

## El Índice de Revalorización de Pensiones para el año 2016: datos, metodología y resultados

### Introducción

La Ley 23/2013 cambió el sistema de revalorizar las pensiones públicas en España. Se abandonó el esquema anterior, basado en el IPC, cuyo objetivo era el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, a uno nuevo en el que la situación de ingresos y gastos de la Seguridad Social a medio plazo es la que determina la revalorización de las pensiones, pasando a ser la sostenibilidad financiera el principal objetivo.

A tal fin, la Ley 23/2013 estableció la fórmula de cálculo del Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP). El objetivo de este estudio es proceder a su cálculo para el ejercicio 2016, utilizando los datos proporcionados por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social a la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF). Al igual que el año pasado, ni el Ministerio ni la AIReF han publicado este resultado, limitándose a anunciar que está por debajo del mínimo establecido en la Ley 23/2013 y siendo aplicable, por tanto, dicho mínimo (0,25%).

### La fórmula

EL IRP es el resultado de aplicar la siguiente fórmula, con un límite inferior del 0,25% (suelo) y un límite superior del IPC+0,5% (techo):

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

Siendo:

$IRP_{t+1}$ : Índice de revalorización de pensiones del año t+1 (año para el que se calcula la revalorización). En este caso, t+1=2016.

$\bar{g}_{I,t+1}$ : Media móvil aritmética, centrada en t+1, de once valores de la tasa de variación de los ingresos de la Seguridad Social. Es decir, de los años 2011 a 2021.

$\bar{g}_{P,t+1}$ : Media móvil aritmética, centrada en t+1, de once valores de la tasa de variación del número de pensiones contributivas de la Seguridad Social.

$\bar{g}_{S,t+1}$ : Media móvil aritmética, centrada en t+1, de once valores del efecto sustitución, definido como la variación interanual de la pensión media del sistema en un año en ausencia de revalorización en dicho año.

$I_{t+1}^*$ : Media móvil geométrica, centrada en t+1, de once valores del importe de los ingresos de la Seguridad Social.

$G_{t+1}^*$ : Media móvil geométrica, centrada en t+1, de once valores del importe de los gastos de la Seguridad Social.

$\alpha$ : Parámetro que indica la velocidad de ajuste de los desequilibrios del sistema, que tomará un valor entre 0,25 y 0,33. Para 2016,  $\alpha=0,25$ .

La principal dificultad para aplicar esta fórmula y proceder así al cálculo del IRP de un año dado es que la variable  $G_{t+1}^*$  depende de los gastos futuros del sistema que, a su vez, dependen del IRP que se pretende calcular, originando así un problema de circularidad. De momento, el Ministerio no ha hecho pública la metodología para resolver este problema, mientras que la AIREF ha propuesto dos metodologías en un documento publicado el 26/3/2015<sup>1</sup>.

## Metodología

En cuanto a la metodología de cálculo de las principales variables, hemos optado por un modelo que mejora la proyección de ingresos y gastos ya que diferenciamos distintas partidas con dinámicas de cambio distintas.

- En ingresos distinguimos los intereses del fondo de reserva del resto de ingresos. Los rendimientos del fondo de reserva se obtienen aplicando un tipo de interés sobre el nivel del fondo del final del año anterior. A su vez, sumando ingresos y restando gastos se tiene el nivel del fondo del año siguiente. El resto de ingresos (casi todas cotizaciones sociales) forma parte de la hipótesis de cada escenario.
- En gastos distinguimos las prestaciones contributivas, los complementos a mínimo y el resto de gastos. Los complementos a mínimos son los del año anterior más una tasa de variación fija, el resto de gastos (gastos de personal, compras de bienes y servicios, etc.) evolucionan como el IPC y las prestaciones contributivas evolucionan según las hipótesis de cada escenario, que incluyen el crecimiento del número de pensiones, el efecto sustitución y el IRP que se calcula.

