La Seguretat Social catalana

Generalitat de Catalunya
Consell Assessor
per a la Transició Nacional

La Seguretat Social catalana

Generalitat de Catalunya
Consell Assessor per a la Transició Nacional

Índex

1. Objecte 5

2. Aspectes funcionals i orgànics 6

2.1. Principis de continuïtat i de millora del sistema de Seguretat Social existent d'acord amb els estàndards internacionals i europeus 6

2.2. Funcions i estructura de govern i de gestió de la Seguretat Social a Europa. L'Agència Catalana de la Seguretat Social 14

2.2.1. Funcions i estructura organitzativa de la Seguretat Social a Europa 14

2.2.2. L'Agència Catalana de la Seguretat Social 17

2.3. Funcions que hauria de portar a terme l'Agència Catalana de la Seguretat Social 20

2.3.1. Funció recaptadora dels recursos econòmics de la Seguretat Social 20

2.3.2. Funció prestacional: les persones receptores de les pensions i altres prestacions 22

2.3.3. Funció de disseny i gestió financera i actuarial 41

2.3.4. Funció de gestió del fons de reserva 42

2.3.5. Funció d'administració dels recursos humans i els sistemes tecnològics. Estimació aproximada dels costos i dels recursos humans i materials necessaris 43

3. El sistema de pensions contributives i la sostenibilitat de les pensions de jubilació 50

3.1. Configuració actual del sistema contributiu 50

3.2. La sostenibilitat de les pensions de jubilació davant l'envelliment de la població 60

3.2.1. El problema de la sostenibilitat 60

3.2.2. El debat entorn de la reforma a Espanya i a Europa 65

3.2.3. Avaluació de la sostenibilitat del sistema de pensions: Situació diferencial de Catalunya dins l'Estat espanyol 70

4. Resum i conclusions 80

Annex 83

La Seguretat Social catalana

1. Objecte

Aquest informe analitza les estratègies i les mesures que un eventual Estat català hauria d'adoptar per tal de disposar, des del primer moment de la seva creació, d'un sistema de Seguretat Social[1] capaç de realitzar, d'acord amb els estàndards internacionals i europeus, les funcions pròpies d'aquesta institució bàsica de l'estat del benestar.

Concretament, en el primer epígraf s'estudia el principi de continuïtat que hauria d'imperar durant la primera etapa de funcionament del nou Estat i les millores que, d'acord amb els esmentats paràmetres internacionals, s'haurien d'anar incorporant a mesura que s'anessin superant els efectes de la crisi econòmica actual. A l'epígraf segon s'analitzen les funcions i les estructures de gestió de la Seguretat Social existents en diversos Estats europeus i es proposa la creació d'una Agència Catalana de la Seguretat Social. L'epígraf tercer es dedica a analitzar la gestió de les cinc funcions que hauria de desenvolupar, directament o indirectament, l'Agència Catalana. En analitzar la darrera de les funcions, a l'epígraf 3.5, es fa una estimació aproximada dels costos i dels recursos humans i materials necessaris per assegurar la gestió de la Seguretat Social.

Els objectius bàsics que haurien de guiar l'activitat del nou Estat a l'hora de crear el sistema de Seguretat Social es podrien enunciar així:

- Els ciutadans de Catalunya han de tenir garantida la percepció de les pensions i altres prestacions de Seguretat Social que tinguin reconegudes en les mateixes condicions que fins ara, sigui quin sigui l'escenari en què es desenvolupi el procés d'independència.

[1] Entenem com a "sistema" de Seguretat Social el conjunt d'organitzacions i organismes —tan simple o tan complicat com es vulgui— que participen en l'aplicació dels programes de Seguretat Social, entesa aquesta segons els paràmetres internacionals que s'esmenten en el present informe.

- Els ciutadans de Catalunya han de tenir la certesa que podran accedir en el futur a prestacions de Seguretat Social de la mateixa qualitat, com a mínim, que les que fins ara podien legítimament confiar a gaudir.
- Els ciutadans d'altres nacionalitats que hagin treballat algun temps a Catalunya o que vulguin fer-ho en el futur, han de confiar que seran tractats igual que ara en relació amb els seus possibles drets en matèria de Seguretat Social, i que en tot cas es respectarà escrupolosament la normativa de coordinació europea i internacional.

L'informe dedica un apartat final a l'anàlisi d'una qüestió específica que té un relleu teòric i una transcendència pràctica indiscutibles: la situació en què es troben en l'actualitat les prestacions contributives i, molt especialment, la sostenibilitat econòmica futura de les prestacions de jubilació.

2. Aspectes funcionals i orgànics

2.1. Principis de continuïtat i de millora del sistema de Seguretat Social existent d'acord amb els estàndards internacionals i europeus

L'element comú dels tres principis esmentats a l'epígraf anterior és el de la continuïtat. Aquesta continuïtat ha de perdurar —però no condicionar— mentre duri la discussió que el Parlament de Catalunya ha de fer sobre quin hauria de ser el futur model de sistema de Seguretat Social a mitjà i a llarg termini. En canvi, sí que són admissibles, ja en la fase inicial del procés, mesures que tendeixin a fer més eficient la gestió i la consecució dels objectius del sistema de Seguretat Social i, eventualment, a millorar el sistema.

Què vol dir continuar o millorar el sistema? La Carta Social Europea considera que "per garantir l'exercici efectiu del dret a la Seguretat Social, les parts es comprometen a esforçar-

se per elevar progressivament el nivell del règim de Seguretat Social"[2], per exemple mitjançant l'extensió de l'àmbit subjectiu, o l'ampliació a nous riscos, o la millora de les prestacions. En les circumstàncies econòmiques actuals és legítim preguntar-se si, enfront d'aquesta obligació de millora constant que assenyala el text internacional, qualsevol restricció en la configuració d'un dret a la Seguretat Social suposaria anar en sentit contrari a l'esmentat article. En aquest sentit, el criteri del Consell d'Europa ha estat el de dir que cal tenir una visió de conjunt: de l'abast de les modificacions, els motius, els elements que varien, la finalitat perseguida, l'existència de mesures d'assistència social pal·liatives i els resultats efectivament obtinguts. En especial, ha estat sensible als arguments de sanejament financer per assegurar la viabilitat del sistema, sempre que no es vulgui transformar el sistema de base obligatori en un sistema mínim d'assistència[3]. Això no obstant, el Comitè Europeu de Drets Socials ha estat dur condemnant a Grècia pels excessos en la restricció de drets socials que s'han aplicat sota la pressió de l'anomenada *troika* financera (CE+BCE+FMI)[4].

Aquest esperit de continuïtat duu a no proposar per al moment de transició cap canvi significatiu en els elements bàsics d'un programa de protecció social: ni en el camp d'aplicació subjectiu, ni en la cobertura objectiva de contingències, ni en l'esforç contributiu, ni en la intensitat protectora.

La continuïtat suposa que, com en d'altres parts de l'ordenament jurídic –vegeu l'informe del Consell sobre "*La successió d'ordenaments i administracions*"[5]- caldrà fer una remissió provisional *mutatis mutandis* al redactat de les normes relatives a la Seguretat Social que actualment s'apliquen a Catalunya, llevat d'aquelles que expressament es modifiquin. El sistema jurídic de la Seguretat Social és abundant i minuciós i les llacunes normatives podrien paralitzar la volguda continuïtat o fer augmentar la litigiositat.

Com ja s'ha dit en d'altres informes del Consell, hi ha dos escenaris bàsics de transició: un escenari de col·laboració amb l'Estat espanyol i un de manca de col·laboració. El primer és

[2] Article 12.3 de la Carta Social Europea

[3] Digest de Jurisprudence du Comité Européen des Droits Sociaux. Conseil de l'Europe, 2008.

[4] Vegeu: Salcedo Beltran, C. "*Crisis económica, medidas laborales y vulneración de la Carta Social Europea*" a *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, Madrid (URJC): núm. 22, 2º semestre 2013, pàg. 81 i s.

[5] Vegeu l'informe del CATN: "*La successió d'ordenaments i Administracions*".

el desitjable i per això serà el nostre punt de partida; tanmateix, cal estar preparats per al supòsit pitjor, que és el millor argument sobre la viabilitat dels escenaris millors, i per això en aquest informe es mostraran alguns instruments que Catalunya tindria per assegurar un normal funcionament del seu sistema de Seguretat Social en els supòsits menys favorables.

