos Generales del Estado, como si estos lo pudieran todo.

La revalorización, sin embargo, se extiende generalmente a todas las prestaciones que concede un sistema de pensiones e implica, por tanto, un crecimiento del gasto inmediato y de considerable tamaño; un gasto que, además, se consolida, toda vez que las posteriores revalorizaciones se efectúan sobre los importes de pensiones previamente revalorizados. Es este mecanismo de consolidación en la base de coste de la pensión el que hace potencialmente explosivo el gasto,⁹ a menos que se condicione la revalorización a otras reglas que contengan el gasto agregado, como el ya comentado caso de una tasa de sustitución de la pensión inicial coherente con el mecanismo de revalorización.

⁹ Véase al respecto De la Fuente, A. (2019), "¿Cuánto cuesta actualizar las pensiones con la inflación?", *Apuntes 2019/1*, Fedea. El autor estima el coste de suprimir el IRP en un solo ejercicio (2017), ligando ese año la revalorización de las pensiones al IPC, para volver después a actualizarlas conforme al umbral mínimo del IRP (0,25%). De este experimento de política concluye que si bien el coste inmediato de semejante medida sería relativamente modesto, al consolidarse ese aumento puntual, sus efectos perdurarían en el tiempo, de manera que el incremento acumulado del gasto (a precios constantes) podría situarse en torno a los 30.000 millones de euros.

5. ¿Debería considerarse la revalorización como un instrumento apropiado para ajustar los gastos en pensiones cuando el sistema se encuentre en déficit?

Una política de pensiones que considerara la revalorización de las pensiones como su instrumento central de ajuste financiero sería profundamente injusta. La razón estriba en que una revalorización discrecional (por debajo de la inflación) encaminada a contener el gasto en pensiones congelaría *de facto* las pensiones, como ha sucedido en el pasado, al tiempo que sus perceptores carecerían de margen para generar recursos complementarios con los que compensar la pérdida de poder adquisitivo causada por la inflación. Por esta razón, se están extendiendo los mecanismos automáticos de ajuste de las pensiones para que mantengan en la medida de lo posible su poder adquisitivo.

Confiar en la inflación como un mecanismo de ajuste de las pensiones es injusto (por la erosión de su poder adquisitivo), doloroso (sin que pueda preverse cuándo y cómo golpeará a la economía doméstica de los pensionistas) e ineficiente desde el punto de vista social y económico. Pero, al mismo tiempo, la creciente esperanza de vida de todos los pensionistas (no solo de las nuevas altas) implica un mayor gasto de ciclo vital en jubilación, dado el esfuerzo contributivo realizado y, necesariamente, desequilibra el balance individual y agregado de las cuentas de las pensiones, las de cada uno de los pensionistas y la del conjunto del sistema, independientemente de cómo se financien estas cuentas.

La protección contra la inflación, en cualquier producto previsional de mercado, conllevaría un mayor coste de adquisición de la pensión. Esto es perfectamente comprensible. Para la Seguridad Social sucede exactamente lo mismo, con la salvedad de que esta puede invocar (o imponer) la solidaridad del resto de agentes en cada momento haciendo recaer el coste extra de la protección contra la inflación sobre las espaldas de los trabajadores, los empleadores o los contribuyentes.

6. ¿Cómo se han revalorizado las pensiones en España hasta el año en curso?

En el año actual (2019) las pensiones del sistema contributivo se han revalorizado de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre: 1,6% para el conjunto de las prestaciones contributivas, salvo las pensiones mínimas, cuya revalorización se ha fijado en 3%. Según el INE, la inflación media en 2018 fue del 1,74%, por lo que al menos las pensiones mínimas podrán recuperar con creces el poder adquisitivo perdido en el año precedente. Esta regla de revalorización coincide con la aplicada en 2018, según lo previsto en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2018, aprobada en julio de ese mismo año (si bien la revalorización final en 2018 se situó en 1,7, el valor medio de la variación interanual del IPC de cada uno de los meses desde diciembre de 2017 hasta noviembre de 2018).

El bienio 2018-2019 constituye la última etapa en la historia reciente de la revalorización de las pensiones en España; una historia en la que, desde el punto de vista de la legislación específica en esta materia, cabe distinguir tres etapas previas. En la primera, hasta 1997, los gobiernos revalorizaban las pensiones periódicamente, pero sin que la normativa sobre pensiones contemplara una regla fija de revalorización. Durante la segunda etapa, desde 1998 hasta 2013, se mantuvo vigente lo dispuesto en la Ley de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social de 1997, que preveía la revalorización “automática” de las pensiones según el IPC previsto (si bien, tal como se expone en la respuesta a la pregunta 2, los gobiernos se desviaron de esta exigencia durante la crisis). En la tercera etapa, desde 2014 a 2017, se aplicó el IRP de conformidad con la nueva legislación sobre pensiones aprobada en 2013 (Ley 23/2013). Esta legislación no ha sido formalmente derogada, aunque en 2019 la aplicación del IRP se ha suspendido por segundo año consecutivo.