Por otra parte, la fórmula del IRP presenta un problema de circularidad, que se deriva del hecho de que el IRP de 2016 depende de los gastos de los años 2016-2021, los cuales dependen del IRP de esos mismos años. Por tanto, el IRP que se pretende calcular no queda explícito en la fórmula sino implícito, ya que afecta a  $G_{t+1}^*$ . En este caso, se impone un método iterativo para proceder al cálculo del IRP de forma conjunta para todos los años a partir de 2016, así como ampliar el periodo de proyección únicamente a efectos de mayor exactitud en el resultado. Esta metodología para resolver el problema de la circularidad es más exacta que la que consiste en suponer que el IRP es constante durante todo el periodo.

Con todo, creemos que el cálculo del IRP debería mejorarse y sobre todo ser más transparente. En concreto, los datos de ingresos y gastos, tal y como recomienda la AIREF, deberían excluir aquellos que son transferencias internas, es decir, deberían consolidarse. También creemos que se deberían eliminar, tanto de ingresos como de gastos, los complementos a mínimo. En cuanto a la transparencia, el Ministerio debería hacer pública la metodología detallada para calcular el IRP así como los datos concretos utilizados en el cálculo, especialmente los de los años 2014-2016 basados en los presupuestos, ya que la Ley 23/2013 deja alguna duda sobre si ciertas partidas están incluidas o no.

---

<sup>1</sup> [Documento de Trabajo 1/2015 El Índice de Revalorización de las Pensiones \(IRP\): Propuestas de solución del problema de circularidad](#)

## Datos

Los datos que se van a utilizar en este estudio son fundamentalmente los proporcionados por el Ministerio a la AIReF, ver tabla 1, pero también se realizará análisis de sensibilidad con estimaciones de la AIReF y con estimaciones propias. En concreto, los datos para el escenario del Ministerio son los siguientes:

- 2011-2013: datos proporcionados por el Ministerio a la AIReF en 2014<sup>2</sup> La AIReF no ha publicado este año un documento similar por lo que no disponemos de los datos de 2014. Estos datos son constante también para el resto de escenarios.
- 2014-2016: datos estimados a partir de la liquidación del presupuesto de 2014 y de los presupuestos de 2015 y 2016<sup>3</sup>. Los datos de ingresos y gastos para el cálculo del IRP hay que calcularlos siguiendo la metodología que dicta la Ley 23/2013, lo cual no resulta evidente con la información publicada en los presupuestos. Más fáciles de encontrar son los datos del número de pensiones y del efecto sustitución<sup>4</sup>. Los datos de ingresos y gastos de 2015 y 2016 basados en los presupuestos son excesivamente optimistas, así que en los escenarios alternativos se plantearán datos que, en nuestra opinión, son más realistas.
- 2017-2021: datos en forma de incrementos medios anuales proporcionados por el Ministerio a la AIReF<sup>5</sup>. Sobre estos datos también se plantearán escenarios alternativos.

**Tabla 1. Datos para el cálculo del IRP de 2016. Escenario Ministerio.**

Año	Ingresos (a)	Gastos (b)	Nº Pensiones	Efecto sustitución
<b>2011</b>	116.119	116.416	8.871.435	1,8%
<b>2012</b>	113.081	119.030	9.008.348	1,7%
<b>2013</b>	113.505	123.340	9.154.617	1,7%
<b>2014</b>	113.861	127.248	9.282.732	1,6%
<b>2015</b>	124.821	131.385	9.382.244	1,8%
<b>2016</b>	131.692		9.476.316	1,6%
<b>2017-2021</b>	+3,7%		+1,0%	1,55%

Fuente: AIReF (2011-2013 y 2017-2021) y elaboración propia a partir de los presupuestos (2014-2016).

(a) la tasa de crecimiento 2017-2021 no afecta a los intereses del fondo de reserva, que siguen su propia dinámica.

