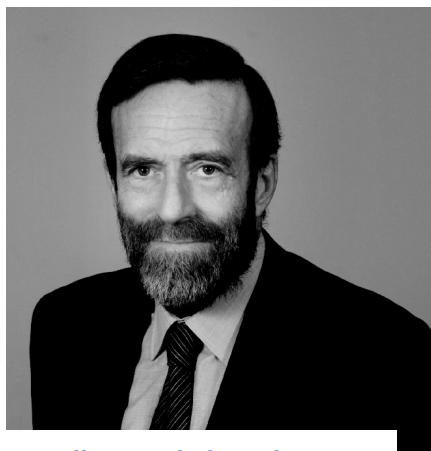


Reunión Foro de Expertos Junio 2026

En busca de la transparencia

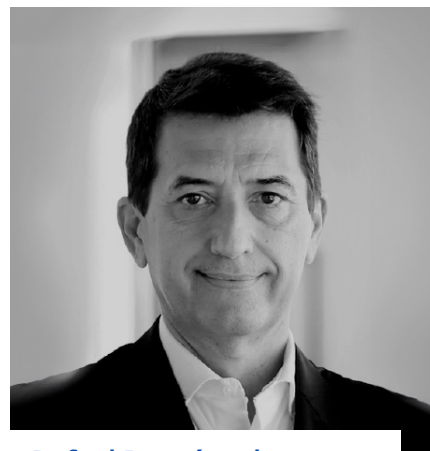
El Foro de Expertos del Instituto Santalucía



Guillermo de la Dehesa
Presidente Honorífico



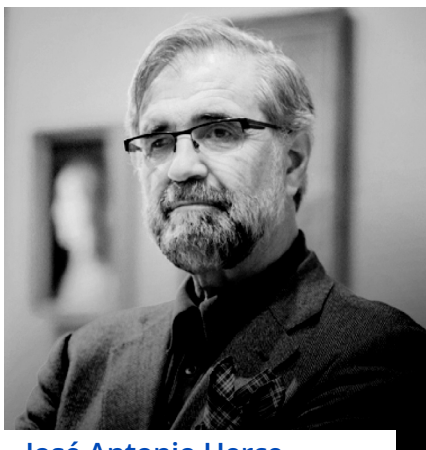
José Ignacio Conde-Ruiz
Presidente del Foro de Expertos.
Catedrático en la Universidad
Complutense y Subdirector de FEDEA



Rafael Doménech
Responsable de análisis económico
de BBVA research



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
CEO Spain NAB



Josefa Ros
Profesora ayudante Doctor en
universidad Complutense. Presidenta
de la Internacional Society of Boredom
Studies.



Judit Vall
Profesora asociada del Departamento
Economía en la Universidad de Barcelona.
Catedrática de Economía Aplicada.

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 o sacrificar otras prioridades también importantes.

Recientemente, la ministra de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones ha presentado en la Comisión de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo el informe de “Balance sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Pacto de Toledo 2020–2025”, así como el primer informe del Modelo Integrado de Proyección del Gasto en Pensiones a largo plazo (INTEgraSS), referido al año 2025.

El Foro de expertos del Instituto Santalucía ha analizado cada uno de los elementos de las últimas reformas 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 Foro de Expertos considera que tenemos un sistema excesivamente generoso con relación a sus recursos, lo que termina poniendo en peligro su propia viabilidad y la equidad intergeneracional. Dada la actual esperanza de vida tras la jubilación y la evolución esperable en el futuro de esta variable, de los niveles de productividad y ocupación y de la población jubilada y en edad de trabajar, las pensiones públicas actuales son más elevadas de lo que permiten nuestros salarios y los tipos de cotización existentes.

Este exceso de generosidad afecta a la sostenibilidad, entendida como la capacidad del sistema para seguir pagando las prestaciones actuales y futuras sin generar desequilibrios financieros persistentes, cargar de forma excesiva a las generaciones futuras o privar a las presentes de otros bienes y servicios esenciales sin acumular déficits estructurales ni deteriorar la estabilidad de las cuentas públicas.

