

# La situación de la “Hucha de las Pensiones”. A propósito de las últimas disposiciones del Fondo de Reserva de la Seguridad Social y las limitaciones intrínsecas de este instrumento de garantía

JOSÉ LUIS MONEREO PÉREZ

*CATEDRÁTICO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA UNIVERSIDAD DE GRANADA  
DIRECTOR DE LA REVISTA DE DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL LABORUM  
PRESIDENTE DE LA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL (AESSS)*

GUILLERMO RODRÍGUEZ INIESTA

*PROFESOR TITULAR DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL  
UNIVERSIDAD DE MURCIA  
MAGISTRADO (SUPL.) DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MURCIA*

*“La Unión reconoce y respeta el derecho de las personas mayores a llevar una vida digna e independiente y participar en la vida social y cultural”*

Artículo 25 (*Derecho de las personas mayores*) de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

Es apreciable la preocupación generalizada por la sostenibilidad del sistema público de pensiones. Pero la *crystalización de las garantías* encaminadas a conseguirlo depende del diseño del propio modelo de pensiones y de su conexión con un conjunto de políticas públicas entre las cuales destacan con luz propia las políticas económicas y de empleo. Es a partir de ese doble condicionamiento cuando se hacen visibles bien nítidamente las diferencias realmente existente mediatizadas por opciones político-ideológicas respecto al tipo de principios y valores que han de considerarse preeminentes y respecto al alcance de la responsabilidad de los poderes públicos en un Estado democrático respecto de las personas mayores. En este sentido hay que subrayar que los “medios” en puridad deberían estar al servicio de los “fines” sociales a perseguir. Por otra parte, los enfoques y respuestas no serán las mismas desde un “Estado competitivo” (o “Estado de mercado” orientado preferentemente al servicio de la competitividad del orden económico) o desde un “Estado Social de Derecho” (comprometido con los principios de igualdad sustancial y de solidaridad social, pero buscando alcanzar un equilibrio satisfactorio entre la racionalidad económica y la racionalidad social, que es la razón de la sociedad; forma de Estado que parte de la consideración de que es posible conciliar la garantía del bienestar y la justicia social con la rentabilidad y competitividad de la economía).

La evolución y situación actual del Fondo de Reserva de la Seguridad Social es una constante en las noticias y está causando un nivel de alarma preocupante, informaciones como:

*“Empleo recurrió a excedentes de las mutuas para pagar pensiones en julio. La Seguridad Social utilizó en julio 2.700 millones del Fondo de Contingencias. El Gobierno ha recurrido al Fondo de Reserva y al de las mutuas por un total de 45.828 millones desde 2012. La Seguridad Social. La Seguridad Social no solo recurrió al Fondo de Reserva para pagar la extra de pensiones de julio. También utilizó otros 2.780 millones procedentes del fondo que contiene el dinero excedente de la gestión de las mutuas de accidentes de trabajo. Estos recursos se suman a los 3.750 millones de la hucha de las pensiones que anunció el Ministerio de Empleo la semana pasada. Desde 2012, entre ambos fondos se han utilizado 45.828 millones. Julio es un mes exigente para la caja de la Seguridad Social. A la nómina ordinaria de los pensionistas hay que añadir la extra de verano y el pago de la retención del IRPF de la Agencia Tributaria. Esto hace que desde que el instituto público está en números rojos tenga que recurrir en este mes, también en diciembre (otro momento de exigencia), a lo ahorrado en la época de crecimiento.”<sup>1</sup>, son bastante habituales en los últimos meses y están creando una sensación de que el Fondo de Reserva o como se conoce popularmente, “la hucha de las pensiones” se acaba<sup>2</sup>.*

La sostenibilidad del sistema público de pensiones exige afrontar correctamente las variables económico-financieras, demográficas y de empleo. En tal sentido –y sin pretender agotarlas– se puede reclamar un conjunto de medidas que no son necesariamente alternativas (más bien son perfectamente complementarias) como políticas orientadas al pleno empleo de calidad, políticas familiares que favorezcan efectivamente la natalidad (“políticas de familias” que reclaman, aparte de ayudas y subvenciones públicas directas o indirectas, una mejora de ingresos y de estabilización de los empleos que los proporcionan), políticas de edades jubilatorias (evitando la expulsión de los trabajadores mayores del mercado de trabajo y flexibilizando la edad de jubilación), el aumento de las cotizaciones, el incremento de las aportaciones estatales (con cargo a Presupuestos Generales del Estado) al sistema público de pensiones y la creación de un Fondo de Reserva de las Pensiones, resultado de la acumulación de los excedentes generados durante épocas de expansión económica o de ciclo económico favorable (fondo especial encuadrado en el Sistema de Seguridad, con la finalidad de atender las necesidad de pago de las pensiones contributivas, que pudieran producirse en momentos cíclicos desfavorables, de crisis o recesión económica). Significativamente, la creación de ese Fondo de Reserva fue la segunda Recomendación que se recogía en el Pacto de Toledo de 1995:

*“El sistema contributivo debe presentar presupuestos equilibrados. El sistema de pensiones precisa de la constitución de reservas que atenúen los efectos de los ciclos económicos. Por ello, en su caso, los excedentes que pudieran existir en los ejercicios presupuestarios de los momentos de bonanza deberían ser utilizados para constituir, con títulos públicos adquiridos en mercados oficiales, fondos de equilibrio que permitan actuar en los momentos bajos del ciclo, sin acudir a incrementos de las cotizaciones”.*

<sup>1</sup> La noticia puede verse en [www.elpais.com](http://www.elpais.com), de fecha 9 julio de 2015.

