

# Opinión sobre la determinación del Índice Revalorización de las Pensiones 2015

## Resumen Ejecutivo

El Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP) tiene como objetivo contribuir a conseguir la estabilidad financiera a medio y largo plazo del segmento contributivo de la Seguridad Social, en el que se encuentran las pensiones.

La AIREF emite Opinión respecto de los valores calculados por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social para la determinación del Índice de Revalorización de las pensiones (IRP) aplicable en 2015, cumpliendo con lo dispuesto en 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 (Disposición adicional cuarta).

El análisis realizado por la AIREF de la información facilitada por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social concluye que el resultado de la fórmula matemática del IRP en 2015 está por debajo de la subida mínima fijada por la norma, de manera que corresponde aplicar el límite mínimo del 0,25% para el incremento de las pensiones contributivas en ese ejercicio, tal como ha sido recogido en el Proyecto de Ley de los Presupuestos General del Estado.

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF) nace con la misión de velar por el estricto cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera recogidos en el artículo 135 de la Constitución Española.

**Contacto AIREF:**

C/José Abascal, 2, 2º planta. 28003 Madrid. Tel. +34 91 010 08 95

Email: [Info@airef.es](mailto:Info@airef.es).

Web: [www.airef.es](http://www.airef.es)

Esta documentación puede ser utilizada y reproducida en parte o en su integridad citando necesariamente que proviene de la AIREF.

Este análisis concluye igualmente que las previsiones de gasto utilizadas por el Gobierno en el periodo 2015-2020 están en línea con los resultados obtenidos por la AIReF. Con respecto a los ingresos, las previsiones del Gobierno en el periodo citado son exigentes. La materialización de esta previsión de ingresos exige, por un lado, que se verifique en su integridad el escenario macroeconómico incluido en el Plan Presupuestario del Gobierno y, por otro, que las medidas en marcha de ampliación de las bases de cotización de la Seguridad Social y de mejora de la eficacia de su gestión rindan plenamente los resultados previstos.

La AIReF recomienda tener en cuenta los resultados asociados al cálculo del IRP en las decisiones a largo plazo sobre sostenibilidad y suficiencia del sistema de pensiones contributivas de la Seguridad Social. La opinión también incluye recomendaciones en la dirección de mejorar la transparencia a todo el proceso de determinación del IRP.

## I. Introducción

La AIR<sup>e</sup>F debe emitir opinión respecto de los valores calculados por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social para la determinación del Índice de Revalorización de las pensiones (IRP) aplicables en cada ejercicio, según recoge la Disposición adicional cuarta de la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad<sup>1</sup> y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social<sup>2</sup>. La presente opinión da cumplimiento al citado mandato legal, de acuerdo con la Resolución 6/14 de 23 de septiembre de 2014 de la AIR<sup>e</sup>F, en la que se establece el contenido y metodología de esta opinión.

El objetivo de esta opinión es determinar si los valores y parámetros utilizados por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social para calcular el IRP del año 2015 son realistas y se corresponden con la aplicación de la fórmula de cálculo establecida en dicha ley.

La opinión consta de cuatro secciones además de ésta introducción. La sección segunda explica la fórmula matemática utilizada para la revalorización anual de las pensiones (IRP) dividida en las dos partes que en su conjunto garantizan el equilibrio entre ingresos y gastos a medio y largo plazo. La sección tercera detalla la información solicitada al Gobierno para la determinación del IRP. La sección cuarta recoge la opinión propiamente dicha de la AIR<sup>e</sup>F sobre el IRP de 2015, después de contrastar los valores de ingresos y gastos utilizados por el Gobierno para su cálculo. Finalmente, la sección quinta incluye las recomendaciones que realiza la AIR<sup>e</sup>F sobre el tema objeto de la presente opinión.

Esta opinión está acompañada de tres anejos y una hoja de cálculo. El primero incluye una descripción detallada de la fórmula matemática de cálculo del IRP y sus componentes. El

<sup>1</sup> La Disposición Final 5ª Ley 23/2013 difiere a 2019 la aplicación del Factor de Sostenibilidad (FS).

