

# **SITUACIÓN ACTUAL DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL Y DEL FONDO DE RESERVA**



**UGT-CEC**  
**Secretaría de Política Social**  
**Gabinete Técnico Confederal**  
Febrero de 2010



## **I. Introducción**

El presente informe pretende mostrar una visión general de la actual situación de nuestro Sistema de Seguridad Social, a través, en un primer lugar, del análisis de la ejecución presupuestaria, de la que podremos obtener cómo se encuentran a cierre provisional del ejercicio sus principales fuentes de financiación (derechos reconocidos), así como la evolución de los principales gastos a los que tiene que hacer frente (obligaciones), dando como resultado el saldo final en forma de superávit.

Es segundo lugar, se pretende mostrar la evolución que ha tenido el Fondo de Reserva de la Seguridad Social en los últimos años, recogándose, también, su actual configuración que es resultado de los objetivos y criterios que a lo largo del tiempo se han ido marcando.

De forma excepcional, se decidió en el año 2009 no dotar la cantidad que correspondía al Fondo de Reserva y permitir que el Sistema tuviera un margen de tesorería con el que poder implementar una serie de medidas que permitieran dar cobertura a trabajadores y empresas que se encontraran de manera excepcional en una difícil situación, siempre que ésta tuviera carácter coyuntural. En el apartado tercero del presente informe se recoge brevemente la evolución que ha tenido una de estas medidas en el ejercicio 2009, la que se refiere a los aplazamientos de pago de deudas contraídas con la Seguridad Social.

Para finalizar, en el apartado quinto se recoge una valoración general de la actual situación del Sistema de Seguridad Social de nuestro país y de los temas tratados a lo largo del documento.

## **II. Análisis de la ejecución presupuestaria de la Seguridad Social en el año 2009**

A falta de los datos definitivos del ejercicio 2009, las cuentas de la Seguridad Social presentaron un superávit de 8.501,83 millones de euros, según los datos reflejados en el Sistema de Información Contable de la

Seguridad Social. Esta cantidad representa el 0,81% del Producto Interior Bruto español y suponen un descenso del 41,07% con respecto al saldo final del ejercicio 2008.

El saldo final del ejercicio es consecuencia de unos derechos reconocidos por operaciones no financieras que ascendieron hasta los 123.464,28 millones de euros, registrando una disminución del 0,63% con respecto al año anterior, frente a unas obligaciones reconocidas que alcanzaron los 114.962,45 millones de euros, que aumentaron un 4,80%.

Si nos detenemos en las fuentes de financiación del sistema, observamos que el 86,21% de los ingresos del Sistema de Seguridad Social provienen de las cotizaciones sociales. En términos absolutos, esta cantidad asciende hasta los 106.440,55 millones de euros, habiéndose con ello reducido un 1,54% con respecto al año anterior. Por su parte, la segunda partida con mayor peso dentro de los ingresos son las transferencias que alcanzaron en el año 2009 un importe total de 13.084,13 millones de euros, un 7,76% más que un año antes. Este aumento fue debido fundamentalmente al crecimiento de un 26,47% de las transferencias provenientes del Estado y que están destinadas a financiar el nivel no contributivo.

*Cuadro-resumen con los principales derechos reconocidos al Sistema de la Seguridad Social por operaciones no financieras en el año 2009*

Derechos reconocidos	2009	% del total
Operaciones no financieras	123.464,28	-
-cotizaciones sociales	106.440,55	86,21 %
-transferencias corrientes	13.084,13	10,60 %
-otros derechos	5.107,01	4,14 %

Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados por la Tesorería General de la Seguridad Social.

En lo que respecta a las obligaciones reconocidas a la Seguridad Social en el año 2009, se aprecia que la mayor partida corresponde a las pensiones



contributivas, habiendo experimentado éstas un crecimiento del 6,21% hasta alcanzar los 89.991,34 millones de euros. Por su parte, las prestaciones por Incapacidad Temporal han visto reducir su cuantía un 4,08% siendo el gasto total en esta partida para el año 2009 de 7.226,74 millones de euros. En lo que se refiere a las pensiones no contributivas, éstas han crecido en este ejercicio un 1,44% hasta alcanzar los 2.049,55 millones de euros.