<sup>2</sup> Y así es fácil encontrar noticias con los siguientes titulares: “La Seguridad Social ha gastado en tres años y medio unos 43.000 millones de lo ahorrado en la época de bonanza. En el Fondo de Reserva quedan 39.520,46 millones de euros”, en [www.elpais.com](http://www.elpais.com), de fecha 1 julio de 2015; “La dotación del Fondo de Reserva bajó de 66.815 a 41.634 millones entre 2011 y 2014”, en [www.elpais.com](http://www.elpais.com) de fecha 24 de marzo de 2015; o “El gobierno se gasta en dos años todos los intereses de la hucha de las pensiones”, en [www.elpais.com](http://www.elpais.com), en fecha 1 de diciembre de 2014.

La Recomendación encontraría su reflejo normativo en la Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social, que para proteger el sistema de situaciones de necesidad creó el Fondo de Reserva de la Seguridad Social, dando para ello una nueva redacción al art. 91 de la LGSS de 1994<sup>3</sup>. El Fondo de Reserva encontraría finalmente su régimen jurídico en la Ley 28/2003, de 29 de septiembre y en el RD 337/2004, de 27 de febrero que la desarrolla. Poco a poco diversos acuerdos de Consejos de Ministros (instancia política que decide sobre la materialización de las dotaciones al Fondo de Reserva) a partir del año 2000 irán dotando al mismo de fondos que llevarían a que el fondo en 2011 alcanzara los 53.484 millones de euros (comprendiendo excedentes del sistema de pensiones y de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social). Sería a partir de 2011 cuando comenzaran las detracciones que alcanzarían a diciembre de 2014 la cantidad de 41.634 millones de euros. Y durante 2015 se han venido a recurrir al Fondo de Reserva para detraer del mismo un total de 3.750 millones de euros. Sin que deba olvidarse de que también la Seguridad Social ha tenido que acudir al Fondo de Contingencias Profesionales (formado por los excedentes de gestión de las Mutuas, una vez dotadas las reservas de estabilización obligatorias), al que ha acudido también desde 2012<sup>4</sup>.

En resumen las dotaciones al Fondo de Reserva de la seguridad Social han sido desde el año 2000<sup>5</sup>:



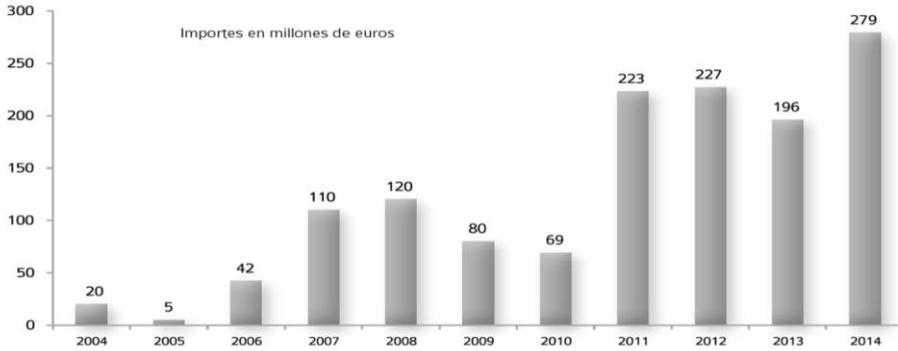
<sup>3</sup> Debe también recordarse que el art. 17.2 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, disponía que en el supuesto de que la liquidación presupuestaria se sitúe en una posición de superávit en el sistema de la Seguridad Social, éste se aplicará prioritariamente al Fondo de Reserva de la Seguridad Social con el fin de atender las necesidades futuras de dicho sistema. Y con similares previsiones también puede citarse el art. 34.2 de la Ley 24/2001, de 27 diciembre, que dio una nueva redacción al art. 91.1 de la LGSS de 1994.

<sup>4</sup> Recuérdese que el Fondo de Reserva de la Seguridad Social se nutre de: a) los excedentes de ingresos que financian las prestaciones de carácter contributivo y demás gastos necesarios para su gestión; b) por los excedentes derivados de la gestión por parte de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social de la prestación de incapacidad temporal por contingencias comunes; c) de los rendimientos obtenidos por la propia inversión que se hace de los fondos, art. 1 de la Ley 28/2003, de 29 septiembre.