Uno de los aspectos en los que el Instituto desea poner el foco es la necesidad de **máxima transparencia** sobre la situación objetiva del sistema de pensiones, con el fin de facilitar la consecución de un consenso informado en torno al diseño de la política de pensiones.

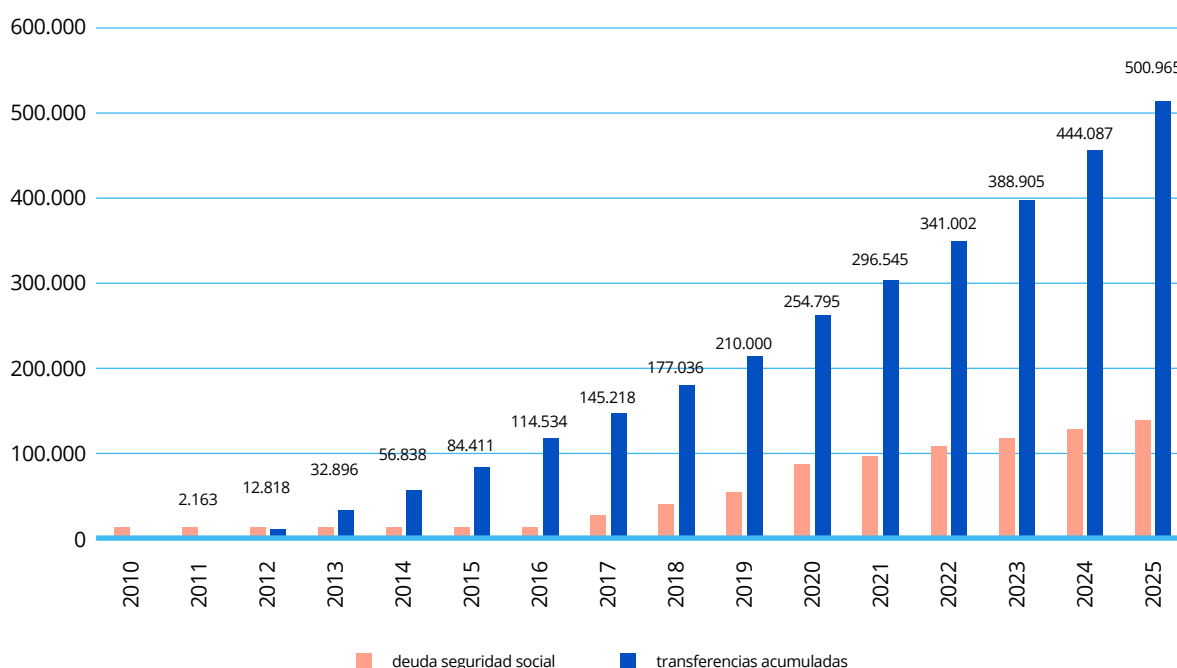
01 Cuentas del sistema y Fondo de Reserva

El creciente gasto público en pensiones obliga a disponer de los recursos necesarios para sustentarlo. Conocer su cuantía permite valorar la posición financiera del sistema de pensiones y los efectos que la diversificación y dimensión de las fuentes de financiación (cotizaciones, transferencias del estado y deuda pública) tienen en otros ámbitos de las finanzas públicas y de la economía.

El Instituto Santalucía acaba de publicar un informe sobre [“Las cuentas del sistema público de pensiones en el periodo 2018-2025 \(sistema de seguridad social y régimen de clases pasivas\)”](#) realizado por Miguel Ángel García, profesor de economía aplicada de la URJC e investigador asociado de FEDEA.

Las conclusiones de dicho estudio indican que el gasto del sistema público de pensiones, como suma de la Seguridad Social y el Régimen de Clases Pasivas (218.321 millones de euros en 2025), muestra un continuo crecimiento en el tiempo tanto en volumen absoluto como en su relación con la renta agregada del país (+3,9 puntos desde 2000; +0,9 puntos del PIB en 2018–2025).