La Seguretat Social és, per la seva dimensió, la institució bàsica de l'estat del benestar a tots els països europeus. Actualment a Catalunya un nombre molt important de persones han estat perceptores d'ingressos de la Seguretat Social, de forma que, per exemple, la xifra de persones (aprox. 2,2 M)[6] que en algun moment del darrer any han cobrat directament de la Seguretat Social tots o la major part dels seus recursos econòmics s'assembla a la xifra del total de població ocupada que contribueix a la Seguretat Social (aprox. 2,96 M). Evidentment hi ha diferències notables entre els diversos subconjunts de persones: el qui ha estat de baixa per Incapacitat Temporal durant un mes, la resta de l'any és contribuent net a la Seguretat Social i no pas perceptor; això no és així en el cas d'un pensionista de jubilació; però el que ara interessa és estimar quin és el nombre de persones que a Catalunya estan esperant legítimament que en un moment donat la Seguretat Social els pagui els diners que els corresponen, és a dir, quina és la magnitud del repte de crear una estructura pròpia de Seguretat Social a Catalunya.

A mitjà i a llarg termini les millores que caldria introduir en el sistema de Seguretat Social s'haurien de guiar pel principi del respecte als estàndards internacionals en matèria de Seguretat Social. No hi ha un model únic de Seguretat Social al món, ni tan sols hi ha un concepte unívoc del que s'inclou dins el concepte de Seguretat Social. A nivell internacional el primer criteri comú del que és la Seguretat Social és determinat pel Conveni núm. 102 de l'Organització Internacional del Treball (OIT), que té la virtut de precisar no tan sols quines branques de protecció cal que tinguin els sistemes nacionals de Seguretat Social, sinó

[6] Dades del primer trimestre de 2014 [INE.es]: Població total: 7,328M; Ocupats 2,96M. Dades entre desembre de 2013 i abril de 2014 [seg-social.es] de perceptors de pensions contributives (sense viduïtat, que se superposa a altres pensions): 1,228M; prestacions i subsidis per atur: 463m; prestacions no contributives: 255m; subsidis per Incapacitat Temporal (IT): 64m; assignacions mensuals per fill minusvàlid: 23m; assignacions trimestrals per fill a càrrec no minusvàlid: 91m; subsidis per maternitat: 12m; subsidis per paternitat: 11m; subsidis per risc durant l'embaràs: 2m; altres subsidis (atur autònoms, risc lactància, etcètera): 1m. Dades de març de 2014 [clasespasivas.sgpg.pap.meh.es] nombre total de pensionistes: 56m. Dades de les memòries de l'any 2012 de MUFACE i MUGEJU (no ISFAS) considerant prevalença igual a l'estatal: 1m. Total: 2,207M. Cal afegir-hi, aproximadament, 50m perceptors de subsidis per dependència superiors a rendes personals, funcionaris i laborals de la Seguretat Social i MATEPS a Catalunya, tots ells directament dependents econòmicament de la Seguretat Social.

també quina és la intensitat mínima d'aquesta protecció per tal d'evitar que sigui una tutela fictícia.

Cal tenir present que aquests preceptes internacionals estableixen condicions mínimes, i que als diversos països es pot trobar que es protegeixen altres contingències socials: per exemple, a França, més de 6 milions de persones reben de la Seguretat Social ajudes a l'habitatge[7] (similars a les que existeixen a Finlàndia[8] i a Alemanya[9]) com un tipus de prestacions familiars que ajuden a les despeses que tenen les famílies amb fills per pagar el lloguer, l'accés a la propietat o la millora de la salubritat. Aquest concepte de protecció per part de la Seguretat Social és totalment aliè a la Seguretat Social espanyola, llevat d'alguns funcionaris els quals en el seu règim especial de Seguretat Social han gaudit durant anys d'ajudes a la compra d'habitatge com a prestació complementària proporcionada per les seves mutualitats específiques.

Els instruments jurídics internacionals de Seguretat Social compleixen actualment dues funcions primordials: a) determinar un nivell mínim de protecció social, proposant estàndards a ratificar pels diversos Estats; i b) protegir els drets adquirits, els drets en vies d'adquisició, i l'expectativa d'obtenir un tracte igualitari dels qui viatgen entre diversos països, sigui temporalment, sigui en una migració previsiblement permanent. No són les úniques funcions, però, que acompleixen els instruments jurídics internacionals. En una visió a llarg termini també es preveu el seu paper com a promotors d'una harmonització del grau de protecció social i del corresponent esforç contributiu; i aquesta harmonització, juntament amb la d'altres elements de les condicions de vida es vincula a la globalització econòmica i la llibertat de circulació de persones. Així mateix, la visibilitat i la garantia institucional al dret a la Seguretat Social tenen el suport de diversos textos, com la Declaració Universal dels Drets de l'Home de 1948; el Pacte Internacional de Drets Socials, Econòmics i Culturals de 1966; o la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea modificada per darrera vegada el 2007.

El Conveni núm. 102 de l'OIT és probablement el text internacional més conegut quant a la finalitat d'establir una norma mínima en matèria de Seguretat Social. Aquest text, adoptat per

[7] http://www.securite-sociale.fr/Evaluation-des-aides-personnelles-au-logement-IGAS?id_mot=63&focus_article=oui

[8] http://www.kela.fi/web/en/housing

[9] http://www.wohngeld.de/wohngeld.de_neu/portal/index.aspx

l'OIT el 1952, té la virtut que no tan sols descriu quines són les contingències per les quals com a mínim la població de cada Estat ha de quedar protegida, sinó també la intensitat mínima d'aquesta protecció, per evitar que sigui merament simbòlica. Aquests nivells mínims, però, són voluntàriament molt baixos, per tal de permetre la ratificació per part dels països poc desenvolupats, i han estat complementats per convenis específics per a cadascuna de les branques que estableixen nivells superiors de protecció social.

Entre els diversos instruments jurídics internacionals adoptats pel Consell d'Europa, destaca el Codi Europeu de Seguretat Social de 1964, que va adaptar el nivell de protecció social previst en el Conveni 102 de l'OIT al nivell europeu de desenvolupament social, juntament amb la seva versió revisada de l'any 1996[10] . També són rellevants la Carta Social Europea i el Conveni Europeu de Drets Humans, en la mesura que alguns dels seus articles fan referència a la Seguretat Social, sigui directament *expressis verbis*, o bé indirectament a través de l'aplicabilitat de principis tranversals, com la prohibició de discriminació, o el dret a un procés imparcial; i en especial perquè instauren un mecanisme de control supranacional de l'aplicació efectiva dels seus principis.

D'aquests instruments jurídics internacionals interessen ara alguns principis en especial. El primer és el concepte de Seguretat Social. Es tracta de saber quin és el model internacional i europeu del qual no seria bo apartar-se. A més, hi ha tres altres principis que fan referència especialment a la funció prestacional dels sistemes de Seguretat Social, que són el principi d'igualtat de tracte, sense discriminació per raó de nacionalitat; la unitat de legislació aplicable i, finalment, la conservació dels drets adquirits o en vies d'adquisició.

Pel que fa a què cal entendre que forma part del concepte de Seguretat Social, tant el conveni 102 de l'OIT, com d'altres de la mateixa organització, i el Codi Europeu de Seguretat Social elaborat en el si del Consell d'Europa, assenyalen nou branques com a pròpies d'un sistema de Seguretat Social: assistència mèdica, incapacitat temporal per malaltia, atur, vellesa, accidents de treball i malalties professionals, protecció a la família, maternitat, invalidesa permanent, i prestacions per mort i supervivència[11]. Això no vol dir que tots els

[10] Aquesta darrera versió revisada no ha estat encara ratificada per Espanya, tampoc el protocol addicional de 1995 que permet reclamacions col·lectives que són examinades pel Comitè Europeu de Drets Socials.

[11] La Unió Europea ha afegit darrerament a aquestes nou branques una concisa referència a les prestacions de prejubilació: *vegeu* l'art. 66 del Reglament CE 883/2004 sobre la coordinació dels sistemes de Seguretat Social.

Estats estiguin obligats a complir amb totes les previsions dels tractats per a totes i cadascuna de les branques assenyalades, ja que s'admet que hi pot haver diferències notables entre els països, i a més no es dóna la mateixa importància a cadascuna d'aquestes branques. Així, per exemple, l'Estat espanyol no ratifica habitualment els apartats corresponents a la protecció familiar, a causa de la coneguda migradesa de les seves prestacions d'ajuda per fill a càrrec o altres mecanismes d'ajuda a la família que no arriben al que es considera internacionalment un mínim acceptable. Però això no ha estat cap impediment per ratificar els convenis internacionals assenyalats.

