

FRANCIA

4º DICTAMEN DEL COMITÉ DE SEGUIMIENTO DE LAS PENSIONES. UN INFORME INUTIL

Con la 4ª edición del informe del Comité de seguimiento de las pensiones (CSR) se plantea, una vez más, la cuestión de la conducción del sistema de pensiones francés, del que hay que recordar que representa la cuarta parte del gasto público. Las proyecciones del Consejo de orientación de las pensiones (COR) de junio pasado ya sembraron cierta confusión con sus perspectivas mucho más sombrías que las de 2016 y que hicieron que los responsables políticos declarasen que las pensiones estaban a salvo.

En este nuevo opus, el Comité llama al Gobierno a actuar para que el sistema recobre el equilibrio, mientras que su dictamen anterior concluía, el año pasado, con estas palabras: "Estas evoluciones pueden fortalecer la confianza global en el sistema, que sin duda es más sólido hoy financieramente y no menos equitativo, de lo que a menudo piensan los franceses". ¿Durante cuánto tiempo van a ignorar el necesario retraso de la edad legal de jubilación a los 65 años el Comité de seguimiento de las pensiones (CSR), el Consejo de orientación de las pensiones (COR) y el Gobierno?

El 13 de julio, el Comité de seguimiento de las pensiones publicó su dictamen anual. En las tres ediciones anteriores, el Comité no formuló ninguna recomendación, pero en esta última, teniendo en cuenta las nuevas proyecciones del COR, ha finalizado su informe de la manera siguiente:

"En virtud de las disposiciones del decreto de 20 de junio de 2014, el Comité recomienda al Gobierno que tome las medidas necesarias para que el sistema recobre una trayectoria equilibrada. Sin embargo, el Comité no hace ninguna recomendación concreta sobre calendario, que depende de los diversos arbitrajes que recaen en el Gobierno."

Una llamada al orden que fue ampliamente anticipada por el Gobierno desde la publicación de las perspectivas financieras del COR, el 20 de junio pasado, que dejan entrever que el sistema de pensiones francés va a permanecer en números rojos de manera duradera.

Por ello, este 4.º informe ha sido poco comentado por el Primer ministro, Edouard Philippe, quien, en un comunicado de prensa indica: "El primer ministro recuerda que el Gobierno iniciará la reforma del sistema de pensiones para hacerlo más justo y transparente y, al mismo tiempo, preservar su equilibrio financiero.

Por lo que respecta al seguimiento que piensa dar a la recomendación del CSR, el Gobierno informará al Parlamento en el ámbito del proyecto de ley relativo a la Financiación de la Seguridad Social para 2018”.

Cabe recordar que el CSR fue instituido por la reforma de las pensiones de 2014, presentada por el Gobierno de Jean-Marc Ayrault, que defendió la ministra de Asuntos Sociales, Marisol Touraine. El sitio de Internet de la dirección de la Seguridad Social explica que “para restaurar la confianza de los franceses en las pensiones, la ley de 20 de enero de 2014 ha creado un dispositivo de *pilotaje* destinado a garantizar, a largo plazo, el respeto de los objetivos de equilibrio financiero y de justicia del sistema de pensiones. El Comité de seguimiento de las pensiones se sitúa en el centro de este mecanismo”.

En la práctica, antes del 15 de julio este Comité entrega cada año su dictamen sobre el respeto de los objetivos de equidad y de sostenibilidad del sistema de pensiones, teniendo en cuenta los análisis del Consejo de orientación de las pensiones (COR) y después de consultar con un jurado ciudadano. Si considera que el sistema se aleja de sus objetivos de modo significativo, el Comité de Seguimiento de las pensiones transmite recomendaciones públicas al Gobierno, al Parlamento y a los distintos regímenes de jubilación.

Pero si se estudian detalladamente los consejos preconizados por el CSR dirigido por cinco expertos del sistema de pensiones francés, se constata que las recomendaciones están tan equilibradas que son inoperantes y reenvían, la mayoría de las veces, a la pericia del COR.

¿El alargamiento de la esperanza de vida? Podría justificar medidas destinadas a restablecer la equidad entre las generaciones respecto a la duración de la jubilación. Pero el Comité agrega que “sin embargo, esta perspectiva no es urgente ya que los aumentos de la edad de la jubilación pueden surtir efectos transitorios sensibles sobre la tasa de paro.”