*Cuadro-resumen con las principales obligaciones por operaciones no financieras del Sistema de la Seguridad Social para el año 2009*

Obligaciones reconocidas	2009	% del total
Operaciones no financieras	114.962,45	-
Pensiones y Prestaciones contributivas	100.099,24	87,07
-total pensiones contributivas	89.991,34	78,28
-incapacidad temporal	7.226,74	6,29
Pensiones y Prestaciones no contributivas	3.540,77	3,08
-total pensiones no contributivas	2.049,55	1,78
-prestaciones familiares	1.290,25	1,12

Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados por la Tesorería General de la Seguridad Social.

### **III. Evolución y situación actual del Fondo de reserva de la Seguridad Social**

En primer lugar, es conveniente apuntar que el Fondo de Reserva de la Seguridad Social surge como consecuencia de necesidad de constituir fondos especiales de estabilización y reserva, destinados a atender las necesidades futuras en materia de prestaciones contributivas originadas por desviaciones entre ingresos y gastos de la Seguridad Social. Es, por lo tanto, un instrumento que se antoja imprescindible en la medida en que permite garantizar el equilibrio financiero del Sistema al establecer reservas que permiten atenuar los efectos de los ciclos económicos.



Se debe señalar, por otra parte, que el Fondo de Reserva de la Seguridad Social está regulado por la Ley 28/2003, que configura el marco normativo del Fondo, estableciendo, además, mecanismos de control y definiendo sus órganos de gestión. Con posterioridad, se publicó el Real Decreto 337/2004 que desarrollaba la Ley arriba apuntada, regulando, entre otras cosas, los criterios de corrección de los excedentes presupuestarios a efectos del Fondo y los valores que han de constituir su cartera.

Centrándonos en los datos puramente económicos, a continuación vamos a apuntar brevemente como cerró el Fondo el ejercicio 2009, las distintas aportaciones aprobadas hasta la fecha por los diferentes Consejos de Ministros, la evolución de las rentabilidades de los activos adquiridos, y su actual composición, tanto si tenemos en cuenta criterios temporales como si nos atenemos a los países emisores de los activos en los que invierte el Fondo.

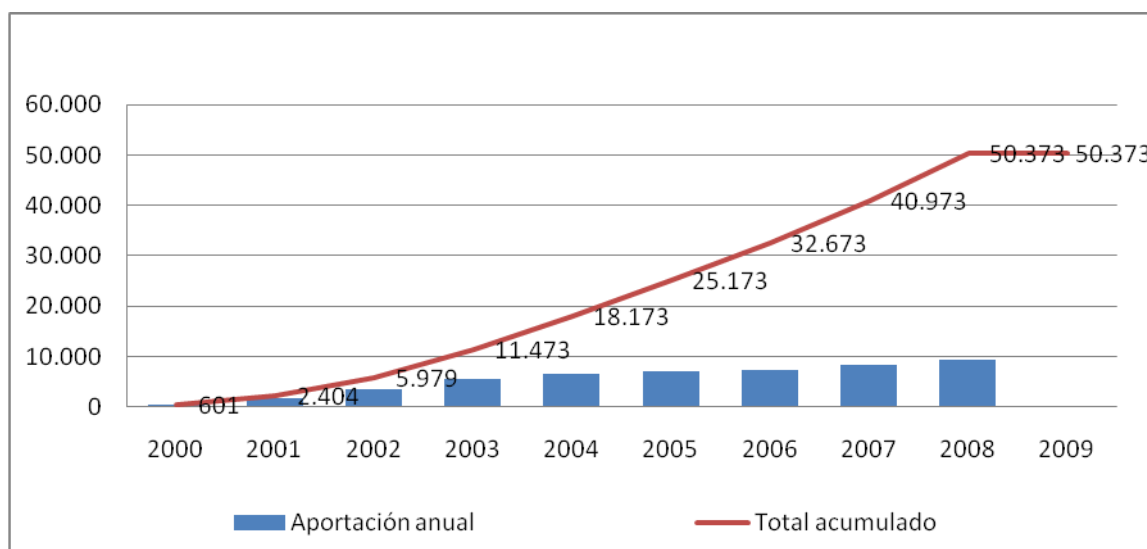
La cuantía total del Fondo de Reserva de la Seguridad Social ascendía a 31 de diciembre de 2009 a la cantidad de 60.022 millones de euros, lo que equivale al 5,7% del Producto Interior Bruto de ese mismo año. El 96,66% de la cifra total estaba invertida en los distintos activos financieros, que pasaremos más adelante a analizar, quedando tan solo el 3,34% en la cuenta corriente que posee el Fondo en el Banco de España.