El que ens interessa ara assenyalar és que internacionalment s'ha considerat durant molt de temps que aquestes nou branques són típiques d'un sistema de Seguretat Social, i que en referència a cadascuna, s'estableixen els mínims a complir tant pel que fa a l'abast efectiu de la població protegida, com respecte de les condicions per accedir a les prestacions (per exemple, el període previ de cotització que hom pot demanar). A més, també s'estableix quin és l'import econòmic mínim de les prestacions posant-les en relació amb els guanys habituals d'un treballador qualificat. Per tant, atenent a l'esperit de continuïtat dels nivells de protecció social que assenyalàvem abans, caldria que: a) el futur sistema de Seguretat Social de Catalunya proporcioni protecció social efectiva i suficient en les nou branques de protecció assenyalades en els tractats de l'OIT i del Consell d'Europa que estableixen normes mínimes; i b) que en cap cas es facin canvis que suposin un retrocés en aquests estàndards europeus, ans al contrari, caldria tenir present com a objectiu el compliment dels nivells assenyalats a la Carta Social Europea revisada el 1996, atès que la gran majoria de països europeus l'han ratificada, i al Codi Europeu de Seguretat Social revisat.

Més recentment, l'OIT s'ha pronunciat a través del seu Departament de Seguretat Social [12] sobre el problema conceptual de les denominacions "Seguretat Social" i "protecció social" i ha optat per un concepte ampli, al considerar que la Seguretat Social es defineix per aportar prestacions en efectiu o en espècie que protegeixin de: a) la pèrdua d'ingressos per causa de malaltia, incapacitat, maternitat, accident de treball, atur, vellesa o mort de familiars; b) la manca d'atenció mèdica; c) la necessitat de suport familiar, especialment en cas de dependència, i d) la pobresa en general i l'exclusió social. El fet que es financi per impostos

[12] INTERNATIONAL LABOUR OFFICE; SOCIAL SECURITY DEPARTMENT, "*Extending social security to all: A guide through challenges and options*", – Ginebra: ILO, 2010. Pàg. 125-126. ISBN 978-92-2-123064-9. http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=16152

generals o per cotitzacions, o que es demani o no que s'acrediti una manca de recursos econòmics o altres condicions, no serien sinó categories internes dins de la Seguretat Social. En canvi, sí que és rellevant precisar que la Seguretat Social es diferencia d'altres arranjaments socials pel fet que no es demana simultàniament complir amb una obligació (per exemple, realitzar un treball o servei), ni tampoc es basa en un acord entre la persona protegida i la institució (com sí que es produeix en cas d'un contracte d'assegurança). L'OIT constata que el terme "protecció social" es fa servir sovint com a expressió més àmplia, i la pròpia OIT inclou, en aquesta expressió, programes que s'ocupen de la seguretat en el treball, les migracions laborals, les hores de treball i els salaris, entre d'altres. Alhora, constata també que, en alguns contextos, aquesta expressió té un caire restrictiu, com quan es fa servir per referir-se a programes que s'ocupen tan sols dels més pobres o vulnerables. La tradició europea és que els termes de protecció social i de Seguretat Social tendeixen a convergir i esdevinguin sovint expressions intercanviables.

Malgrat que, com hem dit, l'objecte d'aquest informe és l'anàlisi de la Seguretat Social catalana els primers mesos de la construcció del nou estat, es pot assenyalar que a mitjà termini hauria de ser factible seguir una estratègia d'extensió de la Seguretat Social de cara a apropar-se progressivament als objectius de cobertura universal de la població (dimensió horitzontal) i a nivells més elevats i complets de protecció en els diversos riscos socials (dimensió vertical). En aquest sentit, la dimensió horitzontal podria perseguir la incorporació a un nivell mínim de protecció d'aquells sectors que encara avui en resten exclosos, i això està íntimament lligat a la reducció de la informalitat laboral[13]: per exemple, és notori que encara hi ha un important nombre de persones empleades de la llar que no estan incorporades a la Seguretat Social.

En la dimensió vertical, a mitjà termini també hauria de ser possible una política d'expansió de la Seguretat Social que omplís les llacunes de protecció existents, preveient especialment les situacions de necessitat que tenen actualment una gran amplitud, és per això que s'ha generat la consciència que és la societat qui ha d'ajudar als individus afectats: el risc de pobresa, l'atur de llarga durada o la dependència, són actualment veritables riscos socials

[13] La Conferència General de l'OIT de 2011 va assenyalar que la formalització de l'economia és un requisit fonamental per a un creixement a llarg termini, i que les polítiques de Seguretat Social han de venir acompanyades per incentius administratius i per inspeccions adequades de treball, fiscals i de Seguretat Social. *La estrategia de la Organización Internacional del Trabajo. Seguridad social para todos.* Ginebra: OIT, 2012 ISBN: 978-92-2-326746-9.

que sembla que romandran força temps a la nostra societat, que han desbordat els mecanismes assistencials, i que haurien de rebre una resposta més igual i estable que no la que poden proporcionar les lloables iniciatives de voluntariat que les atenen sovint[14].

En qualsevol cas, no es tractaria tant d'incrementar quantitativament l'ajuda dedicada a aquestes contingències, sinó que, d'entrada, es podria començar per integrar més el que ja es fa. No és el moment d'anticipar novetats importants en el programa de protecció social que haurà de decidir el Parlament, cercant un ampli consens social; però en parlar de refosa de mecanismes assistencials és forçós referir-se a una mesura que, tot i estar anunciada i consensuada en el *Pacto de Toledo* espanyol, ha quedat a mig fer; la reunificació de règims fins a deixar-ne tan sols dos, un de treballadors per compte aliè, i un altre de treballadors per compte propi. Subsisteixen encara quatre règims especials i la resta han estat integrats, si bé romanen amb llargs períodes transitoris com a sistemes especials dins un dels dos grans règims; els règims especials que subsisteixen són el de Treballadors del Mar, el de la Mineria del Carbó, els de funcionaris (classes passives ja en extinció, però les tres mutualitats segueixen actives), i el minirègim d'Assegurança Escolar. Sense perjudici de respectar a títol personal, transitòriament, i per a aquelles persones que ho desitgin, els drets que tinguessin en cadascun d'aquests règims, no sembla convenient que la Seguretat Social catalana recreï la fraccionada estructura de gestió encara subsistent, i sembla millor executar tan aviat com sigui possible la integració ja acordada, tal com en el seu moment es va fer per a grans col·lectius, com els treballadors agraris, els empleats de la llar o els funcionaris de l'Administració local.

[14] Jordi Roglà, que ha estat director de Càritas-Barcelona durant els darrers deu anys, va manifestar en deixar el càrrec a finals del passat mes de juny que "Càritas està suplint activitats que li pertoquen a l'estat del benestar, i el seu objectiu hauria de ser desaparèixer. "*La pobresa de la classe mitjana*", diari *ARA*, 20 de juny de 2014, pàg. 18.

2.2. Funcions i estructura de govern i de gestió de la Seguretat Social a Europa. L'Agència Catalana de la Seguretat Social

2.2.1. Funcions i estructura organitzativa de la Seguretat Social a Europa

La Seguretat Social és un mecanisme de redistribució de la riquesa i de solidaritat l'organització del qual és, en darrer terme, responsabilitat del poder públic. Des del punt de vista d'un ciutadà que es relaciona amb la Seguretat Social, aquesta exerceix dues funcions bàsiques: la recaptadora de recursos econòmics (bàsicament cotitzacions) i la pagadora de pensions i d'altres prestacions econòmiques o en espècie. Però d'acord amb l'Associació Internacional de la Seguretat Social (AISS) (*vegeu infra*), des d'un punt de vista de la gestió, hi ha quatre funcions que no tenen la mateixa dimensió quantitativa, però que necessiten una estructura i unes competències de gestió diferents i que ens haurem de plantejar: a) estendre la cobertura, recaptar cotitzacions i proporcionar prestacions i serveis socials; b) dissenyar la sostenibilitat financera i actuarial del programa; c) la gestió i inversió dels fons de reserva, i d) l'administració dels recursos humans i dels sistemes tecnològics d'informació.