<sup>2</sup> Esta obligación se establece también en la artículo 23 de la Ley Orgánica 6/2013 de creación de la AIR<sup>e</sup>F y el artículo 22 del Real Decreto 215/2014 por el que se aprueba su Estatuto Orgánico.

segundo explica el mecanismo utilizado por la AIReF para contrastar la evolución del número de pensiones y de la tasa de sustitución de las cuantías de las pensiones por el efecto de las nuevas entradas al sistema y las que se dan de baja. El tercer anejo resume la modelización elaborada por la AIReF de la recaudación histórica de las cuotas sociales en el periodo 1995-2013 para identificar las variables de influencia en su evolución, que ha sido utilizada en los trabajos de simulación. Por último, esta opinión va acompañada con una hoja de cálculo que permite al usuario realizar simulaciones cumplimentando los valores que se quiera elegir en las variables de influencia sobre los ingresos contributivos de la Seguridad Social.

## **II. Explicación de la fórmula de revalorización**

Las pensiones de la Seguridad Social en su modalidad contributiva, incluido el importe de la pensión mínima, se incrementarán al comienzo de cada año en función del IRP determinado por una expresión matemática (ver la expresión matemática y explicación detallada en Anejo nº 1).

La aplicación estricta del resultado de la fórmula garantiza el equilibrio financiero del segmento contributivo de la Seguridad Social. El IRP, resultado de la aplicación de la fórmula, garantiza el equilibrio a medio plazo entre ingresos y gastos o, en su defecto, permite alcanzarlo en un periodo determinado de tiempo en caso de no estar en equilibrio, proporcionando estabilidad a largo plazo al segmento contributivo del sistema de pensiones de la Seguridad Social.

La fórmula de cálculo del IRP se puede dividir en dos partes. Una de ellas refleja el saldo entre los ingresos y gastos del segmento contributivo de la Seguridad Social, de manera que en el supuesto de estar en equilibrio, no tiene ningún efecto sobre el cálculo del IRP del año. El segundo componente de la fórmula

recoge el ritmo de crecimiento anual de los ingresos y de los tres factores determinantes de los gastos: la evolución del número de pensiones, la evolución de la cuantía media de las pensiones consecuencia de la diferencia en la pensión de las nuevas entradas al sistema y las que se dan de baja (tasa de sustitución) y la subida anual de todas las pensiones en vigor (IRP). Este último componente, por tanto, evita la aparición de nuevos desequilibrios por efecto de la evolución anual de ingresos y gastos.

Por tanto, en una situación de ingresos y gastos a medio plazo igualados, la fórmula establece que las pensiones individuales se pueden revalorizar por la cuantía que crezcan los ingresos menos lo que crezcan los gastos, que a su vez, resultan del ritmo de variación del número de pensiones y de la diferencia en las cuantías de las nuevas entradas al sistema y las pensiones que se dan de baja.

Sin embargo, en los escenarios alternativos en los que no exista equilibrio entre los ingresos y gastos a medio plazo del segmento contributivo de la Seguridad Social, la revalorización de las pensiones debe ajustarse dentro de ciertos límites para eliminar el déficit (o superávit) en un periodo de tiempo determinado. En esta situación, con los ingresos previstos para el año siguiente no solo se debe pagar el mayor (menor) número de pensiones, la superior (inferior) pensión provocada por la diferencia en las cuantías de las entradas y las salidas, sino que la revalorización de las pensiones en vigor (IRP) también debe colaborar a cerrar la brecha entre ingresos y gastos en un plazo de tiempo determinado por la norma. En este caso, por tanto, el resultado según la fórmula para el IRP podría incluso llegar a ser negativo.

La Ley incorpora un suelo y un techo en el crecimiento anual de las pensiones. Con independencia del resultado de la fórmula matemática del IRP, las pensiones contributivas de la Seguridad Social no podrán crecer menos del 0,25% ni superar en más del 0,50% el Índice de Precios al Consumo del año anterior al de

cálculo del IRP. Esto significa que en períodos de ingresos relativamente bajos (altos) las pensiones tienen un suelo (techo) que contribuye a limitar las revalorizaciones en las pensiones. De esta forma, se evitan fluctuaciones excesivas en las pensiones y brinda más certidumbre a los pensionistas sobre sus ingresos futuros. Sin embargo, tiene como contrapartida la posibilidad de incurrir en períodos más largos de desequilibrios entre el nivel de ingresos y el de gastos del sistema.