(b) la tasa de crecimiento 2017-2021 afecta a las prestaciones contributivas. Los complementos a mínimo y el resto de gastos siguen su propia dinámica.

Los datos de gastos a partir de 2016 son endógenos al modelo, resultado de aplicar a los gastos del año anterior tres incrementos: el número de pensiones, el efecto sustitución y el IRP.

<sup>2</sup> Pág. 4 del documento de la AIReF: [Opinión sobre la determinación del Índice Revalorización de las Pensiones 2015. Anejo 1: La fórmula de cálculo del Índice de Revalorización de las Pensiones \(IRP\), paso a paso.](#)

<sup>3</sup> A todo ello se accede desde la página web de la Seguridad Social: [http://www.seg-social.es/Internet\\_1/Estadistica/PresupuestosyEstudi47977/Presupuestos/index.htm](http://www.seg-social.es/Internet_1/Estadistica/PresupuestosyEstudi47977/Presupuestos/index.htm), especialmente el [Informe económico-financiero](#) que acompaña a los presupuestos de 2016.

<sup>4</sup> A partir del [Informe económico-financiero](#) que acompaña a los presupuestos de 2016.

<sup>5</sup> Página 6 del documento de la AIReF: [Opinión sobre la determinación del Índice de Revalorización de las Pensiones 2016](#)

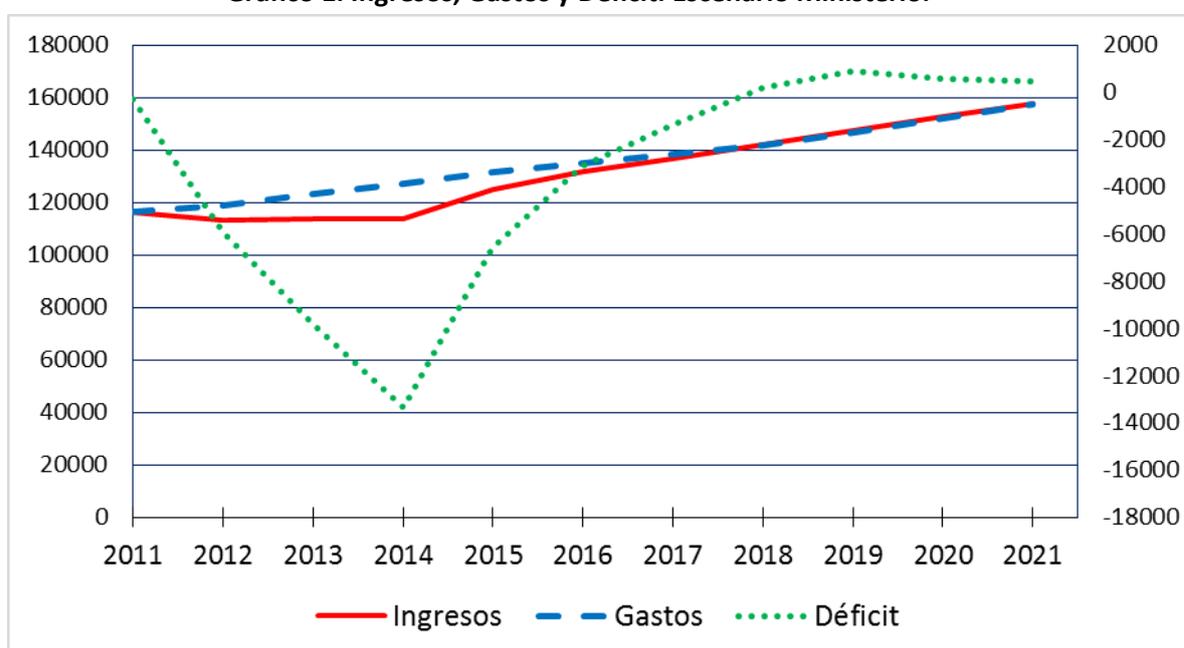
Los datos de los parámetros que afectan al cálculo del IRP bajo la metodología propuesta son los siguientes:

- Rendimiento del fondo de reserva: 4%
- Variación del gasto en complementos a mínimo: -2%
- IPC: 2%

## Resultados

Con la metodología propuesta y los datos del escenario del Ministerio hemos obtenido un IRP para 2016 igual a -0,69%. El gráfico 1 y la tabla 2 resumen los resultados. Por tanto, está justificado que la revalorización de las pensiones se sitúe en el nivel mínimo del 0,25% para 2016, como han considerado los presupuestos de la Seguridad Social para ese año.

