

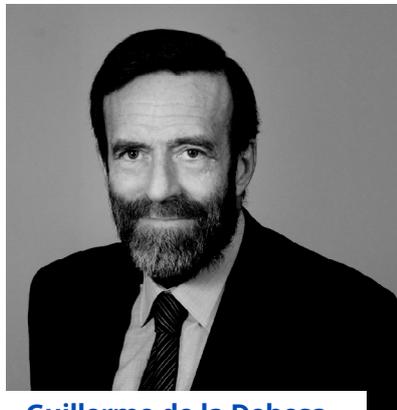
Informe del Foro de Expertos

17 de julio de 2024

Por una mayor trasparencia en la información sobre la sostenibilidad de las pensiones en España

Instituto santalucía

El Foro de Expertos del Instituto Santalucía



Guillermo de la Dehesa
Presidente Honorífico



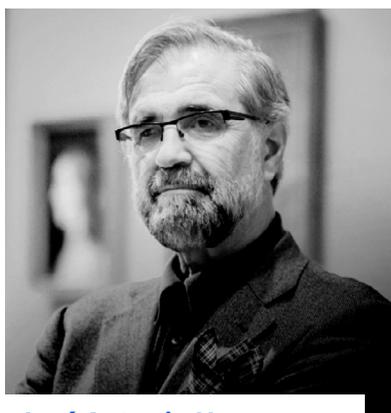
Jose Ignacio Conde-Ruiz
Presidente del Foro de Expertos.
Catedrático en la Universidad
Complutense y Subdirector de FEDEA



Rafael Doménech
Economista Jefe de España y Europa
del Servicio de Estudios de BBVA



Ángel de la Fuente
Director de FEDEA e Investigador del
Instituto de Análisis Económico del CSIC



José Antonio Herce
Socio Fundador de LoRIS



Mercedes Varcárcel
Directora General en Fundación
Generation Spain y miembro del Board
del SAAT de Triodos Bank



Josefa Ros
Investigadora Postdoctoral MSCA en la
Universidad Complutense de Madrid y
Presidenta de la International Society
of Boredom Studies.



Judit Vall
Profesora asociada del Departamento
de Economía en la Universidad de
Barcelona e Investigadora en el Instituto
de Economía de Barcelona y en IZA.

En busca de la sostenibilidad

El Instituto Santalucía lleva desde su constitución, en el año 2011, trasladando a la sociedad la necesidad de tomar medidas para estar en condiciones de responder a uno de los grandes retos del presente: el envejecimiento de la población y su efecto en los pilares básicos de nuestro estado de bienestar. Uno de estos pilares lo constituyen las pensiones, y el mayor desafío que afrontamos en la actualidad en esta materia es garantizar su suficiencia económica de acuerdo con el mandato constitucional sin comprometer la sostenibilidad del sistema.

A lo largo de las últimas legislaturas se han producido una serie de reformas del sistema de pensiones. La última de ellas se ha basado en las recomendaciones de la Comisión Parlamentaria del Pacto de Toledo, aprobadas en el Congreso de los Diputados en noviembre de 2020, y recogidas en el componente número 30 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. En la recta final de la reforma, se ha introducido a través del Real Decreto-ley 2/2023 una **cláusula de cierre** que incorpora un marco de gobernanza para evitar que el desequilibrio del sistema público de pensiones pueda dispararse durante las próximas décadas. Este marco contiene un mecanismo de verificación del cumplimiento de los objetivos de sostenibilidad a partir de las proyecciones de gastos de los Informes trienales de Envejecimiento (*Ageing Reports*) de la Comisión Europea y de la estimación de los efectos esperados de las medidas de refuerzo de ingresos que elaborará la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF).

El Instituto Santalucía ha analizado cada uno de los elementos de la reforma y ha trasladado su visión a la opinión pública tratando así de fomentar un debate informado y constructivo sobre la situación actual del sistema público de pensiones y sus perspectivas futuras.

Entre otras conclusiones, el Instituto Santalucía prevé que la cláusula de cierre anteriormente indicada se activará ya en la primera evaluación del sistema, prevista para 2025, como resultado del creciente déficit estructural de la Seguridad Social causado por el envejecimiento de la población y agravado por la propia reforma.

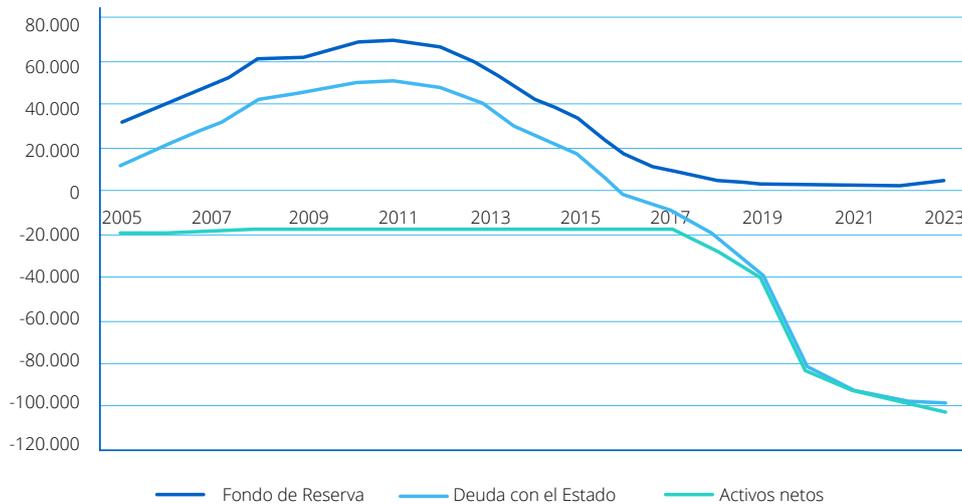
Resurge el Fondo de Reserva de la Seguridad Social (FRSS)

