

SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY REGULADORA DEL FONDO DE RESERVA DE LA SEGURIDAD SOCIAL



De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Trabajo de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social, y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba en su sesión ordinaria del día 19 de febrero de 2003, el siguiente

D i c t a m e n

I. ANTECEDENTES

Con fecha 4 de febrero de 2003 tuvo entrada en este Consejo Económico y Social escrito del Excmo. Sr. Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales por el que se solicitaba que el Consejo emitiera Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley Reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7.1.1.a) de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de creación del Consejo Económico y Social. La elaboración de la propuesta de Dictamen fue encomendada a la Comisión de Trabajo de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social, con vistas a su debate y, en su caso, aprobación en la sesión ordinaria del Pleno del día 19 de febrero del año 2003.

El Anteproyecto se acompaña de una Memoria explicativa y una valoración económica. En la

primera se analiza el contexto y regulación actual, así como la oportunidad, objetivos y criterios de la Ley proyectada. La valoración económica, por su parte, estima que la nueva regulación, desde el punto de vista organizativo y financiero, no supone la generación de gastos adicionales.

El Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado por RDL 1091/1988, de 23 de septiembre, junto con las modificaciones introducidas por el artículo 24 de la Ley 37/1988, de Presupuestos Generales del Estado para 1989, y por el artículo 18 de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990, constituyen la base normativa de los Presupuestos de la Seguridad Social.

El apartado segundo del referido artículo 24 de la Ley de Presupuestos para el año 1989, ya estableció la obligación del Gobierno de proceder a la materialización financiera del superávit resultante de la liquidación del Presupuesto de la Seguridad Social, para atender a las necesidades futuras de aquélla. Esta disposición fue posteriormente reproducida en el artículo 91 (Remanentes e insuficiencias presupuestarias) del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por RDL 1/1994, de 20 de junio (LGSS).

La negativa situación financiera del Sistema y las previsiones demográficas, sociales y de empleo, motivaron el Informe sobre «Análisis de los problemas estructurales del Sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse» (conocido como Pacto de Toledo), aprobado, con un amplio consenso político, en el Pleno del Congreso de los Diputados de 6 de abril de 1995. Tras ofrecer un diagnóstico de la situación, proponía una serie de Recomendaciones, orientadas a asegurar los niveles de protección social en un entorno financiero equilibrado y estable y, en último término, la viabilidad del sistema público de pensiones. Entre ellas, se aconsejaba (Recomendación II) la constitución de reservas o fondos de equilibrio que atenúen los efectos de los ciclos económicos sin acudir a incrementos de las cotizaciones.

El desarrollo posterior de dichas Recomendaciones tuvo su primera plasmación en el «Acuerdo sobre consolidación y racionalización del Sistema de la Seguridad Social», suscrito en octubre de 1996. Sus compromisos y criterios fundamentaron la Ley 24/1997, de 15 de julio, en la que, bajo la misma denominación, se procede a dar nueva redacción al artículo 91 de la LGSS, institucionalizando un Fondo de Reserva de la Seguridad

Social, dotado con los excedentes de las cotizaciones sociales que pudieran resultar de la liquidación de los Presupuestos de la Seguridad Social, destinado a atender las necesidades futuras del Sistema.

El proceso de concertación continuó con el «Acuerdo para la mejora y el desarrollo del Sistema de Protección Social», suscrito en abril de 2001, en el que se prevé (Medidas II y III) el destino prioritario de los excedentes de cotizaciones sociales, provenientes de las liquidaciones presupuestarias, a la dotación del Fondo de Reserva.

A su vez, la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, Ley General de Estabilidad presupuestaria, ha previsto (art. 17.2) la aplicación prioritaria del superávit de la Seguridad Social, que, en su caso, resulte de la liquidación presupuestaria, al Fondo de Reserva.

Finalmente, la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, da nueva redacción al mencionado artículo 91 de la LGSS. En su virtud se constituye el Fondo de Reserva en la Tesorería General de la Seguridad Social, dotado con los excedentes que resulten de la liquidación presupuestaria de los ingresos que financian los gastos de carácter contributivo, a fin de atender las necesidades futuras del Sistema. Corresponde al Gobierno fijar anualmente su cuantía y, a propuesta conjunta de los Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales y Economía y Hacienda, determinar su materialización financiera.

Conforme a estas previsiones, el Consejo de Ministros ha venido adoptando distintos Acuerdos, en los ejercicios 2000, 2001 y 2002, para la dotación del Fondo de Reserva, fijado, en la actualidad, en una cantidad superior a seis mil millones de euros.

II. CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley, precedido de una Exposición de Motivos, consta de nueve artículos, una disposición transitoria única y cuatro finales.

El artículo 1 señala que los excedentes de ingresos de la financiación de las prestaciones contributivas y de los gastos necesarios para su gestión que resulten de la consignación presupuestaria de cada ejercicio o de la liquidación presupuestaria del mismo, se destinarán prioritaria y mayoritariamente, siempre dentro de las posibilidades económicas y financieras del Sistema, al Fondo de Reserva.

El artículo 2 determina el concepto de excedente presupuestario a efectos de la constitución del Fondo y el artículo 3 el órgano que debe acordar su dotación, que será el Consejo de Ministros a propuesta conjunta de los Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales, Hacienda y Economía, así como la materialización financiera del mismo.

El artículo 4 señala que la disposición de activos del Fondo para la financiación de las pensiones de carácter contributivo y demás gastos necesarios para su gestión no podrá exceder del 3 por 100 anual de la suma de ambos conceptos, y precisará de la previa autorización del Consejo de Ministros, a propuesta conjunta de los Ministros citados. Se prevé, también, que lo anterior sólo será de aplicación en situaciones estructurales de déficit financiero del Sistema de la Seguridad Social.

En cuanto a la gestión financiera del Fondo de Reserva, el artículo 5 dispone que los valores en que se materialice el Fondo serán títulos emitidos por personas jurídicas públicas, encomendando al desarrollo reglamentario la concreta regulación de su gestión financiera y contable.

Los artículos 6, 7 y 8 del Anteproyecto constituyen la estructura organizativa del Fondo. Para ello se crean: el Comité de Gestión del Fondo de Reserva, la Comisión Asesora de Inversiones y la Comisión de Seguimiento del Fondo de Reserva.

Finalmente, el artículo 9 determina el carácter extrapresupuestario de las operaciones de gestión de los activos financieros del Fondo de Reserva correspondientes a cada ejercicio, y su imputación definitiva, al último día hábil del mismo, al Presupuesto de la Tesorería General de la Seguridad Social.

La disposición transitoria única del Anteproyecto contiene las prescripciones sobre los ingresos y gastos por complementos a mínimos de pensiones a efectos de la determinación de excedentes para la dotación del Fondo de Reserva.

La disposición final primera vuelve a dar nueva redacción al artículo 91.1 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, en el sentido de que en la Tesorería General de la Seguridad Social se constituirá un Fondo de Reserva con la finalidad de atender a las necesidades futuras del Sistema en materia de pensiones contributivas, en la forma y demás condiciones que determine la Ley reguladora del mismo.

La disposición final segunda señala que el Gobierno presentará a las Cortes Generales un informe anual sobre la evolución del Fondo de Reserva.

La disposición final tercera se refiere a la habilitación al Gobierno para dictar las disposiciones necesarias para la aplicación y desarrollo de la Ley, y la disposición final cuarta establece que la entrada en vigor de la Ley será al día siguiente de su publicación en el BOE.

III. VALORACIÓN GENERAL

El establecimiento de fondos especiales constituye una exigencia institucional del Sistema de la Seguridad Social, ya reflejada en la previsión de fondos (nivelación de cuotas y garantía) en los regímenes de pensiones. Sin embargo, el Fondo de Reserva objeto de Dictamen supera dicha exigencia para configurarse en aspiración política y social, estando llamado a dar respuesta a las situaciones estructurales de déficit financiero del Sistema.

Desde este punto de vista, el CES valora positivamente el Anteproyecto de Ley Reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social. En efecto, no sólo es innegable la incidencia económica de este Fondo, sino que, además, es trascendental la constitución de reservas para atender las necesidades del Sistema y atenuar los efectos de los ciclos económicos negativos sin acudir al incremento de las cotizaciones, permitiendo abordar futuros retos de la Seguridad Social. Este objetivo requiere institucionalizar y consolidar la figura del Fondo de Reserva, dotándole de un específico régimen jurídico y de adecuados y eficaces medios para su gestión.