**Gráfico 1. Ingresos, Gastos y Déficit. Escenario Ministerio.**



**Tabla 2. Resultado del IRP para 2016 y descomposición**

Crecimiento de ingresos ( $\bar{g}_{I,t+1}$ )	Crecimiento del nº de pensiones ( $\bar{g}_{P,t+1}$ )	Efecto sustitución ( $\bar{g}_{S,t+1}$ )	Corrección del déficit	Resultado IRP
2,84	1,19	1,63	-0,71	<b>-0,69</b>

El gráfico 1 demuestra la capacidad del IRP para corregir el gap entre ingresos y gastos ya que, de cumplirse el escenario del Ministerio, el déficit desaparecería en 2018. El precio es, lógicamente, la pérdida de poder adquisitivo de las pensiones ya que el IRP se situaría en el nivel mínimo del 0,25% mientras que el IPC se ha supuesto al 2%.

## Análisis de sensibilidad

Dado que los datos de 2015 en adelante son estimaciones o proyecciones, están sujetos a incertidumbre, sobre todo los referidos a ingresos, y se impone realizar algún tipo de análisis de sensibilidad. De hecho, la AIReF cuestiona de forma clara la previsión de ingresos realizada por

el Ministerio para 2015 y 2016 ya que, aunque basada en los presupuestos aprobados, están claramente sobredimensionados.

Una estimación más realista para los ingresos de 2015, teniendo en cuenta la ejecución presupuestaria hasta septiembre, aconsejaría aplicar un aumento del 1% frente al 9,6% implícito en el presupuesto. Igualmente, creemos más razonable aplicar un aumento para 2016 del 3,6% (como el PIB nominal) que uno del 5,5% implícito en el presupuesto de 2016. Estos datos para 2015-2016 forman parte de dos escenarios alternativos: el escenario AIReF y el escenario propio; y tienen un efecto muy relevante sobre el resultado para el IRP, situándolo por debajo del -3%.

El escenario AIReF y el escenario propio también coinciden en la evolución de los ingresos (sin incluir intereses del fondo de reserva) para 2017-2021, que va en paralelo a la del PIB nominal<sup>6</sup>. A partir de ahí, los escenarios sobre el crecimiento del número de pensiones y sobre el efecto sustitución son diferentes: la AIReF aplica modelos propios para estimar ambas variables<sup>7</sup> mientras que nuestro escenario estima que el número de pensiones evolucionará como la población por encima de la edad legal de jubilación y que el efecto sustitución baja un 2% por año hasta 2019 y 4% a partir de ese año por el efecto del factor de sostenibilidad y el resto de las medidas de las reformas del sistema de pensiones (Ley 27/2011 y Ley 23/2013). Los escenarios y el resultado del IRP de 2016 están en la tabla 3.