<sup>5</sup> Datos procedentes del Informe a las Cortes Generales sobre Evolución, actuaciones del año 2014 y situación a 31 de diciembre de 2014. Puede consultarse en <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/197708.pdf>

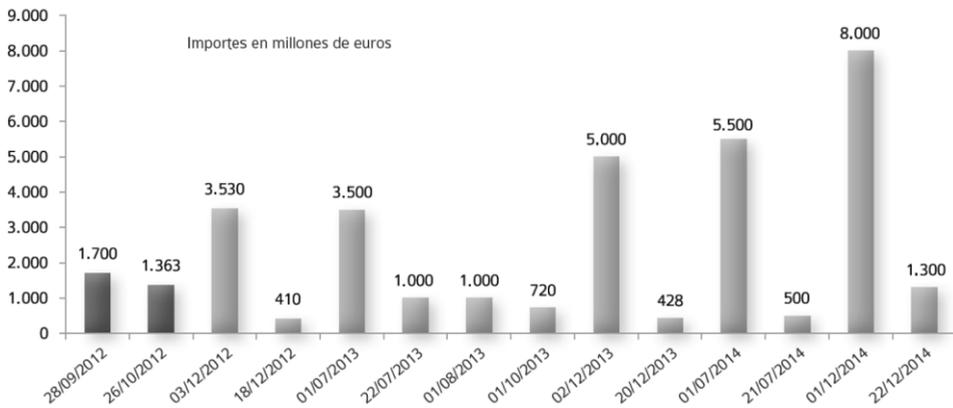
**DOTACIONES EXCESO DE RESULTADOS MATEPSS A 31 DE DICIEMBRE DE 2014**

(derivado de la gestión por las MATEPSS de la prestación de incapacidad temporal por contingencias comunes)



Y por otro lado las disposiciones del Fondo de Reserva han sido:

Las **disposiciones** del Fondo de Reserva realizadas a lo largo de los ejercicios 2012, 2013 y 2014 alcanzan los **33.951 millones de euros**, y se presentan en el siguiente gráfico:



*\*Las disposiciones de 28/9 y 26/10/2012 lo fueron en base a Acuerdo de Consejo de Ministros de 27/09/2012. Y el resto conforme al RD-ley 28/2012.*

La sensación que se tiene es que la “hucha de las pensiones” se acaba, algunos incluso la fijan en el año 2020<sup>6</sup>. Y esto nos lleva a tener que hacer o a recordar algunas reflexiones sobre el Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

En resumen la evolución y situación actual del Fondo de Reserva de la Seguridad Social es la siguiente<sup>7</sup>:

#### **EVOLUCIÓN GENERAL DEL FONDO DE RESERVA (DOTACIONES, DISPOSICIONES Y RENDIMIENTOS)**

Situación a 31/12/2014. Importes en millones de euros

Datos acumulados	Años 2000 a 2006	Año 2007	Año 2008	Año 2009	Año 2010	Año 2011	Año 2012	Año 2013	Año 2014
<b>1. DOTACIONES</b>	32.740	41.150	50.670	50.750	52.559	52.782	53.008	53.205	53.484
1.a Acuerdo del Consejo de Ministros (*)	32.673	40.973	50.373	50.373	52.113	52.113	52.113	52.113	52.113
1.b Exceso de resultados de MATEPSS (**)	67	177	297	377	446	669	895	1.092	1.371
<b>2. DISPOSICIONES (***)</b>							-7.003	-18.651	-33.951
<b>3. RENDIMIENTOS NETOS GENERADOS</b>	3.139	4.566	6.553	9.272	11.816	14.033	17.003	19.190	22.101
3.a Rendimientos generados (****)	3.255	4.729	6.787	9.690	12.352	14.718	17.922	20.233	23.377
3.b Ajustes por amortización/enajenación de activos	-116	-163	-234	-418	-536	-685	-919	-1.043	-1.276
<b>TOTAL</b>	<b>35.879</b>	<b>45.716</b>	<b>57.223</b>	<b>60.022</b>	<b>64.375</b>	<b>66.815</b>	<b>63.008</b>	<b>53.744</b>	<b>41.634</b>

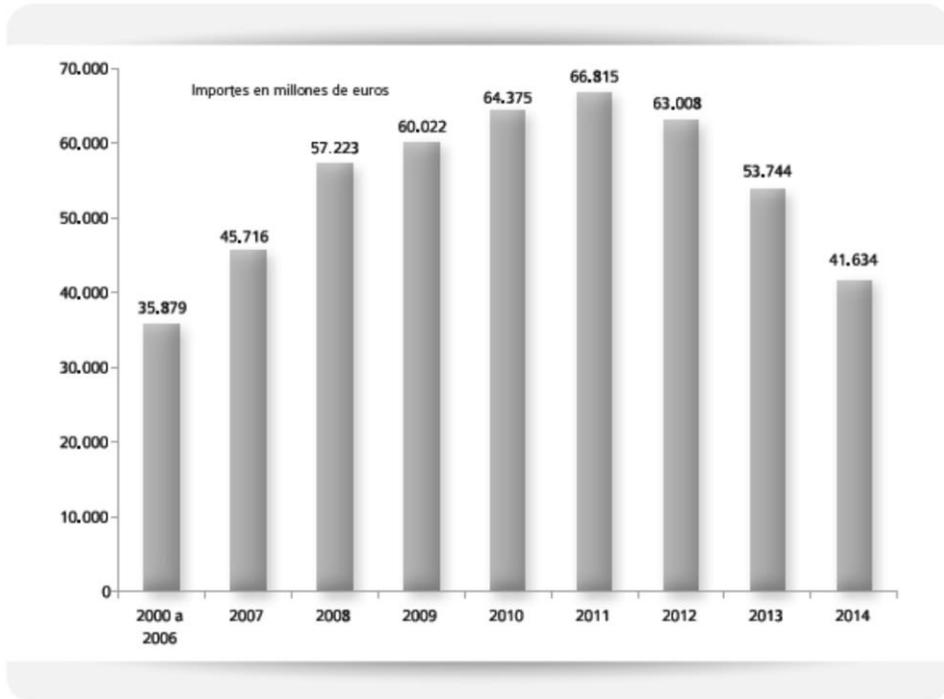
<sup>6</sup> Ver [http://www.huffingtonpost.es/jose-antonio-herce/el-fondo-de-reserva-de-la\\_b\\_7444372.html](http://www.huffingtonpost.es/jose-antonio-herce/el-fondo-de-reserva-de-la_b_7444372.html), publicado el 27/05/2015