En la misma línea, el Instituto desea llamar la atención sobre la necesidad de la máxima transparencia sobre la situación objetiva en la que se encuentra el sistema de pensiones con el fin de facilitar la consecución de un consenso informado sobre el diseño de la política de pensiones.

El tratamiento que se está dando al renacido Fondo de Reserva de la Seguridad Social no contribuye a la transparencia porque tiende a dar una visión distorsionada de la verdadera situación patrimonial del sistema. En julio de 2024, la ministra de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones ha hecho entrega del *Informe del FRSS*, correspondiente a 2023, a la presidenta del Congreso de los Diputados, Francina Armengol. En él se destaca con satisfacción que el valor del Fondo a 31 de diciembre de 2023 era de 5.578 millones de euros, tras sumar 3.438 millones ese año, gracias en gran medida al incremento de las cotizaciones establecido en el Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI) que está operativo desde enero de 2023. **Lo que no se destaca en el informe es que la deuda total neta del sistema, descontando el fondo de reserva, ha seguido aumentando a pesar de la subida de cotizaciones del MEI y de la inyección a la Seguridad Social de cuantiosos recursos procedentes de impuestos generales. Así pues, no es que estemos ahorrando una parte de las cotizaciones actuales para pagar parte de las pensiones futuras, sino que estamos utilizando dinero procedente de impuestos generales y emitiendo deuda no sólo para pagar las pensiones de hoy sino también para engordar un "fondo de reserva" que es sólo una ilusión óptica, dado que sus activos no son más que una pequeña parte de la deuda bruta del sistema.**

Gráfico 1

Evolución del Fondo de Reserva y de la deuda de la SSA millones de euros de 2019



Fuente: de la Fuente, A. (2024). "Las cuentas de la Seguridad Social Ampliada: Series 2005-2023, v1.1 (Actualización para incorporar la liquidación de 2022)." FEDEA, Colección Apuntes no. 2024-02. Madrid. <https://bit.ly/47B5irn> Datos: <https://bit.ly/4b2pyW6>

Cabe recordar que el FRSS nació como un fondo de estabilización y reserva para atender necesidades en materia de prestaciones contributivas, originadas por las desviaciones entre ingresos y gastos de la Seguridad Social., cuando el sistema tenía superávit. Hasta 2011, el sistema tuvo un excedente que le permitió acumular activos netos hasta alcanzar un máximo de unos 70.000 millones de euros. A partir de ese año, sin embargo, el sistema entró en déficit y la dotación del Fondo de Reserva se fue reduciendo hasta casi desaparecer. A los reintegros del Fondo de Reserva hay que sumar de 2018 en adelante una serie de préstamos del Estado para financiar el déficit de la Seguridad Social, cuyo importe acumulado ha llegado a situarse en 2023 en torno a los 100.000 millones en euros de 2019. Como cabría esperar, la pandemia ha contribuido mucho a ello, pero incluso tras su fin la deuda ha continuado aumentando. Esto ha sido cierto incluso en 2023 pese a la puesta en marcha con el MEI de una subida de cuotas que se destinará a nutrir el Fondo de Reserva – lo que no tiene demasiado sentido cuando el sistema sigue teniendo un apreciable déficit año tras año. Puesto que los gastos de la Seguridad Social siguen siendo superiores a sus ingresos, incluso con la ayuda de las cuotas extraordinarias del MEI y de las crecientes transferencias estatales, no hay un excedente real que se pueda ingresar en el Fondo de Reserva. De hecho, lo que estamos haciendo es emitir más deuda para financiar una aportación ficticia al mismo.

Desde el Instituto Santalucía abogamos por la transparencia sobre la situación financiera del sistema de pensiones. Ha de reconocerse, en particular, que la consolidación de las cuentas del FRSS y de la propia Seguridad Social compensaría, en cada ejercicio, el crecimiento del saldo de aquel con el aumento de la deuda de esta, dejando en un mero espejismo el resultado, aparentemente satisfactorio, de segregar ambas cuentas.

Teniendo presentes las estimaciones que revela el último *Ageing Report* acerca del efecto que el envejecimiento tendrá en las cuentas públicas en el futuro, consideramos muy conveniente que pueda existir un debate sereno, honesto y con perspectiva a largo plazo para que los cambios estructurales que se precisan para garantizar la sostenibilidad de las pensiones públicas puedan consensuarse y materializarse.

Instituto **santalucía**