El importe de cada una de las variables utilizadas en la fórmula se calcula como media de los valores de 11 años para limitar efectos pro-cíclicos. La extensión hasta 11 años para calcular los valores medios que incorpora la fórmula del IRP (centrados en el año de cálculo: cuatro años pretéritos, año en curso, el año para el que calcula el IRP y cinco posteriores) limita el efecto del ciclo económico en el resultado del IRP. De esta manera, se evita que la revalorización de las pensiones sea extremadamente baja en recesiones y extremadamente alta en expansiones y se otorga así al IRP un perfil más suave.

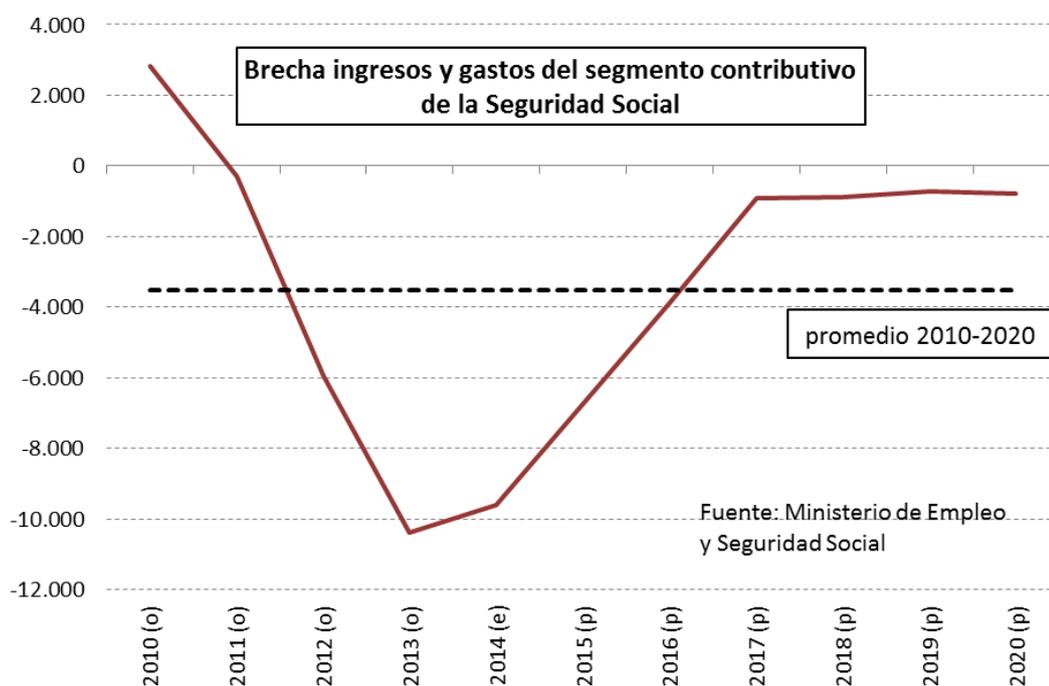
### **III. Información necesaria para la determinación del Índice de revalorización de pensiones 2015**

El Ministerio de Empleo y Seguridad ha facilitado la información sobre las variables que intervienen en el cálculo del IRP. El detalle de la información proporcionada es el siguiente:

- Los ingresos y gastos agregados que integran la fórmula incluidos en las cuentas liquidadas de la Seguridad Social en el periodo 2010-2013.
- Las dotaciones iniciales de las distintas variables que componen la fórmula recogidas en los presupuestos de la Seguridad Social de los ejercicios 2014 y 2015 (proyecto).
- Para la etapa 2016-2020, los valores de ingresos agregados del sistema y su tasa media de evolución anual (4,1%), los

valores de los gastos agregados del sistema y su tasa media de evolución anual (3,1%). También se ha dispuesto de la evolución anual del número de pensiones (tasa media del 1,3% para el periodo 2016-2020) y del efecto sustitución en la cuantía media de las pensiones derivada de la diferente cuantía de las entradas y las que se dan de baja (tasa media del 1,5% para el periodo 2016-2020).

La información facilitada permite observar un cierre gradual de la brecha entre los ingresos y gastos en el periodo 2014-2020 (gráfico adjunto). La posición de ingresos y gastos en el último ejercicio liquidado (2013) es un saldo negativo que se va cerrando gradualmente a medida que pasan los años utilizados en el cálculo del IRP 2015 (línea continua del gráfico). El saldo promedio del periodo utilizado en el cálculo del IRP 2015 está recogido en la línea discontinua del gráfico.