<sup>7</sup> Datos procedentes del Informe a las Cortes Generales sobre Evolución, actuaciones del año 2014 y situación a 31 de diciembre de 2014. Puede consultarse en <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/197708.pdf>

Su evolución por ejercicios se presenta a continuación:

### EVOLUCIÓN GENERAL DEL FONDO DE RESERVA (A PRECIO TOTAL DE ADQUISICIÓN)

Situación a 31 de diciembre



Quizás, lo primero en lo que no deberíamos caer es en el error de creer o considerar que el Fondo de Reserva de la Seguridad Social es un fondo de capitalización sin más que asegure los compromisos por pensiones del sistema de Seguridad Social. En realidad, el diseño del mismo obedece a la necesidad de crear un fondo de estabilización con el objeto de completar los ingresos del sistema en períodos depresivos o recesivos de los ingresos. Dicho en otras palabras que actúe contra la insuficiencia del sistema para satisfacer sus gastos, y así, hacerse cargo de las obligaciones contraídas con los beneficiarios de las pensiones contributivas del sistema<sup>8</sup>. O como mucho, si se quiere, que pueda llegar a servir de “pequeño colchón” que facilite o implemente a las reformas del sistema que aseguren su sostenibilidad<sup>9</sup>.

La segunda reflexión, partiendo de lo anterior, es si ha funcionado o ha venido a cumplir el fin perseguido. Aparentemente parece que deberíamos llegar a una opinión positiva. El Gobierno está acudiendo en los últimos años al Fondo de Reserva de la

<sup>8</sup> Véase la exposición de motivos de la Ley 28/2003, de 29 septiembre.

<sup>9</sup> Ver el informe del Foro de Expertos del Instituto AVIVA de fecha 2 de julio de 2015. El informe se puede consultar en <http://www.instituto-aviva-de-ahorro-y-pensiones.es/corporativa/foro-expertos/informes/conclusiones-septima-reunion>.

Seguridad Social para poder abonar, básicamente, las pagas extraordinarias de los pensionistas<sup>10</sup>. En definitiva, el Fondo de Reserva de la Seguridad Social, está supliendo la falta de ingresos por cotizaciones que en los últimos años está sufriendo el sistema. Otra cosa es, sobre lo que más adelante se volverá, a que obedece ese decaimiento en los ingresos por cotizaciones. **N:** Hay que tener en cuenta que el RD.-Ley 28/2012, de 20 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social, eliminó las limitaciones legales hasta entonces establecidas para la disponibilidad de activos del Fondo de Reserva, llevando a cabo una modificación importante de la Ley 28/2003, con la finalidad explícita de una mayor utilización de tales recursos.

La tercera reflexión es como ha funcionado su gestión. Aquí, sin ser expertos en el análisis en los criterios de utilización e inversión de los fondos, lo cierto es que su utilización está siendo muy controvertida.

Veamos las informaciones que se vienen dando sobre el particular: El diario económico alemán *Deutsche Wirtschafts Nachrichten*, titulaba así un artículo el día 4 de enero de 2013 **“Saqueo de los fondos de pensiones para comprar bonos del Gobierno de España”** y en dicho artículo se decía además *“al menos el 90% de los activos totales de los fondos de pensiones del Estado español convertidas en bonos de España. Especula con el dinero de sus jubilados, arriesgando más que sus ahorros”*. Por su parte “El diario *The Wall Street Journal*, publicó un artículo el 3 de enero de 2013, titulado *“España usa fondos que respaldan el pago de pensiones para comprar deuda soberana”*. El artículo venía a decir que *“España ha estado vaciando sigilosamente la mayor alcancía del país, El Fondo de Reserva de la seguridad Social, que ha usado como comprador de última instancia de los bonos del gobierno, una operación dudosa sobre el papel del fondo como garante de las futuras pensiones. La maniobra, que ha pasado desapercibida, está por concluir ya que queda muy poco dinero disponible. Al menos el 90% del fondo de 65.000 millones de euros, unos 85.700 millones de dólares, ha sido invertido en deuda española con cada vez más riesgo, de acuerdo con cifras oficiales y el gobierno ha empleado para realizar pagos de emergencia”*.<sup>11</sup>