¿El deterioro del saldo anunciado? El Comité sugiere que “una sobre indexación de las pensiones permitiría realizar ahorros rápidamente y repercutiría en los años siguientes. No obstante, podría plantear dificultades de aceptación en el momento del aumento de la CSG (contribución social generalizada).”

¿Otras medidas de ahorro? El Comité no va a revisarlas, y principalmente la supresión de las categorías activas de la función pública. Pero agrega que “por el contrario, en el caso de ciertas categorías de afiliados existen ventajas particulares cuyo mantenimiento no está necesariamente justificado.”

¿Los beneficios de la tasa de empleo de los séniors? “El ejemplo de países extranjeros muestra que esta tasa está vinculada a diversos factores y no únicamente a medidas relacionadas con la edad de jubilación. Tal y como ya existía en otros tiempos, acciones concertadas con los interlocutores sociales pueden facilitar la adaptación del mundo del trabajo al aumento de la edad media de los activos.”

¿El futuro del Fondo de reserva de las pensiones? “En la actualidad, las perspectivas están mal definidas puesto que este Fondo dispone de fondos previstos, en su origen, para ayudar a superar la curva demográfica.”

¿La gran dependencia del sistema de las pensiones del crecimiento y la importancia de mejorar la transparencia del sistema? “El Comité no ha iniciado una reflexión concreta sobre las diversas opciones posibles de reforma. Esta reflexión habría sido tanto más delicada cuanto que no ignora las dificultades reales de los cambios importantes.”

Total, nada en concreto. Pero el informe se detiene en varios debates metodológicos hasta el punto de que nos preguntamos sobre la utilidad de un proceso que conduce a un comité a pronunciarse sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones basado en indicadores que él mismo estima discutibles.

Así, toda la primera parte, titulada “Objetivo de permanencia financiera del sistema de pensiones” retoma ampliamente el tema del saldo de los regímenes de jubilación, proyectado según las distintas hipótesis del COR para los próximos 25 años. En esta parte, un largo desarrollo metodológico está consagrado a los convenios seleccionados para proyectar el equilibrio financiero del sistema de pensiones, del que no sale gran cosa si no es que las perspectivas demográficas pasan al segundo plano, ya que el CSR prefiere detenerse en las hipótesis relativas a la función pública que han sido revisadas.

Lo que conduce al CSR a esta conclusión sorprendente: “La degradación del saldo del sistema de pensiones sería así, en parte, la contrapartida de los ahorros presupuestarios. Más concretamente, tales hipótesis comportan para el Estado y las colectividades ganancias netas importantes sobre la masa salarial pero, a cotizaciones constantes, generan una necesidad de financiación de los regímenes concernidos y, por lo tanto, de la totalidad del sistema. Al final, la operación beneficia al presupuesto del Estado y de las colectividades, que financian estas cotizaciones, pero se muestra como una necesidad de financiación de las pensiones (con el convenio del COR). En resumen, el CSR quiere decir que si el Estado y las colectividades locales contratan cada vez más funcionarios, sus presupuestos serían cada vez más deficitarios, pero la

situación financiera de sus cajas de jubilación mejoraría gracias a las cuotas abonadas.

La segunda y la tercera parte retoman los objetivos del sistema de pensiones respecto de la cuantía de las pensiones y del trato justo entre jubilados. Estos dos pasajes vuelven sobre los inconvenientes de los indicadores que se han seleccionado. Así, explican que la justicia va a medirse mediante la tasa de sustitución, pero que ésta no es un buen indicador; explican que la tasa de cotización es un mal indicador pues no significa necesariamente que hay una diferencia de esfuerzo contributivo, pero se refiere a los trabajos del COR relativos a la tasa de cotización (que muestra que, a pesar de todo, existe una diferencia); finalmente, se explica que existe convergencia de las edades medias de jubilación pero que el acuerdo sobre las pensiones complementarias, con haber introducido un *bonus/malus* podría introducir una divergencia, etc.