Actualment hi ha dues grans institucions de gestió en la Seguretat Social espanyola: l'*Instituto Nacional de la Seguridad Social* (INSS), que gestiona prestacions econòmiques, i la *Tesorería General de la Seguridad Social* (TGSS), que gestiona la major part dels recursos econòmics. Hi ha també molts altres organismes intervinents tant en la gestió de l'enquadrament i la recaptació (TGSS, *Instituto Social de la Marina* (ISM), administracions públiques, *Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas*, mutualitats de funcionaris), com en la tasca de proporcionar prestacions de Seguretat Social (INSS, ISM, administracions públiques, *Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas*, mutualitats de funcionaris, MATEPS, entitats bancàries, SEPE, CatSalut, Institut Català d'Assistència i Serveis Socials (ICASS), entitats concertades); ens referim únicament a prestacions qualificades com de Seguretat Social segons un criteri estricte. Cal tenir present que en les prestacions públiques de protecció social proporcionades per entitats que són en la seva

majoria de capital provinent del sector públic, el nombre d'institucions sobrepassa llargament el centenar d'ens pagadors de prestacions socials públiques.

Aquesta situació és la normal en moltes institucions europees de Seguretat Social, que s'han anat construint a partir de l'evolució històrica d'iniciatives d'assegurança social limitades, fins a acostar-se de forma al·luvial als objectius d'universalitat subjectiva i de generalitat objectiva.

L'estructura de gestió dels països europeus és molt diversa, i depèn molt de la seva història[15]. En general, podem constatar que el model de gestió espanyol actual[16] no és pas dels més dispersos; que els grans països (França, Itàlia, Alemanya, però també Àustria) tenen un sistema de gestió bastant més fragmentat que l'espanyol, especialment pel que fa referència a l'assistència sanitària; que la gestió de les prestacions per atur i les sanitàries sovint recauen en organismes separats de les institucions, i que la recaptació de les cotitzacions en diversos països es du a terme per l'administració fiscal que recapta també els impostos de caire general no afectats a la protecció social. Òbviament això passa en els països on la Seguretat Social principalment cobreix tota la població segons la seva residència i els impostos, com és el cas del Regne Unit o Noruega, i també s'hi pot incloure Holanda. Però també existeix aquesta recaptació per l'administració fiscal en països amb una Seguretat Social més bismarkiana, com Estònia, Croàcia, Bulgària i Letònia, que tenen en comú una configuració relativament recent del seu sistema de protecció social. L'únic exemple modern d'evolució cap a una recaptació més descentralitzada és la Federació Russa, des del 2010.

Llevat dels països en què ja hi ha una notable integració de la gestió de la Seguretat Social, com Finlàndia o Portugal, a la resta de països europeus es fan propostes polítiques i acadèmiques per recentralitzar més la gestió de la Seguretat Social, buscant especialment l'estalvi de costos; el model que apareix sovint és l'existència d'una agència amb personalitat jurídica pròpia i de caràcter públic. Únicament se sol fer una excepció en l'assistència sanitària, que roman separada en la seva gestió, sovint diversificada en assegurances

[15] El sistema d'informació primordial dels sistemes de protecció social europeus és el MISSOC (*Mutual Information on Social Protection*), que publica regularment resums comparatius a partir de les informacions proporcionades pels Estats:

http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=5660&langId=fr

[16] Aprovat el 1978, poc abans de la promulgació de la Constitució de 1978.

privades o públiques participades també sovint per les administracions locals.

El model d'una Agència única de Seguretat Social figura en el "Pacto de Toledo" de 1995, que manifesta en la recomanació núm. VII, que convé una major integració orgànica de les funcions de gestió; en l'Acord de millora del sistema de protecció social; també en el "*Acuerdo para la mejora y desarrollo del Sistema de Protección Social*" signat l'any 2001 entre el Govern espanyol, CCOO i les confederacions d'organitzacions empresarials, que en la clàusula IX, i sota l'expressiu títol "Agencia de la Seguridad Social" manifesta que l'estructura actual no respon a les necessitats actuals i insisteix en la necessitat d'una única agència.

Així mateix, des de l'Associació de Tècnics Superiors d'Administració de la Seguretat Social, s'ha defensat amb convicció que cal anar cap a un model de gestió basat en una agència amb personalitat pròpia, perquè facilitaria la unificació i simplificació de processos, es concentrarien les relacions entre els nombrosos actors que intervenen en les relacions jurídiques de Seguretat Social, integraria la responsabilitat recaptatòria de recursos i la seva assignació, facilitaria la incorporació de noves contingències protegides, i permetria eliminar estructures duplicades[17]. Aquestes propostes s'emmirallen més aviat en els models de països nòrdics i anglosaxons, així com en l'experiència de les agències espanyoles ja creades per als tributs (AEAT), medicaments (AEMPS), cooperació (AECI), consum (AECOSAN), entre d'altres.

En els inicis dels sistemes de Seguretat Social, l'obligació d'estar assegurat es conjugava sovint amb la llibertat d'escollir l'organisme assegurador (model MATEPS encara). Això rep el suport dels sectors professionals més benestants i, naturalment, de les institucions asseguradores. També presenta l'incentiu d'estalviar la creació d'una organització administrativa pública. Però això acaba duent a seriosos inconvenients en la costosa tasca de control de la dispersió en l'afiliació i cotització, així com en la gestió financera, que ha de ser seguida molt de prop, perquè la responsabilitat última en cas de mala gestió recau en el poder públic supervisor. A la fi, els règims públics de Seguretat Social que tenen establert per llei quines són les condicions per tenir dret a unes prestacions i unes fórmules uniformes de càlcul, tendeixen cap a aquesta unitat normativa i de responsabilitat, al reagrupament i a

[17] Vegeu Aparicio, J.C. "*Los Aspectos Organizativos y Financieros de la Seguridad Social del Futuro*", en Foro de Seguridad Social, núm.18-19, Des-2007. http://www.foross.org/los-aspectos-organizativos-y-financieros-de-la-seguridad-social-del-futuro-4/

la unificació en un sol organisme de gestió.

2.2.2. L'Agència Catalana de la Seguretat Social

Atesa la tendència europea majoritària, resulta aconsellable la creació, al més aviat possible, d'una Agència Catalana de Seguretat Social. Inicialment se li haurien d'atribuir les competències sobre les prestacions de protecció social pròpies o transferides per l'Estat que actualment gestionen diversos departaments (Benestar Social i Família, Empresa i Ocupació, Salut), afegint-hi les prestacions o millores que eventualment es decidís incorporar. Posteriorment s'incorporarien les competències que actualment són exercides per organismes espanyols. La implantació d'un sistema de Seguretat Social, amb les magnituds personals, tècniques i econòmiques que suposa, es pot fer força ràpidament.

Aquesta estructura, ara embrionària, del que ha de ser una institució rellevant per a l'estat del benestar en una Catalunya independent, hauria de començar a posar ara en pràctica els principis d'una gestió excel·lent per aconseguir un elevat nivell d'eficiència quantitativa (p. e. reducció dels terminis de demora[18], eradicació ferma de tota forma de frau) i qualitativa (p. e. satisfacció dels usuaris, transparència, proximitat, entre d'altres).

Aquesta Agència hauria de ser el marc estable de planificació, coordinació, participació i retiment de comptes del sistema català de protecció social, i s'hauria de precisar clarament els diferents papers del programa de protecció social, el seu govern i la seva gestió. Caldria aprofitar l'expertesa existent en els agents socials que participen en el control de l'actual sistema, dels parlamentaris que des de fa anys formen part de comissions especialitzades, dels tècnics que han servit amb professionalitat a les actuals institucions gestores i que serien traspassats al nou sistema, i d'un llarg etcètera de persones que lleialment han posat

[18] És molt conegut el problema de les llistes d'espera a la sanitat per accedir a una intervenció, una prova diagnòstica o una visita d'especialista a causa de l'esforç de transparència fet en aquest àmbit. Recordem que hi ha també possibilitat de millora en la gestió d'altres prestacions: La demora en la valoració del grau de minusvalia per poder obtenir una pensió no contributiva d'invalidesa fins no fa gaire es mesurava en anys (*vegeu* informes del Síndic de Greuges dels anys 2011 p. 236-237 i anys anteriors); les millores de gestió i ampliació d'equips dutes a terme pels darrers consellers de Benestar Social han fet minvar aquests terminis que ara es compten per mesos, però segueix essent un objectiu el compliment del termini legal de tres mesos (*vegeu* Projecte de Pressupostos Gencat, programa pressupostari 315); i l'INSS resol de mitjana les prestacions per Incapacitat Permanent, incloent-hi la valoració mèdica del grau d'afectació, en 38 dies (*vegeu* INSS,"Informe estadístico 2012", p. 43; http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/177938.pdf).

tot el seu saber fer al servei de l'actual sistema de protecció social.