A tenor de las informaciones facilitadas por la propia Seguridad Social, los criterios de inversión y gestión que el Fondo de Reserva de la Seguridad Social ha utilizado en 2014 son los siguientes<sup>12</sup>:

---

<sup>10</sup> Pero la “culpa” no la tienen las pagas extraordinarias como parece que entiende la Secretaria de Estado para la Seguridad Social: *“Mientras la situación de déficit en la Seguridad Social persista, y persistirá durante algún tiempo, será necesario recurrir a esos fondos, pero en la cantidad estrictamente necesaria para pagar las pensiones contributivas del sistema, y no dedicaremos ni un solo euro del Fondo de Reserva a otro objetivo que no sea éste”, ha insistido. Burgos ha recordado que la Seguridad Social percibe ingresos durante doce meses pero  **paga pensiones catorce veces al año, con las dos pagas extraordinarias que abona (una en julio y la otra en diciembre)**”,* porque habría entonces que recordar que las percepciones por pagas extraordinarias cotizan y van prorrateadas a lo largo de los doce meses del año. La noticia fue publicada en el diario *Expansión*. Puede verse en <http://www.expansion.com/2014/06/18/economia/1403088094.html>

<sup>11</sup> Estas noticias pueden consultarse en: <http://www.nuevatribuna.es/opinion/edmundofayanasescuer/pasa-fondoreserva-pensiones/20141130203102109861.html>

<sup>12</sup> El informe se puede ver en <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/197708.pdf>, página 14 y ss.

-El Fondo de Reserva de la Seguridad Social invertirá en Deuda Pública española y podrá invertir en Deuda Pública del Estado Alemán, Francés y Países Bajos, que ha de estar emitida en euros, de calidad crediticia elevada y negociarse en mercados regulados o sistemas organizados de negociación.

-La inversión en Deuda Pública de emisores no españoles que apruebe el Comité de Gestión del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, estará limitada a que el importe total de la deuda extranjera sobre el total de la cartera no supere el 55% en valor nominal.

-Si las condiciones del mercado lo aconsejan, se prevé la enajenación de activos de acuerdo a criterios de seguridad, rentabilidad y diversificación.

-La gestión del Fondo de Reserva de la Seguridad Social se llevará a cabo teniendo en cuenta el horizonte temporal determinado por la planificación de los flujos futuros de entrada y de la disposición de fondos para la cobertura de las pensiones de carácter contributivo que lleva a cabo la Secretaría de Estado de la Seguridad Social.

-La duración modificada del Fondo de Reserva de la Seguridad Social se situará entre el 3,5 y el 5, si bien el ritmo para alcanzar la duración deseada será gradual y podrá variar dependiendo de la coyuntura económica y financiera y de la situación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

-La estructura de vencimientos de los valores de la cartera ha de ser equilibrada, evitándose concentraciones excesivas de vencimientos por plazos.

-Diversificación de los valores españoles del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, evitándose concentraciones de una misma referencia en la cartera, cuyo peso en relación con el saldo vivo nominal no superará, con carácter general, el 16%. No obstante, este porcentaje máximo de cada referencia se aumentará del 16% al 35% para aquellas referencias donde sea estrictamente necesario para cumplir con las condiciones de la inversión. Ello sin perjuicio de la política del emisor, que no condicionará automáticamente las decisiones de inversión del Fondo. Además este límite del 35%, excepcionalmente, se podrá sobrepasar en determinadas referencias a corto plazo en las que se considere adecuado invertir.

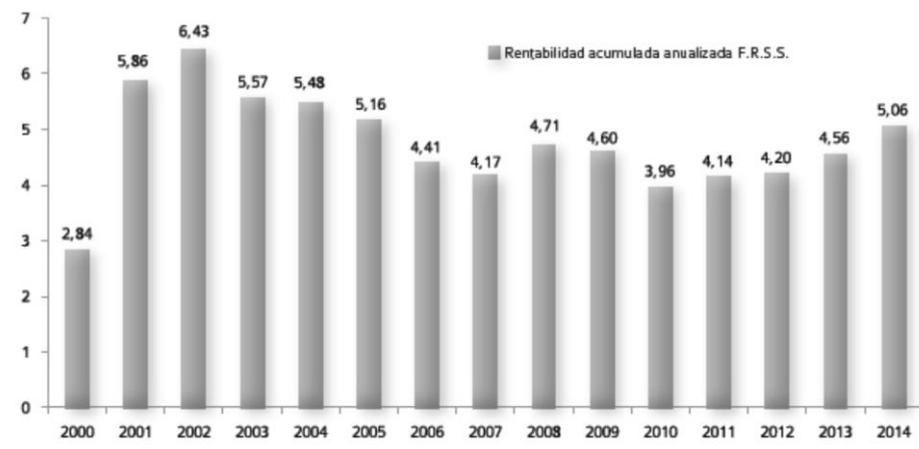
-El volumen nominal del conjunto de referencias del Tesoro Español en la cartera del Fondo de Reserva de la Seguridad Social respecto del total de la deuda del Tesoro en circulación (letras, bonos y obligaciones), excluidas las emisiones en moneda extranjera, no superará el 12%.

-En el momento de la inversión, se primarán las compras de referencia Benchmark en la cartera.