7. ¿Qué ventajas e inconvenientes tiene desligar la revalorización de las pensiones del IPC, como hace el IRP (Índice de Revalorización de las Pensiones) de 2013?

El IRP, tal como fue originalmente diseñado por la Comisión de Expertos para la Reforma de las Pensiones, consigue el equilibrio presupuestario del sistema de pensiones a medio-largo plazo, garantizando su sostenibilidad financiera. Para ello, su formulación considera la evolución de los ingresos y de los gastos de la Seguridad Social, así como también la variación del número de pensiones contributivas y de la pensión media. De haberse aplicado el IRP tal y como fue originalmente diseñado, sus componentes en todos estos años habrían generado un valor para el índice agregado oscilante alrededor del -3%, lo que, en ausencia de recursos adicionales para el sistema, habría representado un ajuste inaceptable para los pensionistas por su dureza, aunque el sistema habría avanzado rápidamente hacia su sostenibilidad.

No obstante, el legislador introdujo una modificación importante al establecer un límite mínimo de revalorización anual: 0,25%. Con este "suelo" trataba de amortiguar la caída de las prestaciones que pudiera resultar de una aplicación estricta del IRP original (también estableció un "techo": crecimiento del IPC + 0,5%). El IRP se aplicó de 2014 a 2017; en los tres primeros años las pensiones aumentaron por encima de la inflación, ya que el límite mínimo de revalorización (0,25%) superó la variación del IPC, que fue negativa¹⁰. La situación cambió, sin embargo, a partir de 2016, cuando el IRP se quedó por debajo de la inflación. A partir de ese momento comenzó a cobrar fuerza la oposición al IRP, sin que muchos de quienes se han sumado a ella conozcan probablemente las consecuencias (positivas o negativas) de la aplicación del IRP porque su explicación a la sociedad ha sido tan escasa como ineficaz.

Los defensores del IRP mantienen que no es un proyectil inexorable contra la suficiencia de las pensiones, en la medida en que puede alterarse aumentando los recursos del sistema o reduciendo el crecimiento de los gastos por vías que no mermen el poder adquisitivo de las pensiones (por ejemplo, retrasando la edad de jubilación); consideran, por tanto, que el IRP no menoscaba necesariamente la suficiencia de las pensiones si se aplican medidas complementarias que logren la sostenibilidad, pero sí aporta una ventaja fundamental: informa anualmente sobre la salud financiera del sistema, permitiendo adquirir conciencia de la necesidad de financiación proveniente de fuentes no contributivas y/o de medidas complementarias de naturaleza no financiera.

¹⁰ De hecho, con la inflación en 2014 al -0,2%, en 2015 al -0,63% y en 2016 al -0,34, en los dos últimos se produjo la paradójica situación de que el "suelo" del IRP fue superior a su "techo", mientras que lo que se aplicó fue el suelo, contradiciendo de esta manera la propia normativa del sistema. En todos estos años, los pensionistas ganaron poder adquisitivo.

8. ¿Cómo se van a revalorizar las pensiones en España después de 2019?

Según se escribe esta nota (julio 2019), no es posible saberlo. El 13 de febrero del presente año, el gobierno perdió el debate parlamentario de los Presupuestos Generales para 2019 y, acto seguido, se convocaron elecciones anticipadas. La comisión parlamentaria de seguimiento de los Pactos de Toledo cesó inmediatamente su proceso, sin haber consensuado la nueva serie de recomendaciones acerca de asuntos como este.

Suspendida la aplicación del IRP, no se ha aprobado todavía un nuevo mecanismo de revalorización que lo sustituya. Si en 2018 el acuerdo para la aprobación parlamentaria de los PGE incluyó la revalorización general de las pensiones en 1,6%, el Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre, mantuvo la suspensión del IRP al disponer que las pensiones en 2019 se revalorizaran siguiendo los mismos criterios que en 2017.

9. ¿Qué implicaría la adopción de un modelo de “revalorización progresiva”, de manera que cuanto más altas sean las pensiones, más baja sea la revalorización?

En España y otros países, la revalorización de las pensiones conforme al IPC se viene utilizando, en realidad, como un mecanismo redistributivo, al menos en parte, ya que mantiene el poder adquisitivo de pensiones causadas sin reglas precisas que contemplen esta revalorización (lo que las habría hecho mucho más caras de “adquirir”, tras, por ejemplo, más años de cotizaciones o una jubilación más tardía), preservando su poder adquisitivo durante cada vez más años de vida. La revalorización practicada en 2019 responde precisamente a este modelo de revalorización progresiva.