El importe total del Fondo de Reserva proviene, por un lado, de las dotaciones acordadas por el Consejo de Ministros (con cargo a los excedentes presupuestario de las Entidades de Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social) y de los excesos de excedentes derivados de la gestión por parte de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social (derivado de la prestación de incapacidad temporal por contingencias comunes), y por el otro, de los rendimientos que va generando el propio Fondo gracias a las rentabilidades que van produciendo los distintos activos en los que se invierte.



Es importante, para ayudar a tener una visión clara de la evolución del Fondo, detenerse brevemente en la primera de las fuentes anteriormente apuntadas, es decir, las dotaciones acordadas en Consejo de Ministros, al ser ésta su principal fuente de recursos. En el **Cuadro 1. Evolución de las dotaciones aprobadas por acuerdo de Consejo de Ministros** se muestran las distintas dotaciones efectuadas desde que se constituyó el Fondo y que tienen como resultado final 50.373 millones de euros, que es la cuantía total que se ha aportado por este concepto hasta el cierre del ejercicio 2009.

**Cuadro 1. Evolución de las dotaciones aprobadas por acuerdo de Consejo de Ministros (2000-2009)**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados por la Tesorería General de la Seguridad Social.

Conviene apuntar que el año 2009 se decidió no dotar al Fondo del excedente que le correspondía para ese año y mantener esa cantidad en Tesorería con la finalidad de contar con un margen que permitiese al Sistema poner en práctica una serie de actuaciones (entre las que se encontraban los aplazamientos de pagos que se estudiarán en otro epígrafe del presente informe) contra la destrucción de empleo.

La Administración ha tomado en 2010 la decisión de realizar una aportación al Fondo de Reserva de 1.740 millones de euros provenientes del excedente



presupuestario correspondiente al año 2008 y que, como hemos apuntado anteriormente, se ha utilizado en 2009 para aumentar el margen de Tesorería de la Seguridad Social. Esta aportación permitirá alcanzar en el 2010 al Fondo de Reserva una cantidad cercana a los 62.000 millones de euros.

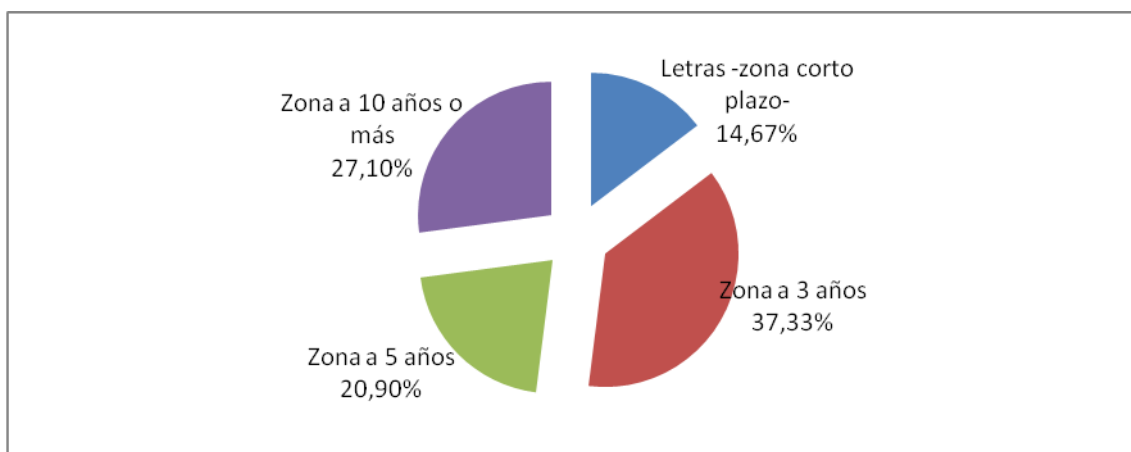
Es conveniente indicar que el Fondo de Reserva de la Seguridad Social no sólo se nutre de las dotaciones arriba señaladas provenientes de los excedentes presupuestarios de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social y de los excesos de excedentes derivados de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, sino que una parte importante de su patrimonio provienen de los rendimientos que el propio Fondo va produciendo, como consecuencia de sus inversiones en activos.