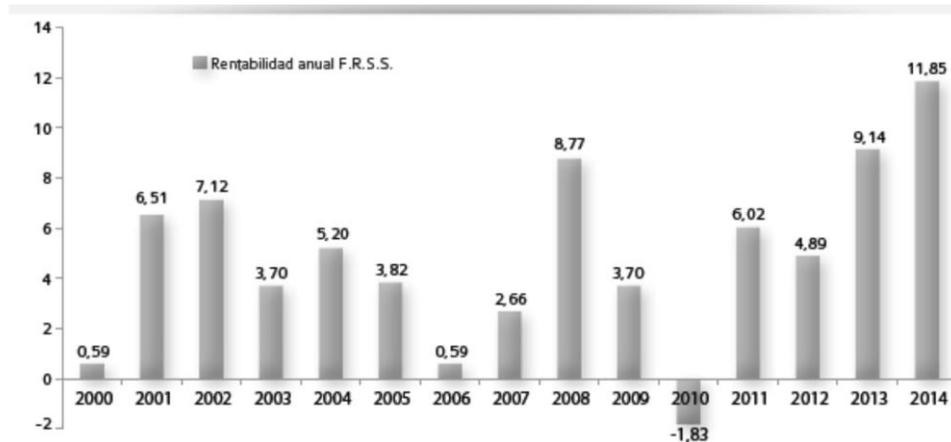
-A efectos de la valoración establecida en el Plan General de Contabilidad Pública, se reclasifican, con efectos final de año, los activos de Deuda Pública que componen el Fondo de Reserva de la Seguridad Social desde “Inversiones mantenidas hasta el vencimiento” a la categoría de “Activos financieros disponibles para la venta”.

Por otro lado la rentabilidad del Fondo de Reserva de la Seguridad Social a 31 de diciembre de 2014 (cartera de valores más saldo de la cuenta corriente) se nos presenta de la siguiente forma:

#### Rentabilidad acumulada:



#### Siendo su rentabilidad anual:



Dicho esto, el panorama que se nos presenta parece muy halagüeño. Pero no se nos olvide que en realidad, el Estado español está sacando al mercado deuda pública y que el mismo se la compra, usando los fondos de reserva de la Seguridad Social, lo que no deja de ser algo peligroso. Y lo extraño es que no se oigan voces de los integrantes del Pacto de Toledo que adviertan sobre el particular.

La cuarta reflexión es algo tan sencillo como dar respuesta a una interrogante *¿por qué no se recauda más y así tendremos excedentes con los que nutrir el Fondo de Reserva de la Seguridad Social?*

Son muchas las causas que lo podrían explicar, si bien nos centraremos en dos:

-La cuestionable política de devaluación salarial que obviamente ha provocado una menor recaudación.

-La discutible política de incentivos a la contratación de desempleados mediante reducciones en la cotización de las empresas para con la Seguridad Social<sup>13</sup> y por tanto con cargo a sus presupuestos. Entre ellos el recogido en el RDL 8/2014, de 4 de julio<sup>14</sup>, en relación con el denominado Sistema de Garantía Juvenil, que vuelve a marcar una senda ya reiterada anteriormente de reducir los ingresos de una precaria tesorería con la excusa de impulsar un contratación laboral en la que priman las medidas de flexibilidad. O el más reciente “mínimo exento de cotización” en las situaciones previstas en el art. 8.1 del RD-ley 1/2015, de 27 de febrero<sup>15</sup>, etc.

Incentivos que en realidad no generan empleo neto, sino más bien tienen efecto provocan en realidad un efecto sustitución, de un colectivo de trabajadores en lugar de otro. Es loable que nuestros gobernantes incentiven la contratación de parados, las fórmulas apropiadas son las de las políticas activas de empleo o relacionadas con ellas, como por ejemplo las bonificaciones con cargo a los fondos del SEPES. O bien, si se busca el apoyo a las empresas, un camino que podría ser lógico podría ser rebaja cotizaciones con cargo a los ingresos del Estado (actuando sobre el IVA) o incluso afectando al a los intereses del Fondo de Reserva. Pero no imputarlo a los recursos de las pensiones poniendo en riesgo la protección contributiva del sistema y poner en riesgo la protección de los más necesitados, que lamentablemente son legión en el momento presente.

Por ello luego nos encontramos con recomendaciones como la efectuada en 29/09/2015, por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fisca en su “Informe de los Proyectos y Líneas Fundamentales de Presupuestos de las Administraciones Públicas”<sup>16</sup>, que advierte lo siguiente:

*-Existe un alto riesgo de desviación del objetivo de 2016 de los Fondos de la Seguridad Social fijado en el -0,3% del PIB. Este riesgo se debe, fundamentalmente, a la confirmación de la desviación del déficit de 2015 ya señalada en informes anteriores y a la dificultad de alcanzar las previsiones de ingresos de los presupuestos de 2016.*

*-Los Fondos de la Seguridad Social han sufrido un empeoramiento progresivo de su posición financiera desde el inicio de la crisis en 2008, hasta incurrir en un déficit apreciable, que la reciente recuperación económica no ha sido capaz de reconducir. Desde ese año, los ingresos han evolucionado por debajo*

<sup>13</sup> Véase el manifiesto de 11 profesores de Derecho de la Seguridad Social de universidades públicas españolas, publicado en la [www.aesss.org](http://www.aesss.org) en julio de 2014.