Per programa de protecció social, entenem la definició política del nivell de solidaritat que es vol mantenir, amb els seus elements essencials definits en normes legals. El model ha de ser àmpliament consensuat des de l'inici, de forma que els elements essencials no siguin discutits en cada contesa electoral. Els precedents de recerca de consens en els aspectes essencials dels programes de protecció social són discutibles en el detall del seu contingut, però són clarament positius quant a la voluntat de consens, tant en l'àmbit espanyol (Pacte de Toledo) com en el català (Llei d'Ordenació Sanitària, Llei de Serveis Socials).

El govern d'aquesta Agència podria recaure en un Director assistit per un consell. Un bon procediment seria que ambdós fossin designats —o llur designació validada— pel Parlament, que hauria de verificar la idoneïtat de tots els seus components sense acontentar-se amb un simple repartiment de quotes.

La direcció de l'Agència hauria d'evitar ser un coll d'ampolla del qual depengui qualsevol decisió per millorar l'eficiència del sistema, per això el model de funcionament del sistema ha de tendir a ser una xarxa d'ens poc jerarquitzada, de forma que s'atorgui als professionals de cada àmbit una bona part de la responsabilitat de prendre decisions de gestió per a l'òptim compliment dels respectius programes, naturalment amb una transparència i retiment de comptes reforçats.

Els organismes situats sota la responsabilitat de l'Agència haurien d'exercir les cinc funcions abans esmentades de recaptació de recursos; atorgament de prestacions; disseny actuarial i sostenible del sistema i dels ajustaments periòdics a fer; gestió financera de les reserves i inversions; i direcció i administració de les persones i dels recursos TIC.

Un tema a decidir és si cal unificar la gestió de la recaptació de tributs i de cotitzacions (que no deixen de ser un tribut, sols que afectat a una finalitat) en l'Agència Tributària Catalana. Diversos països europeus han optat per aquesta fusió, i els especialistes tenen opinions contradictòries, ja que hi ha avantatges (basats en la similitud de procediments) i inconvenients (a causa de la diferent base normativa que sustenta ambdues obligacions contributives). Caldria ponderar amb els especialistes d'ambdós àmbits de gestió aquesta possibilitat.

En tot cas, sí que sembla que seria positiva la fusió de les Unitats de Recaptació Executiva

(URE) amb les institucions de recaptació tributària, ja que hi ha una molt més gran similitud de procediments, així com una major col·laboració entre la inspecció de rendes fiscals i de cotització.

En la mesura que tots els programes de protecció social s'integrin en un mateix programa nacional, serà més fàcil que no es produeixin ni llacunes de protecció ni superposicions. Ambdues possibilitats tendeixen a donar-se més en els àmbits de la protecció assistencial, per dos motius: perquè sovint no hi ha una coordinació ni unes normes comunes similars a les que hi ha en l'àmbit de prestacions contributives i perquè, mentre en aquest darrer àmbit les contingències majoritàriament es donen en diferents moments vitals (p. e. incapacitat, vellesa i mort), en l'àmbit assistencial sovint les contingències que es volen protegir es donen simultàniament (p. e. pobresa, atur, dependència i variacions familiars).

La interacció entre els diversos programes de protecció social ha de basar-se a compartir coneixement, dades i experiència, però és important que hi hagi una clara anàlisi comptable diferenciadora del funcionament de cada programa, per tal d'evitar ignorar les subvencions creuades que es produeixen quan hi ha confusió de mitjans i procediments i s'aboleix la visió transparent i responsable del cost de cada programa i de cada tipus de gestió.

Seria convenient que l'Agència Catalana de Seguretat Social s'adherís a l'Associació Internacional de la Seguretat Social (AISS), que agrupa sota el patrocini de l'OIT a la quasi totalitat d'institucions de Seguretat Social (340, de 160 països), i es dedica a la millora tècnica i administrativa per fer avançar la justícia social. Hi ha dos tipus de membres: afiliat (amb dret a vot) i associat (sense vot, per als qui no compleixen algun requisit). Espanya hi està representada amb un únic membre afiliat: "*Federación de Entidades Gestoras de la Administración de la Seguridad Social Española*". Mentre no es produeixi la independència, cap dels seus integrants pot demanar l'afiliació, si bé altres institucions que gestionen Seguretat Social (CatSalut, ICASS, o la nova Agència Catalana de Seguretat Social) podrien demanar l'afiliació o subsidiàriament l'associació. Per exemple, Bèlgica té 10 institucions afiliades i 3 d'associades; Finlàndia en té 7 d'afiliades i 2 d'associades.

L'AISS ha publicat recomanacions detallades sobre múltiples aspectes de la governança de les institucions de Seguretat Social[19] que és interessant tenir en compte i que per la seva

[19] *"ISSA Good Governance Guidelines for Social Security Institutions"* Genève (CH) ISSA 2011 (hi ha versions també en francès, espanyol i alemany) pàg.76. ISBN: 978-92-843-1195-8. Una anàlisi

extensió no es reprodueixen aquí.

Com ja s'ha dit, en analitzar la gestió de les funcions de gestió del fons de reserva (epígraf 4.4) i, sobretot, la d'administració de recursos humans i dels sistemes tecnològics (epígraf 4.5) es completa l'estudi de l'Agencia que s'acaba de fer amb l'anàlisi del nombre de personal i dels mitjans tecnològics que hauria de tenir l'Agència Catalana.

2.3. Funcions que hauria de portar a terme l'Agència Catalana de la Seguretat Social

2.3.1. Funció recaptadora dels recursos econòmics de la Seguretat Social

A banda del que ja s'ha dit a l'epígraf anterior sobre els avantatges i els inconvenients de la unificació de la gestió de la recaptació de tributs i cotitzacions en l'Agència Catalana de la Seguretat Social, i de la conveniència de fusionar les unitats de recaptació executiva, la fiabilitat i l'excel·lència en la funció recaptadora de les cotitzacions repercuteix en la garantia de sostenibilitat financera del sistema, juntament amb una administració eficaç de les prestacions. Les enquestes internacionals fetes per l'AISS[20] identifiquen fins a set elements o característiques comunes per obtenir una recaptació eficient de les cotitzacions:

a) la ubicació organitzativa de la recaptació: tot i que hi ha d'haver economies d'escala si s'unifiquen les recaptacions fiscal i de Seguretat Social, sembla que els problemes d'evasió i declaracions fraudulentes són similars en tots els models, i que el que resulta decisiu són els altres factors

b) la maduresa de l'organisme (com l'ACOSS francesa i la HMRC britànica), que no és tan sols l'antiguitat sinó també el perfeccionament constant, ja que la creació o les

complementària a: MUSALEM, A. i ORTIZ, M.D., "*Gobernanza y seguridad social: progresos en las directrices de la AISS para una Buena gobernanza",* Revista Internacional de Seguridad Social, vol. 64 4/2011, pp 11 a 41.

[20] ENOFF, L I MCKINNON, R. "*Cumplimiento y recaudación de las cotizaciones a la seguridad social: mejorar la gobernanza para ampliar la protección social*", Revista Internacional de la Seguridad Social, vol. 64 , 4/2011.

modificacions substancials continuades impacten negativament en l'eficiència recaptatòria

c) la composició de la cobertura subjectiva: la universalitat proporciona més oportunitats per detectar les evasions, però l'abast de l'economia submergida repercuteix en la dificultat de detectar els incomplidors, el nombre de treballadors per compte propi, i el percentatge de treballadors agrícoles

d) el grau d'automatització: malgrat les pressions per reduir costos en aquesta branca de la gestió, l'ús d'internet, el creuament electrònic de dades, la tramesa d'informació salarial en format electrònic, el pagament de cotitzacions per via electrònica i l'ús d'algoritmes sofisticats per detectar les bosses de frau són determinants per a l'eficiència

e) la coordinació amb altres organitzacions per al creuament de dades i les activitats de revisió conjuntes amb autoritats tributàries, les que expedeixin llicències d'activitat, les oficines d'estadística, els governs locals i les ONG que ajuden a grups geogràfics o ètnics vulnerables

f) les organitzacions més eficients avaluen i ajusten contínuament els seus processos de recaptació, i és essencial escoltar l'opinió dels propis empleats, i mantenir-se al corrent de la dinàmica d'organismes i empreses amb una activitat similar

g) la cultura de Seguretat Social del país, és a dir, la percepció positiva o negativa del sistema i del seu funcionament. Entre els aspectes que tenen un impacte positiu, destaquem la credibilitat de l'organització, el procediment normatiu efectiu, el pagament puntual i exacte, i el coneixement públic de totes les prestacions possibles; en canvi, impacten negativament en l'eficiència recaptadora els escàndols que afectin els fons recaptats, la baixa rendibilitat obtinguda, els procediments lents o amb errors. En general, la presència o l'absència de voluntat política per corregir els defectes té una repercussió clara en l'eficiència recaptadora