Aportación al Estado (transferencias y préstamos) al componente contributivo de pensiones y deuda Seguridad Social. Acumulado 2010.2025 (millones de euros)



El componente contributivo del sistema de protección social, en el que las pensiones son el gasto más importante, ha necesitado casi duplicar, desde 2018, los recursos anuales recibidos vía impuestos y deuda pública para financiar sus obligaciones de gasto, a pesar de que la economía española ha asistido a una muy favorable evolución del empleo, con 2,8 millones más de afiliaciones (+15,2 %), y de que la mayor parte de la generación del baby boom no ha llegado todavía a la edad de jubilación.

Como referencia, el impacto de la decisión de completar el pago de las pensiones con transferencias del Estado es equivalente a la mitad de la deuda pública emitida por el Reino de España en el periodo 2010–2025 (50,2 %) y casi las tres cuartas partes (71 %) de la del periodo más reciente 2018–2025.

En estas condiciones de apoyo al componente contributivo de pensiones por parte del Estado, la Seguridad Social ha revitalizado el Fondo de Reserva destinado al pago de pensiones a partir de 2032 con las aportaciones del MEI. La cantidad acumulada en 2025 de tales aportaciones excede los 14.000 millones de euros.

Esta revitalización 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.

Conviene recordar que el Fondo de Reserva de la Seguridad Social 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.

Desde hace más de una década, por tanto, el sistema contributivo de protección social se está financiando en una parte creciente con aportaciones del Es-

tado que detraen cada vez más recursos de otras prioridades importantes, incluyendo sanidad, educación, mantenimiento e inversión en infraestructuras, defensa, etc. Necesitamos tener un debate sensato e informado sobre qué bienes y servicios públicos queremos tener y cómo financiarlos con los recursos que tenemos.

02 La cláusula de cierre y la regla del gasto

En la recta final de las últimas reformas se introdujo, 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).

En 2025, la AIReF publicó el primer informe sobre la regla de gasto de pensiones y la “Segunda Opinión sobre la sostenibilidad de las Administraciones Públicas”, ofreciendo así un análisis independiente y completo acerca la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo. En el informe, la AIReF constata que las previsiones de la Comisión Europea, actualizadas con los datos observados en 2022 y 2023, sitúan el gasto en pensiones en el 14,6 % entre 2022 y 2050, y estima que las medidas de ingresos ascienden al 1,4 %, por lo que se cumple la regla de gasto establecida por el Gobierno, con un gasto en pensiones neto de medidas de ingresos del 13,2 % en el promedio 2022–2050.

La propia AIReF, sin embargo, alerta de que la sostenibilidad del sistema no ha mejorado, y estima un crecimiento del gasto en pensiones de 3,4 puntos de PIB hasta 2050, frente a los 3 puntos porcentuales que estimaba hace dos años. La AIReF detecta importantes debilidades metodológicas en la definición del mecanismo de cierre, ya que está influenciado por el momento en el que se calcula, muestra una excesiva sensibilidad a los cambios y ofrece una visión parcial de la sostenibilidad, centrándose en la práctica solo en las partidas incrementales de ingreso ligadas a la reforma. Considera que el indicador utilizado en la cláusula de cierre no constituye

un buen indicador de sostenibilidad y que el procedimiento establecido de evaluación merma su capacidad de supervisión y su independencia.

A raíz de una pregunta en el Parlamento Europeo, la Comisión se comprometió a revisar ese informe de la AIReF con cambios en la metodología, que se consideraba sesgada. Por ello, el Ministerio de Inclusión cambió varios párrafos del real decreto en los que se incluían las transferencias del Estado como ingresos computables a efectos de la cláusula de cierre, y encargó a la AIReF un nuevo informe extraordinario sobre la sostenibilidad de las pensiones, a presentar antes del 1 de junio de 2026.

La AIReF publica el segundo estudio el 29 de mayo, incorporando los datos macroeconómicos más recientes y la información disponible sobre los ingresos. En él, vuelve a ratificar las conclusiones de 2025 y a poner de manifiesto los problemas de diseño de esta regla, que no es un indicador adecuado de sostenibilidad. El estudio incorpora el análisis de sostenibilidad a largo plazo de la AIReF, conforme a su propia metodología, ofreciendo una visión completa que va más allá del cumplimiento formal de la regla e incorporando la evolución esperada de ingresos, gastos y deuda pública.