<sup>14</sup> Similares medidas son las contenidas en el Real Decreto Ley 4/2013, 24 febrero.

<sup>15</sup> Un ejemplo: si tenemos una persona con una base de cotización de 1.500 euros la aportación empresarial en principio sería de 354 euros; si aplicamos el mínimo exento tendríamos 500X23, 60%, tendríamos un mínimo exento de 118, resultando un importe a ingresar por parte del empresario de 212,40 euros.

<sup>16</sup> Nota de prensa de 29/09/2015. Información completa puede verse en [www.airef.es](http://www.airef.es).

*de los gastos, a pesar de la moderación de éstos últimos como consecuencia del efecto de las reformas aprobadas.*

*-En este contexto, el crecimiento de los empleos no financieros del presupuesto de los Fondos de la Seguridad Social para 2016, fundamentalmente el gasto en pensiones, parece bien aquilatado. Sin embargo, es muy probable que los ingresos evolucionen sensiblemente por debajo de lo previsto en el presupuesto.*

*-En este sentido, los ingresos están desalineados con la evolución de sus determinantes macroeconómicos, sin que existan medidas adicionales que justifiquen este aumento previsto de recaudación.*

*-Si bien los ingresos por cotizaciones se están recuperando desde 2014, en gran medida por la dinámica positiva del empleo, lo hacen de forma moderada por la conjunción de factores de diversa índole: la baja inflación y el proceso de devaluación interna, la disminución de beneficiarios de la prestación contributiva por desempleo y la aplicación de medidas de fomento de empleo. Adicionalmente, cabe señalar la reducción de los rendimientos del Fondo de Reserva al haber dispuesto parte de sus recursos para cubrir los déficits del sistema de pensiones.*

Y por ello recomienda que dado que:

*La Seguridad Social dispone de pocas palancas para mejorar la recaudación en el corto plazo y los gastos están determinados por una normativa cuyas importantes reformas necesitan un periodo más amplio para desplegar todos sus efectos. En línea con la recomendación del pasado julio de evaluar la adopción de medidas que asegurasen de forma más permanente la financiación de los déficits de la Seguridad Social con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, o se adoptasen otras decisiones para equilibrar el sistema, la AIREF recomienda ahora realizar las actuaciones tendentes a desarrollar la Disposición Adicional Sexagésima Quinta del Proyecto de Ley de Presupuestos para 2016 y que se garantice la compatibilidad entre los objetivos de estabilidad presupuestaria aprobados para los Fondos de la Seguridad Social y la financiación de las prestaciones incluidas en el Sistema.*

Si a ello se añade que el Gobierno prevé detraer en 2016 del Fondo de Reserva de la Seguridad Social 6.283 millones de euros<sup>17</sup>; que el propio Gobierno está impulsado el debate sobre la financiación de la Seguridad Social, planteando que algunas prestaciones como las pensiones de viudedad y orfandad, puedan ser financiadas con vías alternativas a las cotizaciones sociales, el cerco a las pensiones contributivas está servido y la ampliación del ámbito material de las pensiones no contributivas está a las puertas y las consecuencias ya se pueden adivinar.

Sin duda, la sostenibilidad del sistema público de pensiones exigirá de cambios o reformas estructurales en cuyo marco el Fondo de Reserva cumpliría un importante papel, pero sin poder ser el instrumento de garantía más relevante de la viabilidad financiera de dicho sistema. En realidad, atiende a hacer frente a situaciones “coyunturales” del ciclo

---

<sup>17</sup> Según información de Reuters España en 29/09/2015. La información completa puede verse en <http://es.reuters.com/>

económico, pero no resulta en sí el mecanismo institucional más adecuado para responder a situaciones “estructurales” como pueden ser los desequilibrios planteados por las variables demográficas o por las crisis económicas profundas y de larga duración. En este sentido las medidas en la larga duración deben ir por el camino distinto al seguido por las políticas de austeridad (que han otorgado preferencia al control del déficit público –señaladamente el “gasto social”– respecto al objeto de creación de empleo) y transitar hacia la recuperación de la senda de las políticas de crecimiento económico social y ecológicamente responsable orientadas a alcanzar el pleno empleo de calidad (Y si con todo las variables demográficas determinantes de un envejecimiento de la población lo aconsejarán –y saliendo al paso del mitificado criterio del “equilibrio interno”–, incrementar decididamente las aportaciones estatales al sistema público de pensiones para hacerlo sostenible sirviendo al principio constitucional de solidaridad social y su especificación en los artículos 41 y 50 de la Constitución, en relación con la “cláusula de Estado Social de Derecho” consagrada en los artículos 1 y 9.2). Al tiempo, la sostenibilidad de las pensiones no es un asunto de mera gestión instrumental –con ser muy importante este aspecto desde la perspectiva medial de las garantías–, sino una cuestión previa de decisión política sobre el bienestar social –que incluye el pronunciamiento sobre la preservación del poder adquisitivo de unas pensiones de calidad– que a las personas ha de garantizar un sistema de democracia constitucional (procedimental y sustancial).