Desde que se constituyó el Fondo, las inversiones han generado un total de 9.272,20 millones de euros, la mayor parte proveniente de los cupones de deuda pública que constituyen la base principal de los activos adquiridos por el Fondo. A la hora de invertir ese dinero, se siguen una serie de criterios, destacando entre los aplicados en el segundo semestre de 2009 los siguientes: sólo se podrá invertir en activos de deuda pública española, alemana, francesa o de los Países Bajos; la deuda que se adquiriera deberá estar emitida en euros y contar, además, con la máxima calidad crediticia, siendo, por otra parte, un requisito indispensable el que se negocie en mercados regulados; y, por último destacar que a la hora de planificar la inversión, el órgano gestor del Fondo debe tener en cuenta el horizonte temporal, contando con una planificación de los flujos de entrada y salida necesarios para dar cobertura a las pensiones de carácter contributivo, debiendo con ello ser la estructura de vencimientos equilibrada, evitando la concentración de vencimientos en un periodo concreto de tiempo (ver *Cuadro 2. Distribución a 31 de diciembre de 2009 de la cartera de activos del Fondo de Reserva. Horizonte temporal* y *Cuadro 3. Cartera de activos del Fondo de Reserva a 31 de diciembre de 2009 en función del país emisor de la deuda*).

Una vez definidos los criterios a seguir a la hora de invertir los activos del Fondo, se adoptaron en la reunión celebrada en julio de 2009 por el Comité de Gestión del Fondo de Reserva de la Seguridad Social una serie de acuerdos encaminados en su mayoría a deshacer posiciones de activos que estaban invertidos en deuda pública francesa y holandesa, con la finalidad para adquirir Deuda Pública Española. Así mismo, se acordó también emplear el saldo existente en la cuenta que posee el Fondo en el Banco de España para comprar este tipo de deuda.