(o) observado; (e) estimado; (p) proyectado

Asimismo, el Ministerio de Economía y Competitividad ha proporcionado a la AIReF la información relativa a las variables macroeconómicas que había facilitado al Ministerio de Empleo y

Seguridad Social para la estimación inicial de los ingresos y gastos de los años futuros.

#### **IV. Opinión de la AIReF**

La AIReF ha contrastado que el IRP utilizado por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social en 2015 para la subida anual de las pensiones es coherente con la información facilitada de los valores de ingresos y gastos contributivos. El análisis realizado por la AIReF permite concluir que, con los valores utilizados por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, el resultado en 2015 de la fórmula matemática para calcular el IRP está por debajo de la subida mínima fijada por la norma, de manera que corresponde aplicar el límite mínimo del 0,25% para el incremento de las pensiones contributivas en ese ejercicio, tal y como ha sido recogido en el Proyecto de Ley de los Presupuestos Generales del Estado<sup>3</sup>.

Las previsiones de gasto correspondientes proporcionadas por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social son consistentes con el contraste realizado por la AIReF. La modelización propia realizada por la AIReF a partir del tratamiento de la información incluida en la Muestra Continua de Vidas Laborales y las proyecciones demográficas del INE (Anejo 2) obtiene resultados muy similares en la evolución del número de pensionistas y la tasa de sustitución resultante de la diferencia en la cuantía de las pensiones con entrada en el sistema y las que se dan de baja, a los proporcionados por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

La previsión de ingresos por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social en el periodo 2015-2020 es exigente (tasa promedio del 4,1%). La materialización de esta previsión de ingresos exige, por un lado, que se verifique en su integridad el escenario

---

<sup>3</sup> Un dato de IPC en 2014 (medido en variación porcentual diciembre sobre diciembre) inferior al -0,25% generaría un conflicto entre el límite mínimo (0,25%) y máximo de subida de las pensiones en 2015 (variación interanual del IPC+0,5%).

macroeconómico incluido el Plan Presupuestario del Gobierno y, por otro, que las medidas en marcha de ampliación de las bases de cotización de la Seguridad Social y de mejora de la eficacia de su gestión rindan plenamente los resultados previstos.

Los ingresos por cuotas calculados a partir del escenario macroeconómico de medio plazo incluido en el Plan Presupuestario del Gobierno, pueden justificar tres cuartas partes de las previsiones del Gobierno. La traslación del contenido del escenario macroeconómico del Plan Presupuestario a la recaudación por cuotas sociales<sup>4</sup> realizado con la modelización elaborada por la AIR<sup>e</sup>F<sup>5</sup> (anejo 3), da como resultado una tasa anual de crecimiento medio de los ingresos de alrededor del 3% en el periodo 2015-2020. Dicho escenario supone; i) Una tasa de crecimiento sostenida del empleo (tasa media anual del 1,86% en el periodo); ii) Un aumento de la remuneración por asalariado (tasa media anual del 1,87% en el periodo); y iii) Una evolución de los precios que converja en los próximos años desde el nivel de inflación actual hasta el objetivo de inflación del Banco Central Europeo (estimado en el 1,8%)<sup>6</sup>.

Para alcanzar las previsiones de ingresos utilizadas en el cálculo del IRP por el Gobierno en los años futuros se necesitan ingresos adicionales a los que resultarían del escenario macroeconómico utilizado. La diferencia entre el resultado de incorporar las variables macroeconómicas a la modelización mencionada y la previsión utilizada por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, arroja una necesidad adicional de ingresos por un valor aproximado del 1% del PIB en la etapa 2015-2020. Por tanto, para alcanzar el crecimiento previsto del 4,1% utilizado por el Gobierno, es necesario que se cumplan las previsiones sobre ingresos adicionales. Así, deben surtir efecto las medidas

---

<sup>4</sup> Cuotas por contingencias comunes, enfermedad profesional, accidentes de trabajo y cese de actividad.

<sup>5</sup> Las tres variables principales de influencia en la evolución de las cuotas sociales según esta modelización son: número de asalariados, remuneración por asalariado y base máxima de cotización.