Para concluir habría que decir, adicionalmente y yendo más allá de la problemática concreta del Fondo de Reserva, que ni en este momento era necesario el *específico modelo legal* de “doble factor de sostenibilidad” (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), ni este permite, en realidad, resolver los problemas del sistema ni a corto ni a largo plazo, los cuales están vinculados al envejecimiento estructural de la población y al desempleo masivo y la precariedad laboral generalizada. Es decir, que, a pesar de que en la Ley 23/2013 se han presentado ambas propuestas como una vía de garantizar las pensiones futuras, la realidad es que es insuficiente ya que no garantiza la sostenibilidad ni a corto ni a largo plazo. Se hacen necesarias otras medidas: de hecho, a corto plazo será necesario tomar medidas adicionales (porque si no habrá que recurrir al *agotamiento* del Fondo de Reserva mucho antes de lo previsto); y, en el largo plazo, será necesaria una reforma adicional, aunque de orientación distinta, a la prevista por la Ley 27/2011 y la Ley 23/2013. Si se quiere garantizar de verdad el equilibrio financiero del sistema no tiene lógica proponer simplemente una reducción sistemática de las prestaciones. El mejor factor de sostenibilidad de las pensiones públicas es reorientar las políticas de austeridad hacia las políticas de crecimiento responsable, por un lado, y por otro, y en relación a ello, transitar del modelo de relegación del pleno empleo y precariedad laboral (en que se resuelven y abundan las políticas de austeridad) hacia el modelo de pleno empleo de calidad. A más empleo de calidad mayores cotizaciones y mejor equilibrio entre activos y pasivos en el marco de las políticas de solidaridad intergeneracional.

De este modo, cabría considerar, en una perspectiva “coyuntural” actual, que el sistema de pensiones puede acudir al Fondo público de Reserva creado al efecto y, desde luego, enriquecido si fuere preciso con aportaciones directas del Estado con cargo a Presupuestos Generales o fiscalidad general.

En todo caso, si esta situación continúa en el tiempo, por la política europea y española de austeridad aplicada a nivel fiscal, por las insuficiencias de la política de financiación de la deuda pública y, por encima de todo, por el bloqueo efectivo del crédito al sector privado, habrá que continuar explorando nuevas vías de financiación, tal y como ya se planteaba en el propio Acuerdo Económico y Social de 2011. Así, los nuevos ingresos pueden provenir de un incremento de las aportaciones estatales para coyunturas de crisis a través de una racionalización y redistribución de las partidas de gasto para engrosar el gasto público social en pensiones. No es baladí, el llevar a cabo un replanteamiento del gasto fiscal que suponen el fomento legal de los planes y fondos privados de pensiones y otros sistemas de provisión privada de las pensiones, pues estos sistemas privados disfrutaban actualmente en una etapa de crisis económica y financiera de cuantiosas subvenciones fiscales selectivas (Hay que recordar que estos sistemas son subjetivamente limitados, no universales, y que se concentran sus ventajas en los niveles de rentas más altas de la población; con lo cual ello conduce a una política de rentas que contradice el principio de progresividad fiscal).

En todo caso, nada impediría en la actualidad plantearse la posibilidad de un incremento temporal de los tipos de cotizaciones, si fuese estrictamente necesario. Dicha opción es factible para contingencias comunes, si tenemos en cuenta que en el pasado han estado más altos que en la actualidad. Es una medida que entraña riesgos, dados sus efectos sobre el empleo, pero en las actuales circunstancias no debe ser rechazada. En este sentido, hay que subrayar que un incremento de dos puntos porcentuales en los tipos de cotización por contingencias comunes podría llegar a suponer ingresos adicionales entre 6.000-7.000 millones de euros/año (0,67 por 100 PIB). Este aumento de cotizaciones se mantendría por la cuantía y el tiempo que exigiese la actual coyuntura de déficit.

Asimismo, entre las medidas de aplicación inmediata, en este caso, para garantizar los ingresos, se encontraría el cumplimiento del acuerdo de separación de fuentes (ya puestos a aplicarlo con coherencia y hasta sus últimas consecuencias dada su plasmación legal), de modo que con carácter definitivo se dejarán de pagar con cargo a cotizaciones sociales más de cuatro mil millones de euros al año en concepto de complementos a mínimos y, por otra parte, dejar de pagar con cargo a cotizaciones los gastos de estructura de la Seguridad Social.

Las medidas descritas –entre otras de viable implantación y dotadas de legitimidad democrática– tratan de atender en el corto y medio plazo el déficit coyuntural que presenta el sistema de Seguridad Social como consecuencia de la destrucción de empleo derivada de la crisis económica y la equivocada política económica de austeridad. Asimismo, en el medio y largo plazo, puede que sean necesarias otras medidas que contribuyan a mejorar la financiación del sistema de Seguridad Social de modo que se garantice su sostenibilidad, antes de acudir a medidas de ajuste que comprometan el principio de suficiencia de las pensiones, debilitando la función que cumplen las pensiones como renta de sustitución de las personas que finalizan su vida activa.