**Tabla 3. Datos y resultado bajo cada escenario**

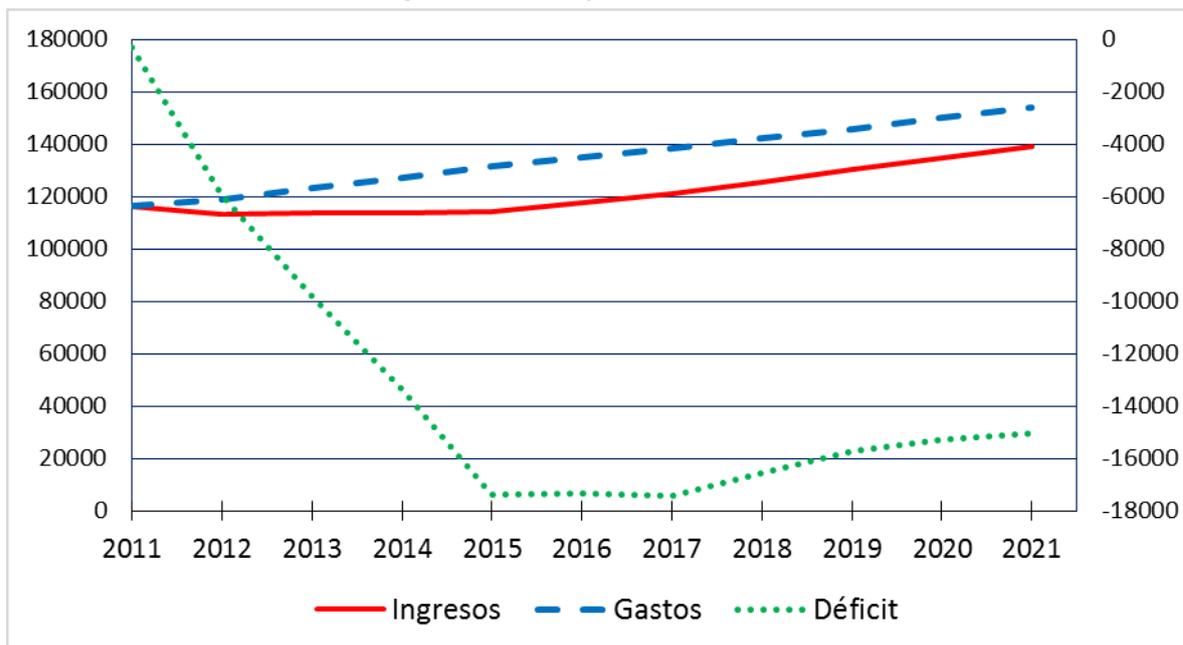
	<b>Crecimiento de ingresos 2017-2021</b>	<b>Crecimiento del nº de pensiones 2017-2021</b>	<b>Efecto sustitución 2017-2021</b>	<b>Resultado IRP</b>
<b>Escenario Ministerio</b>	3,7%	1%	1,55%	<b>-0,69%</b>
<b>Escenario AIReF</b>	3,6%	1,3%	1,4%	<b>-3,65%</b>
<b>Escenario propio</b>	3,6%	0,9%	1,3%	<b>-3,28%</b>

Los gráficos 2 y 3 muestran la evolución de las principales variables del sistema bajo los nuevos escenarios.