La informació actual i històrica (via correu i per internet) sobre la situació d'alta en el sistema, i sobre les quantitats que consten a la Seguretat Social com a pagades a nom de cada treballador, és una millora que la Seguretat Social espanyola ha implantat en els darrers anys seguint experiències similars de molts altres països desenvolupats (Alemanya, Canadà,

Xile, EUA, Finlàndia, França, Japó, Regne Unit, Suècia, entre d'altres.)[21]. Aquesta informació ha acomplert una de les seves finalitats, que era impedir que els obligats a ingressar les cotitzacions poguessin no complir amb la seva obligació sense que ho sabés la persona a nom de la qual s'havien de pagar les cotitzacions. Queda pendent la segona i important finalitat que persegueixen aquests informes arreu, i que és la d'informar sobre les prestacions futures que podria percebre l'interessat. En un sistema d'aportació definida com l'existent avui a Espanya, els beneficiaris sovint cometen tres errors: sobreestimen la quantia que poden percebre en el futur, ignoren la diferència real entre jubilar-se a diverses edats, i menystenen les possibilitats que necessitin prestacions diferents de la de jubilació (incapacitat, viduïtat), i això els fa prendre decisions errònies com ara cotitzar per bases mínimes mentre no s'acostin a l'edat rellevant per al càlcul de la jubilació, o ser tolerants amb un dels fraus actualment més estesos, que és la cotització com a treballador a temps parcial quan en realitat es treballa a temps complet. La millora d'aquesta informació proporcionada al ciutadà és essencial per tal d'augmentar l'adhesió del ciutadà a les polítiques de protecció social, especialment per fer-ne entendre la part menys amable: l'activitat recaptatòria.

2.3.2. Funció prestacional: les persones receptores de les pensions i altres prestacions

Aquesta funció inclou tant l'administració dels deures de pagament de cotitzacions com la tramitació dels drets a prestacions, i en ambdós àmbits això suposa la gestió dels criteris de qualitat del servei públic, la prevenció i correcció del frau i la gestió de les bases de dades d'afiliació i cotització, així com la gestió ordinària dels comptes bancaris i la majoria de les tasques administratives relacionades amb les prestacions de Seguretat Social.

Un gran repte en el primer minut de la transició, és determinar qui pagarà i a qui es pagaran les pensions —i altres prestacions— en dos grans supòsits que cal preveure separadament: les prestacions ja reconegudes, i les noves que es puguin causar; cal tenir present així mateix que una gran quantitat de persones ha cotitzat en altres territoris abans de venir a

[21] REGÚLEZ-CASTILLO, M. i VIDAL-MELIÁ, C., "*La información individual para el cotizante: algunas recomendaciones para el caso español a partir de la experiencia internacional*", en Revista Internacional de la Seguridad Social, vol. 65, 2/2012

treballar a Catalunya, i que actualment hi ha un bon nombre de ciutadans catalans que treballen i cotitzen fora de Catalunya. Com que moltes prestacions de Seguretat Social tenen en compte llargs períodes d'acreditació (de vegades tota la vida laboral, que pot ser més de 40 anys), el supòsit de cotització en diversos territoris esdevé normal per a una gran quantitat de persones.

Podem considerar sis supòsits bàsics [22] de prestacions de Seguretat Social que els ciutadans[23] demanaran a l'Agència:

- les pensions contributives ja reconegudes
- les pensions no contributives
- les pensions a reconèixer a qui ha treballat sempre o gairebé sempre a Catalunya
- les pensions a reconèixer a qui ha treballat un temps a Catalunya i un temps en un altre país, per exemple, a Espanya
- les prestacions de curta durada
- les prestacions en espècie

2.3.2.1. Les pensions contributives ja reconegudes per la Seguretat Social espanyola

El sistema català de Seguretat Social ha d'estar en disposició de continuar pagant a tots els ciutadans de Catalunya que siguin pensionistes i beneficiaris de tot tipus de subsidis temporals. Aquestes prestacions contributives ja reconegudes per la Seguretat Social espanyola, que majoritàriament seran pensions de jubilació, incapacitat permanent i viduïtat, són un dret dels ciutadans que complien determinades condicions establertes a la llei. Un cop reconegudes, aquestes prestacions són un dret subjectiu dels seus beneficiaris, i tenen unes causes taxades d'extinció fixades per la llei: per exemple, per mort del beneficiari, per

[22] Recordem que el *Registro de Prestaciones Sociales Públicas* (BOE de 23 d'abril de 2014), conté actualment 111 organismes diferents que han concedit prestacions en territori espanyol, i que cadascuna d'aquestes prestacions presenta peculiaritats en el seu règim jurídic.

[23] La Seguretat Social és un més dels àmbits en què la determinació de qui és ciutadà de Catalunya, i qui és resident a Catalunya tindrà conseqüències pràctiques importants. Tot i que en Seguretat Social és habitual que es creïn conceptes propis del dret civil als exclusius efectes de les prestacions, aquí no es fa cap proposta peculiar per a aquestes dues categories jurídiques.

incompatibilitat amb una altra pensió similar, entre d'altres; i entre aquestes causes d'extinció no hi ha ni els possibles canvis de residència ni les possibles variacions en la nacionalitat del perceptor; o sigui que als qui són pensionistes de la Seguretat Social espanyola únicament els demanaran periòdicament que acreditin que són vius, i que notifiquin si cobren alguna altra pensió que sigui incompatible o si realitzen alguna feina remunerada[24].

Ara bé, aquestes pensions de la Seguretat Social espanyola es financen mitjançant un sistema de repartiment, i el sistema català de Seguretat Social no té —almenys a mitjà termini— una altra alternativa financera que ser també un sistema de repartiment[25]. És a dir, independentment que sigui un requisit haver cotitzat anteriorment un cert nombre d'anys, en el moment actual els diners per pagar les pensions surten del que paguen ara mateix els treballadors en actiu. Quins treballadors en actiu? La resposta és que són els treballadors en actiu del propi país els qui paguen les pensions dels seus pensionistes, perquè arreu del món els sistemes jurídics de Seguretat Social operen bàsicament amb criteris territorials.

Les pensions que han estat reconegudes no tenen cap vinculació jurídica amb les cotitzacions anteriorment pagades pel beneficiari. Aquestes cotitzacions prèvies potser van ser un requisit a acreditar i una eina de càlcul de l'import, però el dret reconegut a cobrar una pensió és totalment autònom de les anteriors relacions jurídiques de cotització; els pensionistes tenen dret a cobrar un determinat import de l'Estat (la Seguretat Social, recordem, és una funció d'Estat). Iniciat el camí cap a la independència, els pensionistes de la Seguretat Social espanyola han de passar-ho a ser, sense solució de continuïtat, de la Seguretat Social catalana.

Això ens aboca que en un procés d'independència de Catalunya, el supòsit normal seria que ambdós Estats pactessin, entre molts altres temes, que cadascun d'ells pagarà, a partir del dia que s'acordi, als pensionistes que en un moment determinat residissin al seu territori, i a partir d'aquell moment, els treballadors que cotitzessin a la Seguretat Social catalana

[24] Els "complements a mínims" que generen l'obligació de declarar anualment ingressos i residència, els considerem tècnicament una prestació diferent, ja que són un dret no consolidable que s'acredita anualment.

[25] Sobre el resultat obtingut en els darrers deu anys pels països emergents a Europa que van incorporar comptes individuals d'estalvi administrades pel sector privat: ALTIPARMAKOV, N. "*Análisis macrofinanciero de las reformas de los sistemas de pensiones emergentes en Europa; el rendimiento de las cuentas individuales de ahorro para la jubilación y las lecciones políticas para Serbia*" en *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 64, 2/2011.

deixarien de finançar les pensions espanyoles de la mateixa manera que els treballadors espanyols deixarien de finançar amb les seves cotitzacions als pensionistes que en aquell moment residissin a Catalunya, i no hi hauria d'haver cap moviment financer transfronterer per aquest concepte.

Es podria considerar que aquest pacte seria desigual argumentant raons històriques de diferent esforç contributiu, o moviments residencials postjubilació; i que seria convenient que ambdós Estats pactessin una compensació financera global sobre la base de les diferències calculades (segons àmplies mostres estadístiques) dels saldos migratoris previs i posteriors a causar una pensió. Tanmateix, això no sembla gaire útil, ja que el resultat previsible d'aquest càlcul no ens mostraria gaire desequilibri, ja que si bé als anys noranta hi havia una notable immigració de retorn a partir dels 55 anys, aquesta tendència sembla que s'ha modificat i s'ha tornat a paràmetres més clàssics de moviments de població: es retorna al territori d'origen abans de la jubilació, i tan sols un 0,58% dels qui vivien en una província diferent de la que van néixer retornen al seu lloc d'origen passats els 65 anys[26].