En el estudio, la AIReF estima que el gasto neto en pensiones se sitúa en el 13 % del PIB, en promedio, entre 2022 y 2050, por debajo del umbral del 13,3 % fijado en la normativa vigente.

No obstante, el cumplimiento de la regla es compatible con una trayectoria ascendente de la deuda, que alcanzaría el 123 % del PIB en 2050 en un escenario a políticas constantes. La AIReF reitera que la regla de gasto de pensiones ofrece una visión parcial centrada en un único componente del gasto. Señala asimismo que no incorpora la información más reciente sobre la realidad demográfica, económica y fiscal de España. Subraya, finalmente, que no encaja con el nuevo marco fiscal europeo. Ante los problemas de diseño de la regla, la AIReF propone reformarla para integrarla en dicho marco fiscal y reforzar su vínculo con la sostenibilidad de las finanzas públicas.

En esta línea, el Instituto Santalucía quiere destacar que, aunque la cláusula de cierre ha sido negociada con Bruselas por el Gobierno, y ha sido validada dos veces por la AIReF, la propia AIReF no la considera un indicador adecuado

de sostenibilidad. Por ello, consideramos excesivamente aventurado indicar que el sistema es sostenible porque se cumple formalmente la cláusula. A esto hay que añadir las dudas de algunos de los integrantes del Instituto sobre las estimaciones del impacto de algunas de las medidas de gasto e ingreso de la reforma realizadas por la AIReF y el Grupo de Envejecimiento de la Comisión Europea, que consideran excesivamente optimistas. La corrección de estas estimaciones aumentaría sensiblemente la factura neta esperada de la reciente reforma de pensiones y se traduciría en el incumplimiento de la cláusula de cierre del MEI.

03 INTegraSS y la comparación de modelos

En la reunión con la comisión del Pacto de Toledo del día 15 de junio de 2026, la ministra de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones informó de la puesta en marcha del Modelo Integrado de Proyección del Gasto en Pensiones a largo plazo (INTegraSS), referido al año 2025. Se trata de una herramienta o modelo de proyección, desarrollada por dicho ministerio, que integra demografía, economía, normativa y un alto nivel de detalle micro, y que se presenta como un instrumento estratégico para analizar y monitorizar el gasto en pensiones.

Desde el Instituto Santalucía valoramos muy positivamente el esfuerzo del Ministerio por dotarse de mejores herramientas de análisis y damos la bienvenida a la publicación de los resultados del nuevo modelo y sus primeros documentos metodológicos. Esperamos que en los próximos meses pueda abrirse un cuidadoso debate técnico sobre la modelización del gasto en pensiones en el que deberían participar la Seguridad Social, la AIReF, el Grupo de Envejecimiento de la Comisión Europea y la comunidad académica. El análisis comparado de los distintos modelos y sus hipótesis subyacentes debería ayudar a mejorar su diseño y el de los escenarios demográficos y económicos que condicionan sus proyecciones. Ayudaría también a entender y valorar las diferencias existentes entre sus resultados, especialmente en relación con los efectos de algunas reformas cuya correcta estimación exigiría un modelo con comportamiento, en lugar de los modelos de proyección que utilizan las tres entidades, en los que tales medidas solo pueden analizarse por procedimientos ad hoc, que no siempre se describen de forma transparente.

En definitiva, la transparencia ha de ser un ingrediente esencial del muy necesario debate público sobre el sistema de pensiones. Para poder tomar decisiones sensatas, los ciudadanos han de estar informados de la situación financiera real de la Seguridad Social y el sistema de clases pasivas, de los recursos que se necesitan cada año para complementar los ingresos de ambos y de su probable evolución futura. Para hacer los cálculos necesarios para el diseño de la política de pensiones, es importante disponer de buenos modelos sujetos a contrastación externa e independiente. En esta tarea, el Instituto Santalucía se pone plenamente a disposición de las instituciones y del conjunto de la sociedad para colaborar, aportar análisis independientes y participar activamente en cualquier iniciativa que contribuya a mejorar la calidad de la información y del debate público en materia de pensiones.

Instituto **santalucía**

www.institutosantalucia.es