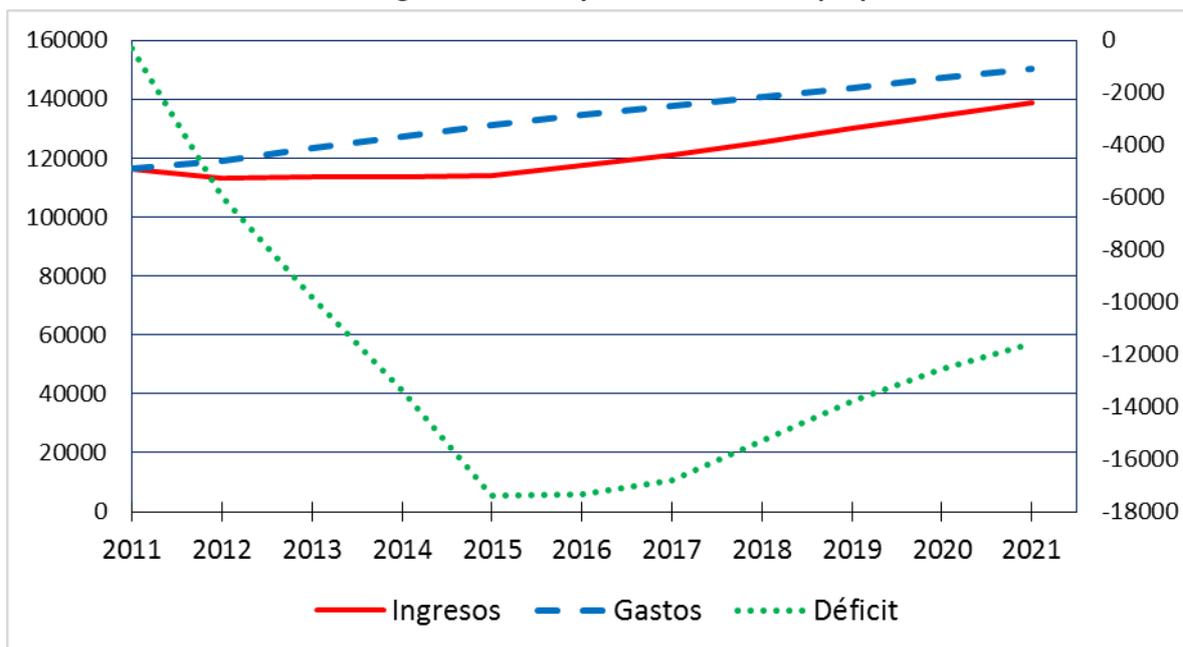
<sup>6</sup> Página 3 del documento de la AIReF: [Anexo metodológico: cuantificación de la incertidumbre en las proyecciones de ingresos y gastos de la Seguridad Social](#).

<sup>7</sup> Ver en el documento de la AIReF: [Anejo 2. Estimaciones realizadas sobre la evolución de las pensiones: número y efecto sustitución](#)

**Gráfico 2. Ingresos, Gastos y Déficit. Escenario AIReF.**



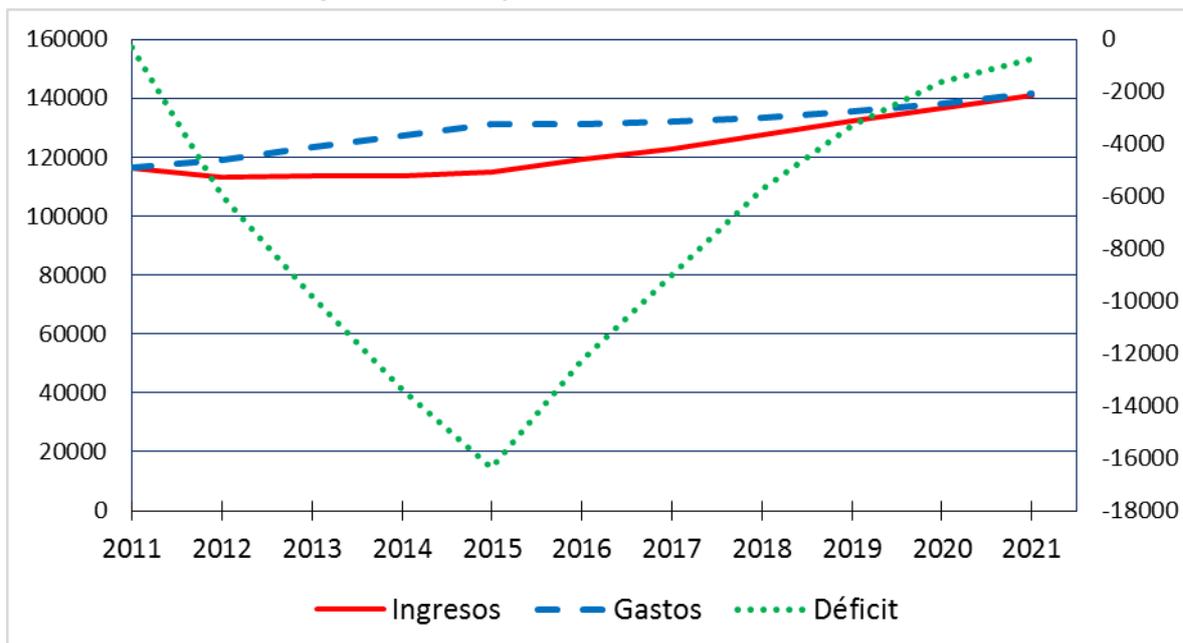
**Gráfico 3. Ingresos, Gastos y Déficit. Escenario propio.**