- ▶ En tercer lugar, el Comité observa que el equilibrio del sistema de pensiones dependerá, a largo plazo, de la evolución de un elemento: la tasa de sustitución, que la diversidad de los regímenes y de sus parámetros convierte en algo difícil de controlar de manera global. De manera simplificada, existen tres grandes modos de cálculo de las pensiones: en anualidades y en función del salario de referencia de los 25 mejores años (para los asalariados del sector privado; la pensión de base con indexación sobre los precios), sobre el último salario –sin contar las primas– (regímenes públicos), y sobre la carrera profesional con la suma de los puntos indexados de manera variable (regímenes complementarios de los asalariados del sector privado y de los regímenes ajustados al mismo, régimen de las profesiones liberales). Se entiende que aunque las armonizaciones realizadas entre los regímenes han sido numerosas, el mantenimiento a largo plazo de niveles próximos a la tasa de sustitución no se podrá garantizar.
- ▶ En efecto, la gran disparidad de las estructuras de los recursos de que disponen los regímenes vuelve inoperante la única comparación de los tipos de cuotas sociales (salariales y patronales). Efectivamente, numerosos regímenes están integrados financieramente en el régimen general o disponen de recursos fiscales, de subvenciones del Estado o de transferencias (especialmente a título de compensación demográfica). Por otra parte, la divergencia de las bases de cotización, particularmente grande por lo que respecta a las profesiones independientes o las funciones públicas (no se tienen en cuenta las primas) crea una segunda dificultad pues un tipo de cuota más alto en un régimen no significa necesariamente un esfuerzo contributivo superior de sus asegurados si este tipo se aplica a una base menor.
- ▶ A partir de ahora, las normas relativas a la edad de jubilación –con excepción de los militares, de las categorías de los activos de la función pública y de los regímenes especiales–, los periodos de cotización y los tipos de la cuota salarial están ampliamente armonizados. Subsisten no obstante diferencias sustanciales en materia de derechos familiares y conyugales. Por su parte, el anexo 1 del informe detalla las normas relativas a las jubilaciones anticipadas en los distintos regímenes. Sin embargo, hay que subrayar que el acuerdo AGIRC-ARRCO (regímenes complementarios de jubilación de los cuadros y asalariados del sector privado) de octubre de 2015, podría contribuir, a largo plazo, al resurgimiento de una diferencia entre la edad efectiva de jubilación entre los sectores público (sedentarios) y privado. Dicho acuerdo, al crear un dispositivo de *bonus/malus* destinado a animar a los asalariados a retrasar la liquidación de su pensión del régimen complementario, podría empujar a parte de dichos asalariados a mantenerse en actividad y así posponer la fecha de liquidación de su pensión del régimen de base (página 46 del informe).

El informe indica que el COR ha efectuado nuevas proyecciones, ya que la parte de primas del caso típico del funcionario de categoría B era más alta de lo que se suponía. Por lo tanto, la diferencia es todavía mayor puesto que, en realidad, sólo cobra el 63% en el sistema público frente al 73% con la normativa del privado. Y el Comité concluye sobre la injusticia que penaliza violentamente a los funcionarios, *olvidando* mencionar que esta cifra se calcula con relación a una remuneración con las primas incluidas, sobre las que los funcionarios no cotizan.

Aun así, a pesar de la diferencia, el Comité no asume la declaración del presidente de la República sobre la uniformización de las normas de cálculo de la pensión y la creación de un sistema universal, y más bien recomienda continuar con los estudios... De paso, el Comité subraya que las pensiones de los asalariados del sector privado también corren el riesgo de disminuir.

La indexación sobre los precios tiene como consecuencia aumentar, de manera acumulativa, año tras año, las diferencias entre los derechos adquiridos y tenidos en cuenta, y las rentas de actividad; estas diferencias son tanto más importantes cuanto que los escenarios económicos son favorables y las rentas de actividad dinámicas.

Teniendo en cuenta las modalidades de cálculo de la tasa de sustitución en el momento de la liquidación (sobre los seis últimos meses de sueldo) esta tasa no es sensible a la indexación de los salarios tenidos en cuenta -contrariamente al sector privado- y, por lo tanto, a los distintos escenarios del COR en materia de evolución de la producción del trabajo.

El pasaje que menos comentarios suscita es el referido a la casi superación del techo de cotización: en 2014 se dijo que para ser sostenible las cotizaciones no deben superar el 28 % del tope anual de la Seguridad Social (PASS); este año, las cotizaciones alcanzan el 28% pero no se realiza ninguna advertencia particular.

Finalmente, las recomendaciones del Comité caen en saco roto. Sus preconizaciones más que prudentes se limitan a acercar los derechos familiares a las pensiones de reversión (cosa que el Tribunal de Cuentas ya había recomendado en otoño pasado en su informe sobre las pensiones de la función pública). Va a haber que *mojarse* un poco más y decir claramente (y lo más rápido posible) que hay que posponer la edad de las jubilación a los 65 años. Si no, va a ser imposible equilibrar las cuentas del sistema de pensiones en los próximos años. Imposible también de alcanzar los objetivos de ahorro del Gobierno.