Con todo, el CES opina que el planteamiento del futuro del Sistema de Seguridad Social y de la viabilidad de las pensiones públicas, en función de la evolución de las necesidades sociales, debe estar presidido por el más amplio debate político y social, debate que, como se ha mencionado en los antecedentes del Dictamen, ya dio sus primeros frutos en los años 1995 («Pacto de Toledo»), 1996 («Acuerdo de consolidación y racionalización del

Sistema») y 2001 («Acuerdo para la mejora y el desarrollo del Sistema de Protección Social»). Por ello, el CES considera que dichos productos del diálogo social, orientadores de determinadas reformas del Sistema, deberían ser mencionados en la Exposición de Motivos del Anteproyecto. Esta Exposición debe aludir, asimismo, a la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1989 (Ley 37/1988), por cuanto en ella se introdujo la obligación de materializar financieramente el superávit del Presupuesto de la Seguridad Social para atender necesidades futuras del Sistema, lo que a la postre constituyó la disposición prevista, en su redacción original, en el apartado uno del artículo 91 de la LGSS.

Las recomendaciones contenidas tanto en el Pacto de Toledo, como en el mencionado acuerdo de 2001, configuran un marco llamado a garantizar la pervivencia de un Sistema estable, saneado y equilibrado. De este modo, el CES estima que el Anteproyecto debe recordar, en su Exposición de Motivos, otros compromisos en materia financiera establecidos en dichos pactos. Tal es el caso de la «Separación y clarificación de las fuentes de financiación del sistema de protección social», a fin de delimitar las fuentes de financiación de las prestaciones no contributivas y universales, frente a las prestaciones de naturaleza contributiva, y de la «Aplicación de excedentes», por la que, a la vez que se dota el Fondo, se posibilita el destino de los excedentes de forma equilibrada a la mejora de prestaciones y a la reducción de las cotizaciones sociales.

IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO

Artículo 1. Dotación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social. Excedentes presupuestarios

Este artículo establece que los excedentes de ingresos que financian las prestaciones contributivas y sus gastos de gestión, resultantes de la liquidación presupuestaria, se destinarán prioritaria y mayoritariamente al Fondo de Reserva de la Seguridad Social, siempre que las posibilidades económicas y la situación financiera del Sistema lo permitan.

De conformidad a lo previsto en el referido acuerdo de protección social de 2001 (Medida II), así como en el artículo 17.2.b) de la Ley 18/2001, Ley General de Estabilidad presupuestaria, el CES estima que en el tenor literal de este artículo debe eliminarse el adverbio «mayoritariamente», así como la frase «siempre que las posibilidades económicas y la situación financiera del Sistema de Seguridad Social lo permitan», a fin de que quede específicamente recogido el compromiso de destino prioritario de los excedentes de cotizaciones sociales a la dotación del Fondo de Reserva, eliminando conceptos de excesiva indeterminación y manteniendo la redacción dada en la normativa más reciente.

Respecto a la integración en el Fondo de la partida referida a los «demás gastos necesarios para su gestión», el CES considera oportuno reiterar la observación efectuada en el Dictamen 8/1996, de 27 de noviembre, sobre el Anteproyecto de Ley de Consolidación y de racionalización del Sistema de la Seguridad Social, en el que se indicaba que: «no parece correcto incluir entre las prestaciones que tienen naturaleza contributiva los gastos de gestión correspondientes a las prestaciones, pues aunque su financiación se realizará de forma conjunta con las prestaciones contributivas, es decir, mediante cotizaciones sociales, no por ello se les puede considerar prestaciones, como tampoco lo

son los demás gastos de funcionamiento de los servicios correspondientes al sistema contributivo».

Artículo 4. Disposición de activos del Fondo

Una vez aplicados los excedentes de las prestaciones de carácter contributivo y demás gastos necesarios para su gestión a la dotación del Fondo de Reserva, conforme se establece en los artículos 1 y 2 del Anteproyecto, el CES considera que, dada la naturaleza contributiva de los excedentes, la regulación de la disposición de los activos del Fondo debe contemplar dos aspectos:

1. Que la disposición de los activos se realizará *exclusivamente* para la financiación de las pensiones de carácter contributivo y sus gastos de gestión.
2. Que la disposición de activos del Fondo sólo será de aplicación en situaciones estructurales de déficit financiero del *nivel contributivo* del Sistema de la Seguridad Social.

Artículo 5. Gestión financiera del Fondo

Conforme al Anteproyecto, los valores en que se materialice el Fondo de Reserva han de ser títulos emitidos por personas jurídicas públicas. El resto de cuestiones relativas a los actos de gestión financiera, tales como la determinación del tipo de valores de la cartera, los grados de liquidez o los supuestos de enajenación de los activos financieros, se remiten a las normas reglamentarias de desarrollo de la Ley.

