FOCUS · El uso del Fondo de Reserva de la Seguridad Social

El informe a las Cortes Generales del Fondo de Reserva de la Seguridad Social (FRSS), presentado a finales de marzo, notificó la utilización de 15.300 millones de euros en 2014 para hacer frente al déficit del sistema de la Seguridad Social. Con esta disposición, desde 2012 se ha retirado del FRSS un importe igual a prácticamente el 50% de su capital máximo, alcanzado en 2011. ¿Se ha usado el FRSS de manera apropiada? ¿Hasta qué punto se podrá seguir recurriendo a él?

El FRSS se creó en 2003 con el objetivo de acumular los excedentes de ingresos de la Seguridad Social para hacer frente al pago de las pensiones contributivas y a los gastos derivados de su gestión, en situaciones prolongadas de déficit. Los recursos se pueden invertir en deuda pública española, francesa, alemana u holandesa, denominada en euros y de calidad crediticia elevada, aunque en la actualidad solamente cuenta con deuda pública española. La disposición de activos del FRSS estaba limitada al 3% del total del citado gasto, aunque en 2012 se suprimió este límite durante tres ejercicios y el año pasado la excepción se extendió a 2015 y a 2016. De este modo, se han consumido casi 34.000 millones de euros del FRSS en tres años para financiar alrededor del 11,2% del total del pago de las pensiones, y se prevé utilizar 8.500 millones más en 2015, según los presupuestos de la Seguridad Social.

El saldo del FRSS se ha reducido desde los 53.700 millones de finales de 2013 hasta los 41.600 millones de finales de 2014, a precio de adquisición. Pero parte de esta reducción se ha visto compensada por la revalorización de la cartera: su valor de mercado a finales de 2014 ascendía a 47.700 millones de euros. En el contexto actual, con unos tipos de interés muy bajos y probablemente con poco recorrido adicional a la baja, la venta de bonos del Estado parece una buena estrategia financiera, ya que permite materializar las plusvalías latentes de la cartera.

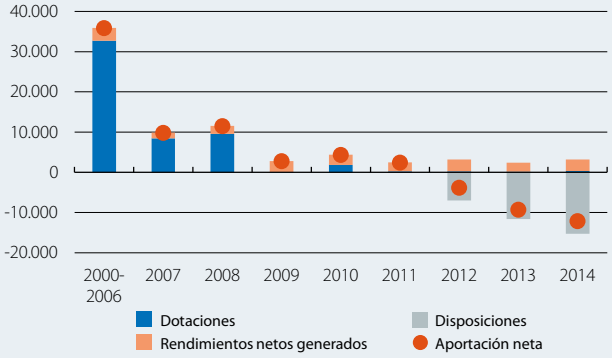
Cabe señalar que el Fondo invierte solamente en deuda del Estado español y no en otros activos, desde 2014, y que el Estado transfiere anualmente recursos a la Seguridad Social (para el pago de las pensiones no contributivas, entre otros). En la práctica, así pues, hay una unidad de caja entre la Seguridad Social y el Estado, y la compra de deuda por parte de la primera es una manera de financiar el déficit del segundo. Asimismo, el uso del Fondo para el pago de las pensiones es neutral a efectos del nivel de deuda consolidada del conjunto de las administraciones públicas (AA. PP.).[1] La venta de activos de deuda pública española por parte del FRSS aumenta el nivel de deuda de las AA. PP., ya que los títulos de deuda dejan de estar consolidados si no siguen en manos de la Seguridad Social. La alternativa al uso del FRSS para financiar el déficit de esta hubiera sido la emisión de deuda nueva por parte del Tesoro, lo que hubiera incrementado el nivel de deuda pública en la misma cantidad.

1. Este es el nivel de deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE) que utiliza la Comisión Europea como referencia.

La cuestión de fondo es, por tanto, el déficit de la Seguridad Social en sí mismo y no tanto cómo se financia, en particular teniendo en cuenta que parte de la desviación de las cuentas de la Seguridad Social se debe a factores estructurales. La crisis económica ha comportado un descenso temporal de las cotizaciones sociales, pero a esta caída de los ingresos se ha añadido un aumento estructural del gasto en pensiones, a causa del envejecimiento poblacional y el aumento de la pensión media.[2] La profundidad y la duración de la recesión explica la mayor disposición de fondos en los últimos años; sin embargo, una vez la recuperación económica esté afianzada, los ingresos por cotizaciones deberían aumentar a la par que el empleo, y las disposiciones deberían ser limitadas. Convendría aprovechar esta mejora para diversificar los activos en los que invierte el FRSS y, de esta manera, dotarlo de fondos que aseguren la solvencia a largo plazo del sistema de pensiones.

Flujos al Fondo de Reserva de la Seguridad Social al precio total de adquisición

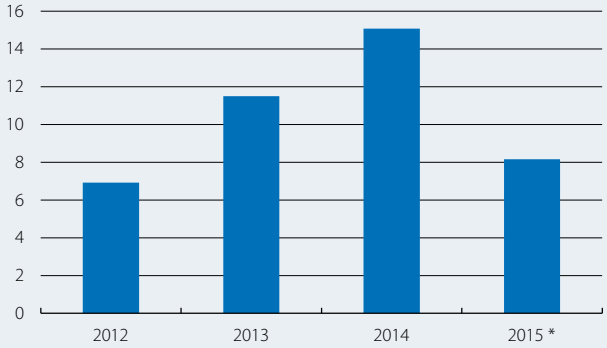
(Millones de euros)



Fuente: *"la Caixa" Research, a partir de datos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.*

Disposiciones del Fondo de Reserva de la Seguridad Social

(% del gasto en pensiones contributivas)



Nota: ** Según lo previsto en los Presupuestos de la Seguridad Social 2015.*
Fuente: *"la Caixa" Research, a partir de datos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.*

2. Parte de este aumento se moderará en los próximos años gracias a las recientes reformas del sistema de pensiones, que han incrementado su sostenibilidad a largo plazo. Para más información, véase el Focus «Sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones» del *Informe Mensual* de enero de 2015.