Una “revalorización progresiva” que exacerbase este componente redistributivo reduciría la diferencia de importe entre las pensiones más altas y las más bajas, desdibujando el componente actuarial de las pensiones, y desincentivaría las carreras largas y/o de cotizaciones altas orientadas a la consecución de pensiones más elevadas. En definitiva, configuraría un sistema de incentivos perversos premiando el comportamiento de los que menos cotizan y reduciendo las pensiones causadas tras largas carreras y elevadas bases de cotización, actualmente ya peor tratadas (en términos relativos) que las pensiones más bajas.

10. ¿Qué condiciones tendría que cumplir una política de revalorización de las pensiones razonable y socialmente justa?

En primer lugar, la aceptación de que el importe de las pensiones es uno de los varios parámetros de un sistema que deben estar sujetos a revisión periódica, incluso automática, al margen de decisiones discrecionales influidas por la política. Pero no es el único. Los otros parámetros relevantes serían la esperanza de vida (y la edad de jubilación que debería hallarse estrechamente asociada a ella) y las diversas condiciones de "elegibilidad" (*eligibility*) cuyo contenido varía (lentamente) en el tiempo. El compromiso de revisar periódicamente todos estos parámetros es importante.

La esperanza de vida a los 65 años, por ejemplo, según el INE, era de 9,1 años en 1900 en España, edad que alcanzaba el 26,2% de una generación; hoy, sin embargo, más del 90% llega a dicha edad, y la esperanza de vida es de 21 años. Muchas de las actuales condiciones de elegibilidad se establecieron a principios del siglo XX en la mayor parte de los países europeos avanzados de la época. Hoy subsisten básicamente, con algunas modificaciones más o menos sustantivas. Pero lo que sí ha cambiado ha sido la naturaleza de los trabajos, los hogares y tantos otros factores que, en algunos casos, ya no justifican la existencia de dichas condiciones.

La revalorización, en cualquier caso, debe atenerse a reglas claras y transparentes, no *ad hoc*, cuya filosofía (qué riesgos se neutralizan mediante la revalorización) se explique muy bien a la población. Del mismo modo, los costes asociados a la revalorización deberían ser conocidos y asumidos mediante reglas precisas entre las diferentes generaciones, teniendo, no obstante, en cuenta las capacidades concretas que tiene cada una de compensar esos costes. Los jóvenes, por ejemplo, deberían devolver los gastos de su educación y su sanidad a la generación que se los financió. Los adultos no jubilados ya lo hacen, pues son los principales contribuyentes, al tiempo que pagan por anticipado las pensiones de los mayores que alguien les pagará a ellos. Los mayores, a través de sus pensiones, también reciben la compensación al esfuerzo que hicieron cuando no estaban jubilados. Esta cadena se da por garantizada, pero las cuentas que enlazan los eslabones no se hacen y, si se hacen, no se comunican a la sociedad, por lo que persiste la desinformación y la sensación de que uno siempre paga más que los demás.

Una política de pensiones adecuada y solvente debe resultar en la adopción de medidas que respondan a circunstancias económicas cambiantes y que sean consistentes entre sí. Las reglas de ajuste han de ser transparentes y capaces de adaptarse a cambios imprevistos. Es lo que Pigott (2009) denomina una política de pensiones apropiadamente anclada, lo que no quiere decir resistente al cambio, sino dotada de buenos cimientos que no le priven de flexibilidad.

En el ámbito internacional se observan dos "malas tendencias" en la política de revalorización de las pensiones: la primera, a la introducción de más discrecionalidad en periodos de mayor presión financiera sobre los sistemas de pensiones; la segunda, a revalorizaciones selectivas o diferenciadas según el importe de las pensiones. Un ejemplo claro de confluencia de esas tendencias se observa en Francia: aun cuando desde 1993 la regla de revalorización de las pensiones se basa en la inflación, el gobierno ha propuesto en 2019 revalorizarlas en un 0,3%; es decir, 1,2 pp por debajo de ella, atendiendo a las dificultades para financiar el creciente gasto del sistema de la Seguridad Social. No obstante, se ha contemplado la posibilidad de eximir de esa revalorización por debajo de la inflación a las pensiones más bajas. De hecho, las prestaciones mínimas se han venido beneficiando en muchos sistemas de pensiones (incluido el español) de una revalorización más alta, en línea con el principio de adecuación.

De una manera poco perceptible, estas revalorizaciones "a dos velocidades" redundan en una reducción de las diferencias entre las pensiones más altas y más bajas y provocan la erosión de la contributividad de los sistemas de pensiones, puede que transformándolos, andando el tiempo, en sistemas asistenciales de pensiones básicas. Si esto llegase a suceder, costaría mucho justificar (y mantener) el actual sistema de cotizaciones laborales.