<sup>6</sup> Como el Plan Presupuestario finaliza en 2017, en el horizonte hasta 2020 se ha supuesto un proceso de convergencia del PIB nominal al 3,5%, una evolución de la remuneración por asalariados de acuerdo a una productividad aparente del factor trabajo del 0,4% más la inflación esperada) y una inflación de 1,8%.

recogidas en el Presupuesto de la Seguridad Social de 2015 sobre la ampliación de las bases de cotización mediante la inclusión de las retribuciones en especie (unos 2.500 millones de euros de ingresos adicionales), la plena introducción del nuevo sistema de liquidación directa – CRETA- junto con la lucha contra el fraude (unos 3.700 millones de euros de ingresos adicionales), y que las ganancias derivadas de estas medidas extiendan su efecto en los años siguientes.

No obstante, ha de tenerse en cuenta que, en el supuesto de que no se alcanzase el crecimiento de ingresos previsto por el Gobierno, el IRP aplicable en 2015 seguiría siendo el 0,25%.

La modelización elaborada por la AIR<sup>e</sup>F permite realizar un análisis de sensibilidad del resultado del IRP bajo el escenario macroeconómico utilizado cuando se introducen cambios en las variables de influencia<sup>7</sup>:

- La modificación de 1 punto anual acumulativo en la tasa de evolución del número de asalariados en el periodo 2015-2020 tiene una incidencia en el IRP de 0,8 puntos.
- La modificación de 1 punto anual acumulativo en la tasa de evolución de la remuneración por asalariado en el periodo 2015-2020 tiene una incidencia en el IRP de 0,6 puntos.
- La modificación una sola vez de 1 punto porcentual en los ingresos del sistema durante 2015 como consecuencia de cambios normativos o mejora de la eficiencia, tiene una incidencia en el IRP de 0,18 puntos.

La expresión matemática de cálculo del IRP presenta circularidad para su resolución porque el cálculo del IRP para un año depende de los valores del gasto de la Seguridad Social de dicho año, y en su cálculo se debe utilizar el valor del propio IRP objeto de cálculo. Este hecho hace más complejo el proceso de

---

<sup>7</sup> La AIR<sup>e</sup>F acompaña una hoja de cálculo modelo que permite replicar el tipo de mecánica seguida en las simulaciones y evaluar los resultados en el IRP de 2015 introduciendo aquellos valores que se consideren oportunos en las variables con influencia en el nivel de ingresos.

cálculo. La AIReF ha resuelto la circularidad de la fórmula con dos métodos distintos<sup>8</sup> que arrojan resultados muy similares y concluye que las distintas soluciones al problema de circularidad tienen un efecto imperceptible sobre el resultado obtenido.

## V. Recomendaciones

1. La AIReF recomienda tener en cuenta los resultados asociados al cálculo del IRP en las decisiones a largo plazo sobre sostenibilidad y suficiencia del sistema de pensiones contributivas de la Seguridad Social. Es particularmente deseable realizar un estrecho seguimiento del nivel de ingresos del sistema. La evolución de los gastos es más inercial y previsible.
2. La AIReF recomienda mejorar la transparencia mediante la publicación de la información más sustancial que permita realizar los cálculos del IRP. La publicación de las series de datos para el cálculo del IRP incluidos los distintos componentes de los ingresos y gastos y los supuestos macroeconómicos subyacentes, así como el resultado del cálculo obtenido para el IRP, mejoraría la comprensión de los ciudadanos de este mecanismo de revalorización anual de las pensiones. Si bien la norma no establece expresamente una fecha de publicación, sería conveniente aportar esa información en la documentación que integra el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio (Informe Económico y Financiero de la Seguridad Social).
3. La AIReF considera deseable que el Gobierno explicitara públicamente el método utilizado para solucionar la circularidad de la fórmula matemática de cálculo del IRP.
4. La AIReF considera conveniente utilizar los valores de ingresos y gastos consolidados del sistema de Seguridad Social. La obligación de la actual legislación, de utilizar los

---

<sup>8</sup> Se publicará próximamente un documento de trabajo de la AIReF sobre la circularidad de la fórmula del IRP.

términos agregados con operaciones que son ingresos para una entidad y gasto para otra, genera inconvenientes a la hora de aplicar la fórmula de cálculo del IRP. En primer lugar, el criterio para proyectar estas operaciones debe ser el mismo en ingresos y en gastos, lo que obliga a identificar estas partidas. Por otro lado, el último componente de la fórmula es sistemáticamente menor utilizando los datos agregados que los consolidados afectando al ritmo al que se realiza el ajuste en épocas de déficit y suponiendo una menor revalorización en momentos de superávit.