Per pagar immediatament als pensionistes contributius que hi ha a Catalunya (que, recordem-ho, són més d'un milió dues-centes mil persones) cal disposar de la informació de totes elles: no tan sols dels imports reconeguts a pagar, sinó també de tots els elements rellevants de la seva concessió que cal conèixer, per exemple, per poder recalcular la pensió en cas d'una suspensió temporal, o per verificar la pertinença de determinats drets derivats, com complements a mínims o l'assistència sanitària.

Així mateix, ambdues institucions de Seguretat Social, l'espanyola i la catalana, tindrien interès a intercanviar la informació necessària per tal de garantir que ningú —ni per error ni per mala fe— quedi sense la protecció social que necessita, ni tampoc que percebi la seva pensió de forma duplicada.

Això no obstant, és possible imaginar un escenari de no-col·laboració amb el procés d'independència en què Espanya no reconegui aquest procés ni faciliti la informació que assenyalàvem abans. En aquest escenari, i si tantes fossin les dificultats que l'Estat espanyol posés perquè Catalunya es fes càrrec dels pensionistes residents a Catalunya, es podria pensar que el punt de partida seria que els qui ja eren pensionistes de l'Estat

[26] CÁMARA, N. "*Los movimientos migratorios internos en la España actual*" Estudios Geográficos LXX (267), p. 362, Madrid: CSIC, 2009

espanyol seguirien legalment essent pensionistes de l'Estat espanyol (fos quina fos la seva nacionalitat), als qui Espanya hauria de seguir pagant a la mateixa entitat financera que abans, o a una altra que el beneficiari indiqués.

Per improbable que ara sembli, podem suposar com a possible que, en el marc d'aquesta voluntat d'impedir que Catalunya assumeixi les seves funcions d'Estat, a l'Estat espanyol no li importaria modificar la seva legislació per introduir una clàusula de residència o de nacionalitat destinada a no pagar cap pensió més als qui residissin fora de l'Estat espanyol, és a dir, a Catalunya entre d'altres possibilitats.

Aquesta possibilitat teòrica que s'incorporés a la legislació espanyola una exigència d'aquesta mena és factible teòricament, ja que la Seguretat Social és una funció d'Estat que es regeix pel dret públic, i una llei podria incorporar aquesta modificació. Tanmateix, podria ser contestada jurídicament amb dues línies argumentals: a) com a discriminatòria per diferenciar els ciutadans per un motiu no raonable ni proporcionat: la residència del pensionista, que és una circumstància personal dels beneficiaris de caràcter temporal. I b) per ser contrària al Conveni Europeu de Drets Humans del Consell d'Europa, del qual Espanya és part, seguint la doctrina fixada en diversos casos[27]: (es denega una pensió pel sol fet de la nacionalitat, malgrat haver residit i cotitzat regularment. En els tres casos esmentats, el TEDH fa una interpretació extensiva del dret a conservar el patrimoni personal, per tal de protegir el dret a una pensió, ja que el Conveni Europeu no recull el dret a la protecció social[28], i per això ha elaborat aquesta doctrina, que desborda els drets de caràcter

[27] Són, entre altres, *Klein* c/ Àustria, núm. 57028/00, de 03 de març de 2011: un advocat privat abusivament de la seva pensió), (*Apostolakis* c/ Grècia, núm. 39574/07, de 22 d'octubre de 2009: un funcionari privat parcialment de la pensió arran d'una sanció) i, especialment (*Gaygusuz* c/ Àustria, núm. 17371/90, de 16 de setembre de 1996).

[28] De vegades es cita com a suport per considerar les prestacions de Seguretat Social com un dret pecuniari sotmès al dret privat una decisió del Tribunal Europeu de Drets Humans de 1994 (*Schouten et Meldrun* c. Països Baixos, núm. 19005/91 i 29006/91, de 09 de desembre de 1994), però es tracta d'una prestació mèdica segons la llei neerlandesa que obligava als assalariats per sota d'un cert llindar d'ingressos a escollir una asseguradora mèdica, la qual no podia refusar la petició i era supervisada pel poder públic. El TEDH considera que de la mateixa manera que l'obligació d'assegurança dels conductors està supervisada per les autoritats i els seus pagaments en cas d'accident són de naturalesa privada, no es transformen en públiques les prestacions mèdiques d'una assegurança privada tan sols pel fet que sigui obligatòria la seva subscripció. La legislació espanyola no és equivalent a aquest supòsit, fins i tot en el cas de les Mútues Col·laboradores de la Seguretat Social que són gestores de diner públic i no empreses privades que operin en el mercat.

civil, tal com també han fet algunes constitucions[29]. Molt probablement, les maniobres obstruccionistes que aquí es pretenen pal·liar serien contràries també a la Carta Social Europea del Consell d'Europa[30].

Tanmateix, aquesta possible acció d'implantar una condició de residència toparia també amb una limitació molt important: el seu valor jurídic seria inferior al de la normativa comunitària, i al dels diversos tractats bilaterals i multilaterals que Espanya ha ratificat, que exclouen aquestes clàusules de residència o de nacionalitat. Per tant, aquestes noves clàusules serien inaplicables als ciutadans de moltíssims països, tot i que sí que serien aplicables a Catalunya en el pitjor supòsit —que és el que ara ens plantegem—que no es fos part encara en els tractats suara esmentats ni es mantingués l'aplicabilitat de la normativa comunitària; això ens duu a concloure que, també per ser pragmàtics, cal preveure que Catalunya haurà de pagar des del primer moment les pensions ja meritades per part de ciutadans catalans que fossin abans pensionistes de la Seguretat Social espanyola.

En aquest escenari de no-col·laboració es pot donar un problema important atesa la manca de dades per fer el pagament immediat de les pensions si Espanya no facilita la seva nòmina actualitzada, tot i que aquesta posició seria perjudicial per a ambdues parts, ja que Espanya també estaria interessada a evitar duplicitats i a mantenir una col·laboració que detecti incompatibilitats i, com s'ha dit en altres informes del Consell–especialment en el de la *distribució d'actius i passius*[31] -, seria contrari a la Convenció de Viena que estableix l'obligació de l'estat predecessor de transferir els arxius i els registres que necessiti l'estat successor per exercir les seves funcions. Si fos el cas, però, Catalunya podria prendre mesures d'urgència, com ara demanar a les institucions financeres la darrera nòmina de pensions que haguessin pagat als seus clients per tal de pagar —a compte i condicionat a una revisió posterior— a tots els pensionistes el mateix import que el mes anterior, i mentrestant es treballaria per refer la base de dades de les pensions ja acreditades. Aquesta

[29] INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION "*Social security coordination for non-EU countries in South and Eastern Europe. A legal analysis*" Budapest: ILO, 2012; ISBN: 978-92-2-126924-3. Pàg.32-33.

[30] Tot i que la manca de ratificació per Espanya del protocol addicional de 1995 dificulta que Espanya rebés una condemna directa per part del Comitè Europeu de Drets Socials, això no ha impedit que via els informes que en darrer terme aprova el Comitè de Ministres hagi estat durament criticada per les retallades de drets socials. Vegeu: COMITE EUROPEEN DES DROITS SOCIAUX, « Rapport d'activités 2013 » Strasbourg (F): Conseil de l'Europe, maig de 2014 http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Presentation/ActivityReport2013_fr.pdf

[31] Vegeu l'informe del CATN: "*La distribució d'actius i passius*".

solució no seria gaire diferent del que es fa actualment amb totes les pensions: la TGSS ordena el pagament cada mes a partir de la presumpció que no hi ha cap variació respecte del mes anterior que no li hagi estat notificada, i si algun beneficiari rep la pensió al compte i no té dret a la pensió, per exemple, perquè ha mort, l'entitat financera i els hereus són els responsables de retornar posteriorment a la Seguretat Social les mensualitats que per desconeixement de la causa d'extinció s'haguessin abonat indegudament al compte corrent de l'exbeneficiari.