Lo relevante en estos nuevos escenarios es que la capacidad del IRP para igualar ingresos y gastos se ve reducida por el efecto del suelo del 0,25%. En ambos escenarios el déficit se corrige muy lentamente y se mantiene por encima del 1% del PIB al final del periodo de la simulación.

A efectos ilustrativos, un modelo en el que se aplicara la fórmula del IRP sin suelo y con el escenario de la AIReF equilibraría el sistema en 2021, con un déficit inferior al 0,1% del PIB (gráfico 4), pero aplicando revalorizaciones negativas a las pensiones durante cinco años.

**Gráfico 4. Ingresos, Gastos y Déficit. Escenario AIREF. IRP sin suelo.**



### Conclusiones

El IRP para el año 2016 se sitúa en el -0,69%, claramente por debajo de la revalorización mínima de las pensiones que recoge la Ley 23/2013. Este valor del índice es todavía menor si se cuestionan los datos de ingresos incluidos en los presupuestos de 2015 y 2016. En consecuencia, la revalorización de las pensiones para 2016 debe situarse en el mínimo legal del 0,25%.

El resultado es el fruto de dos hechos. El primero es un dato medio de la serie de 11 años (2011-2021) que arroja un pequeño saldo positivo (0,02%) en la diferencia entre crecimiento de ingresos (2,84%) y la suma de crecimiento del número de pensiones (1,19%) y efecto sustitución (1,63%). El segundo y de mayor alcance es una aportación negativa del término de corrección del déficit estructural (-0,71%). Indudablemente la situación de partida, con un déficit superior al 1,3% del PIB en 2014 en las cuentas de la Seguridad Social como consecuencia de la crisis económica, es un factor que pesa mucho en el resultado final.

La tendencia de las variables que subyacen en la fórmula de cálculo del IRP no se corrige de un año para otro porque se trata de datos medios de 11 años, por lo que es de esperar varios ejercicios con revalorizaciones iguales al mínimo legal. Para obtener resultados inmediatos mejores para los pensionistas habría que aportar recursos adicionales al sistema o desviar gastos contributivos (pensiones de viudedad y orfandad, por ejemplo) a la parte no contributiva. En cualquier caso, ello debería financiarse con mayor presión fiscal (cotizaciones o impuestos).

Por último, sería deseable que para ejercicios posteriores el Ministerio de Economía hiciera públicos los datos de las series de las variables involucradas en la fórmula de cálculo del IRP, tanto los de ejercicios liquidados como las estimaciones y proyecciones para los años futuros; así como especificar la metodología que emplea para el cálculo del IRP, especialmente para resolver el problema de la circularidad.

También sería deseable que la AIREF pudiera utilizar sus propias estimaciones y que hiciera público el valor del IRP sin topes. Como se ha podido apreciar, los resultados del IRP pueden ser muy diferentes según la estimación de ingresos empleada.

La utilización de los topes en la aplicación del IRP puede llevar a la imposibilidad de que los gastos se igualen a los ingresos, con lo cual la principal función del IRP, que es la sostenibilidad financiera del sistema, es posible que en algunos escenarios no se pueda alcanzar. Todo esto debería dar lugar a un debate sobre si la diferencia entre el IRP con topes y sin topes debería ser financiada con cotizaciones (como hasta ahora) o habría que considerarlo como “no contributivo”, con lo cual tendría que financiarse con impuestos generales.