A este respecto, el CES estima que, pese al anunciado desarrollo reglamentario, sería oportuno que el texto legal estableciera, al menos, los supuestos generales en los que procedería la enajenación de los activos financieros que integren el Fondo de Reserva.

Artículos 6, 7 y 8. Comité de Gestión del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, Comisión Asesora de Inversiones del Fondo de Reserva de la Seguridad Social y Comisión de Seguimiento del Fondo de Reserva de la Seguridad Social

En materia de organización, el Anteproyecto descansa el superior asesoramiento, control y ordenación de la gestión económica del Fondo en un Comité de Gestión, previendo, asimismo, la existencia de una Comisión Asesora, encargada de aconsejar al mencionado Comité en materia de selección de valores, adquisición o enajenación de activos, y en cualquier otra actuación financiera.

A su vez, para el conocimiento de la evolución del Fondo se prevé la creación de una Comisión de Seguimiento, compuesta por cinco representantes de los Ministerios implicados (Trabajo y Asuntos Sociales, Economía y Hacienda), cuatro representantes de los sindicatos y cuatro de las organizaciones empresariales, en ambos casos, de «mayor implantación».

A juicio del CES, tanto el Comité de Gestión como las Comisiones previstas son redundantes y hacen compleja la estructura organizativa del Fondo, máxime cuando la decisión superior en materia de asesoramiento, control y ordenación de la gestión económica del Fondo reside en el mencionado Comité, quedando el ámbito de las decisiones en el Consejo de Ministros y la gestión cotidiana en la Tesorería General de la Seguridad Social.

Por ello, el CES entiende que sería adecuada la creación de un único *Comité General*, con las funciones del referido Comité de Gestión, de carácter tripartito, esto es, igualdad en el número de representantes de la Administración, sindicatos y organizaciones empresariales, *más representativas*, y no de mayor implantación, como incorrectamente recoge el Anteproyecto. Por otra parte, bien el texto legal, bien su desarrollo reglamen-

tario, podrían posibilitar la asistencia de asesores expertos en las funciones encomendadas al Comité.

En definitiva, el CES considera que se debería reproducir la participación prevista para los interlocutores sociales en la regulación de los Consejos Generales de las entidades gestoras de la Seguridad Social. Las funciones del Comité General serían las contempladas para las Entidades Gestoras, además de las previstas para el Comité de Gestión en el artículo 6 del Anteproyecto de Ley. Con ello se daría efectivo cumplimiento al mandato del artículo 129.1 de la Constitución: «La Ley establecerá las formas de participación de los interesados en la Seguridad Social y en las actividades de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de vida o al bienestar general».

Disposición transitoria única. Ingresos y gastos por complementos a mínimos a efectos de la determinación de excedentes del Fondo de Reserva

En virtud de esta disposición, los gastos ocasionados por el pago de complementos a mínimos de pensiones y los ingresos debidos a las transferencias recibidas del Estado para la financiación de estos complementos se tomarán en consideración a efectos de determinación de los excedentes, hasta que se complete la financiación prevista en la disposición transitoria 14.^a de la LGSS.

A este respecto, el CES considera conveniente recordar la Recomendación I del Pacto de Toledo por la que se recomienda al Gobierno que se adopten las medidas necesarias para profundizar *progresivamente* en la dirección de la separación y clarificación de las fuentes de financiación, según la naturaleza de la protección, hasta su culminación efectiva en el *menor plazo posible*.

V. CONCLUSIONES

El Consejo Económico y Social valora positivamente el Anteproyecto de Ley objeto de Dictamen, considerando que se dirige a dar cumplimiento a las recomendaciones y compromisos del Pacto de Toledo y de los Acuerdos de Consolidación y racionalización del Sistema de la Seguridad Social y de Mejora y desarrollo del Sistema de Protección Social, en materia de aplicación de excedentes de los Presupuestos de

la Seguridad Social y dotación del Fondo de Reserva.

Con la incorporación de las observaciones contenidas en el cuerpo del Dictamen, el Consejo considera que el Anteproyecto, a través de la regulación de un régimen jurídico específico y de la previsión de medios eficaces para su gestión, permitirá institucionalizar y consolidar adecuadamente el Fondo de Reserva.

Madrid, 19 de febrero de 2003

V.º B.º El Presidente
Jaime Montalvo Correa

El Secretario General
Juan Luis Nieto Fernández