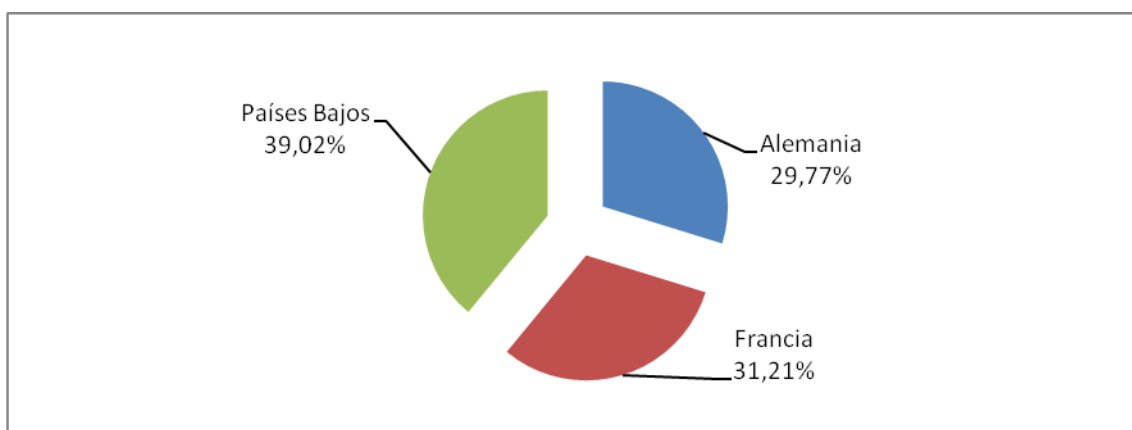
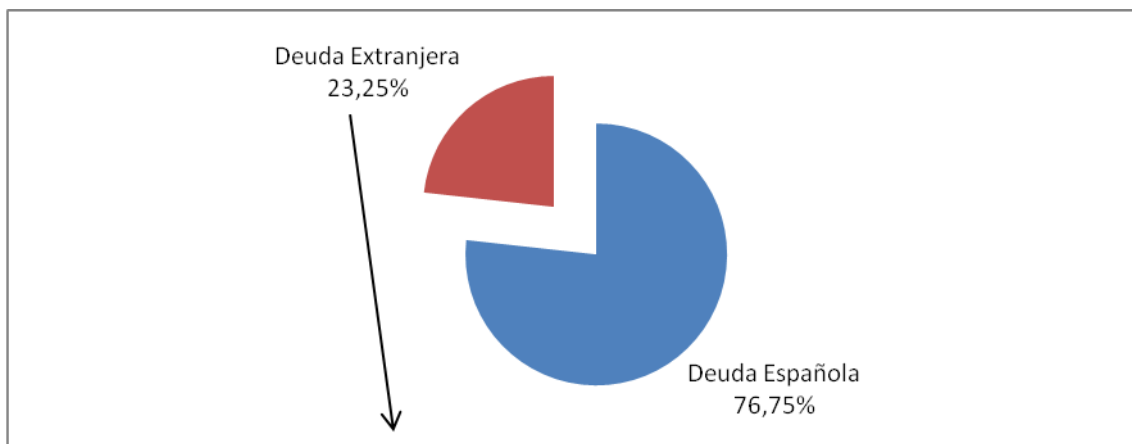
La consecuencia, tanto de los criterios de inversión aplicados como de las decisiones adoptadas en el último Comité de Gestión del Fondo, ha sido la reconfiguración de la cartera de activos. Así, frente al 55,45% de activos financieros españoles con los que cerró el Fondo en 2008, tan sólo un año después este porcentaje ascendió hasta el 76,27%, lo que refleja claramente la política seguida por el Fondo en materia de inversión.

**Cuadro 2. Distribución a 31 de diciembre de 2009 de la cartera de activos del Fondo de Reserva. Horizonte temporal**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados por la Tesorería General de la Seguridad Social. Activos valorados a precios de adquisición.

*Cuadro 3. Cartera de activos del Fondo de Reserva a 31 de diciembre de 2009 en función del país emisor de la deuda*



Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados por la Tesorería General de la Seguridad Social. Activos valorados a precios de adquisición.

#### **IV. Análisis del diferimiento de pagos de cotizaciones a la Seguridad Social en el ejercicio 2009**

Como se a señalado en el punto anterior, en el año 2009 se decidió no dotar al Fondo de Reserva de la Seguridad Social con las cantidades que le correspondía en concepto de excedentes presupuestarios de las Entidades de Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social y que venían realizando mediante aportaciones previamente acordadas en el Consejo de Ministros. En su lugar, se decidió aumentar el margen de tesorería a fin de contar con recursos a fin de poder llevar a cabo medidas concretas que



permitieran ayudar a empresas como a trabajadores. En esta línea se encuentran los aplazamientos de pago, que se configura como un procedimiento a través del cual se permite a un sujeto económico que atraviesa dificultades, la amortización en un plazo de hasta 5 años de las deudas que ha contraído con la Seguridad Social. El aplazamiento está ideado para aquellas situaciones en las que el empresario o trabajador por cuenta propia atraviesa dificultades económicas de carácter coyuntural, es decir, cuando queda garantizada la viabilidad futura del crédito de la Seguridad Social.

A este respecto podemos apuntar un par de datos que nos permitan valorar con posterioridad el alcance de la medida:

- A lo largo del año 2009 se concedieron 91.683 aplazamientos, lo que supone un incremento del 54% con respecto al año anterior.
- Prácticamente la totalidad de dichos aplazamientos concedidos estaban comprendidos en el tramo de deuda hasta 30.000 euros.

## **V. Valoración sindical de los apartados anteriores**

La primera conclusión que podemos obtener de los datos recogidos en los apartados anteriores es la relativa a la buena salud del sistema de protección social español. Así, en un año en el que se ha producido una importante contracción de la actividad económica (caída del PIB en el año 2009 del 3,6%), habiendo aumentado la tasa de paro casi cinco puntos (pasando de 13,91% en el último trimestre de 2008 a 18,83 % en el mismo periodo de 2009) y caído el número medio de afiliados en más de un millón (pérdida a lo largo del año de 1,12 millones de afiliados medios, es decir, un 5,83%), los datos relativos al cierre provisional de la ejecución presupuestaria nos muestran un superávit que ha ascendido a 8.501,83 millones de euros.

A este respecto, y pesar de que es cierto que el superávit se ha visto reducido si lo comparamos con los obtenidos en periodos anteriores, debe hacerse una valoración positiva de nuestro actual sistema de Seguridad Social. Acabamos de atravesar un año especialmente difícil y pese a ello, la



Seguridad Social ha mostrado su robustez, con caídas menores de las que cabría esperar en cuanto a las fuentes de ingreso, especialmente de las cotizaciones sociales, y teniendo que asumir mayores gastos derivados de sus obligaciones sociales.

La buena salud del Sistema no debe llevar a pensar que no son necesarias ningún tipo de reformas, pero las que pudieran acometerse de considerarlas necesarias en el ámbito del Pacto de Toledo, deben fundamentarse en la necesidad de aumentar la cohesión e inversión social y no sustentarse en la mera reducción del gasto, que es la medida propuesta por el Gobierno en este debate.

Desde UGT consideramos que todas las reformas que se planteen deben ir en sentido contrario a las formuladas por el Gobierno: no por la vía de la reducción del gasto exclusivamente, o mediante la obligación de trabajar más años para recibir la misma pensión, sino por la vía de la mejora de las fuentes de financiación. Hay que señalar que el volumen de aportaciones públicas del sistema de protección social continúa siendo escaso, encontrándonos lejos de los principales países europeos de nuestro entorno.

En cuanto a la situación actual del Fondo de Reserva, debe indicarse que desde UGT valoramos muy positivamente este instrumento y que consideramos necesario continuar con la reconfiguración de la inversión y encaminar ésta hacia la compra de Deuda Pública Española. De este modo se consigue un doble objetivo. Por un lado, es una forma de ayudar a la recuperación de la economía española, toda vez que la política fiscal es el elemento clave de política económica que puede permitirnos superar la actual coyuntura, y de otra parte, es un activo seguro con la máxima calidad crediticia y que permite obtener una buena rentabilidad.

Por último, UGT está de acuerdo con la intención del Secretario de Estado de Seguridad Social de dotar al Fondo con 1.740 millones de euros procedentes del excedente presupuestario del año 2008 con el objetivo de continuar incrementando su cuantía, toda vez que es la mejor manera de garantizar el equilibrio financiero del sistema a largo plazo.



La decisión de posponer la dotación que correspondía al año 2009 debe entenderse como excepcional, como una medida de apoyo a empresas en un momento difícil. Si bien algunas de ellas, como por ejemplo los aplazamientos de deuda a la Seguridad Social, han tenido, a priori y en vista de las solicitudes tramitadas, una buena acogida, es necesaria una mayor transparencia en cuanto a la publicación regular de los resultados. Esto justifica la conveniencia de analizar la situación de los aplazamientos y poder determinar, conforme a los datos con los que cuenta el Sistema, en qué forma estas medidas están ayudando al mantenimiento del nivel de empleo de nuestro país o cuanto menos coadyuvan a frenar su destrucción. A este respecto y para finalizar, cabe apuntar que debería ser condición imprescindible para acceder a cualquier tipo de ayudas públicas, tanto las que corresponden al ámbito de la Seguridad Social como de cualquier otro, el que haya un compromiso expreso por parte de las empresas de mantener un nivel mínimo de empleo.