2.3.2.2. Les pensions no contributives

La gestió de les pensions no contributives, regulades actualment a la Llei General de la Seguretat Social (LGSS) per a les contingències de vellesa i d'invalidesa, està transferida a la Generalitat de Catalunya, de forma que no hi ha cap problema organitzatiu per assegurar la continuïtat en el pagament de les ja concedides, ni en la concessió de noves prestacions d'acord amb la normativa provisional de continuïtat. La concessió i el gaudi d'aquestes pensions està condicionat a la residència legal en el país; per tant, això les exclou dels problemes jurídics i de gestió que presenten les prestacions exportables[32], però posa en relleu la necessitat de precisar el concepte de residència, eliminant les ambigüitats entre el concepte fàctic de residència i la condició jurídica de resident.

Un cop desvinculada ja Catalunya d'Espanya, caldria tenir present un detall referit a l'exigència de períodes de residència previs de cinc o deu anys que cal acreditar actualment per causar alguna d'aquestes pensions, dos dels quals han de ser immediatament anteriors a la petició. Sota la legislació espanyola, aquests períodes podien, naturalment, haver-se acomplert a qualsevol part del territori espanyol; també per als nacionals de països pertanyents a la Unió Europea es podien computar períodes de residència acomplerts dins el territori de la Unió. En canvi, en els convenis bilaterals subscrits amb altres països (23 actualment) així com en el Conveni Multilateral Iberoamericà s'acostuma a excloure en gairebé tots ells la totalització de períodes de residència per a les pensions no contributives. En un escenari de col·laboració en el procés cap a la independència, seguiria essent d'aplicació el principi de còmput dels períodes de residència allí acomplerts, o s'haurien

[32] Arreu del món tenen aquesta consideració de no exportables; fins i tot quan alguns dels seus aspectes han estat objecte de convenis bilaterals de Seguretat Social. INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION "*Social security coordination for non-EU countries in South and Eastern Europe. A legal analysis*" Budapest: ILO, 2012; ISBN: 978-92-2-126924-3. Pàg.5.

subscrit amb l'Estat espanyol i probablement amb la UE convenis específics de coordinació per aquestes prestacions que establiran que segueixin essent concedides de forma similar a l'actual per ambdues parts.

Pot sobtar a algun observador que les pensions no contributives, que han estat tradicionalment qualificades per la majoria de la doctrina com a prestacions d'assistència social per facilitar el seu encaix competencial (defugint el mai concretat concepte de Seguretat Social no bàsica), puguin ser objecte de mesures de coordinació comunitària, ja que en l'actual Reglament UE 883/2004, a l'igual que en l'anterior Reglament 1408/71, les prestacions no contributives en quedaven excloses. Cal tenir present, en primer lloc, que les prestacions d'assistència social han esdevingut progressivament drets subjectius i no pas discrecionals o graciables, i que la llei les diferencia generalment per la tècnica de verificació de l'estat de necessitat i per la seva ubicació institucional; i en segon lloc, que el Tribunal de Justícia de la Unió Europea ha imposat un concepte comunitari d'assistència social molt restrictiu a favor d'un ample concepte comunitari de Seguretat Social.

En un escenari de no-col·laboració no hi hauria en cap cas, i als efectes de les pensions no contributives, un reconeixement de períodes de residència acomplerts en altres països. Caldria sospesar, però, la necessitat de restablir ràpidament aquests mecanismes de coordinació, ja que, si bé és cert que en la regulació de les pensions no contributives plana molts cops el temor a l'efecte crida que puguin tenir, alhora se sap que aquestes són un instrument de protecció social que, paral·lel a les prestacions per desocupació, pot ser emprat en una política de recerca selectiva de migracions, al proporcionar la seguretat que si els projectes no surten com es pensava, hi haurà una xarxa de protecció social mínima.

2.3.2.3. Les pensions a reconèixer a qui ha treballat sempre o gairebé sempre a Catalunya

Aquest és el supòsit central de la Seguretat Social catalana, ja que a mitjà termini serà probablement el que majoritàriament haurà d'afrontar: la majoria de treballadors que hauran cotitzat a Catalunya no tan sols un període igual o superior al període de carència exigit per meritar una pensió, sinó que tota la seva vida laboral i, per tant, les seves cotitzacions, s'hauran desenvolupat a Catalunya, i aquestes cotitzacions seran les úniques rellevants tant

per accedir al dret a una pensió com per al seu càlcul[33].

Tot el que hem dit respecte de les pensions ja reconegudes pel que fa a un sistema de Seguretat Social basat en el repartiment financer, és aplicable també aquí: des l'endemà de la independència, l'Agència Catalana de la Seguretat Social ha de poder calcular i pagar les pensions dels qui han treballat i cotitzat a Catalunya, sigui quina sigui la seva nacionalitat passada i present.

En aquest cas de gestió de prestacions en un sistema de base contributiva com l'actualment vigent, el principal problema seria el de les dades necessàries per acreditar els nous drets, i per seguir atenent o modificant els ja reconeguts. Per no crear greuges comparatius, per estimular el compliment generós de les obligacions de cotització i, alhora, permetre un càlcul actuarial dels paràmetres necessaris per a la viabilitat a llarg termini del sistema, caldria establir i respectar els períodes previs de cotització establerts normativament. En un escenari de col·laboració amb l'Estat espanyol, la Seguretat Social catalana hauria de disposar de totes les dades històriques de cotització, i el repte seria tan sols mantenir i millorar l'eficiència en els períodes de reconeixement del dret a una pensió, i aconseguir una baixa taxa de litigiositat.

En un possible escenari de manca de col·laboració espanyola, podrien no ser accessibles totes les dades dels qui han cotitzat anteriorment a la Seguretat Social espanyola; dades necessàries per verificar el compliment dels requisits exigits per meritar una pensió i per calcular-ne l'import. Per reduir el risc d'aquesta situació cal adoptar mesures preventives i, finalment, aplicar mesures pal·liatives si cal. La principal mesura preventiva és procurar que tots els ciutadans —en especial aquells que per la seva edat o estat de salut prevegin que a mitjà termini seran pensionistes— disposin dels mitjans de prova per excel·lència de la seva activitat laboral passada: un informe de vida laboral i un informe de bases de cotització; ambdós documents, emesos per la TGSS, es poden obtenir per internet sense haver de justificar cap motiu; seria convenient que s'instauressin ja ara incentius concrets perquè el major nombre possible de ciutadans obtinguessin i presentessin aquests documents.

Cal preveure també el pitjor dels casos: que s'hagi de pal·liar una manca absoluta de cooperació i tancament absolut de les dades de les cotitzacions pagades anteriorment, tot i

[33] Aproximadament unes dues terceres parts de la població catalana ha residit sempre a Catalunya (tres quartes parts si considerem tan sols els de nacionalitat espanyola).

que sembli improbable que es neguin a certificar als propis interessats el seu historial de cotitzacions. En aquest cas, el càlcul de les pensions futures dels qui haguessin acomplert la resta de requisits es podria fer basant-se en la tècnica de presumpcions. Per exemple, establir la presumpció *iuris tantum* que els treballadors en actiu que a dia 01 de gener de 2015 tenen una determinada edat, i que no poguessin acreditar el període exacte cotitzat anteriorment, es presumiria *iuris tantum* que acrediten ja un determinat període de cotització (prenent, per exemple, com a referència una fracció de la vida laboral comprovada d'una mostra estadísticament representativa), i qui al·legui que el seu historial de cotitzacions és superior caldrà que aporti les proves documentals pertinents. La tècnica no és gens original: ja va ser emprada per la Seguretat Social espanyola quan es va implantar a partir de 1967 l'actual sistema, i encara avui forma part de la fórmula de càlcul de les pensions de jubilació[34].

2.3.2.4. Les pensions contributives a reconèixer a qui ha treballat un temps a Catalunya i un temps en un altre país, per exemple, Espanya

En una Seguretat Social catalana, cada any hi haurà alguns milers de ciutadans que, residint en aquell moment o no a Catalunya —això hauria de ser indiferent—, demanaran una pensió i voldran que es tinguin en compte, per accedir-hi i per calcular aquesta pensió futura, les cotitzacions que en el seu moment van pagar mentre treballaven a Catalunya.

Com ja s'ha assenyalat anteriorment, els sistemes jurídics de Seguretat Social acostumen a regir-se pel principi de territorialitat. Aquest criteri, per oposició al de personalitat, significa que les normes emanades d'un Estat en matèria de Seguretat Social s'apliquen als qui treballen en aquest Estat, en alguns casos cal que el beneficiari també hi visqui i —en els supòsits més radicals— cal que la contingència que origina la necessitat de protecció social hagi esdevingut a l'interior del territori de l'Estat al qual es demana que pagui una determinada prestació. Aquest principi de territorialitat pot ser modulat, mitjançant tractats internacionals que coordinen l'aplicabilitat de les normes de diversos Estats, quan es donen múltiples punts de connexió en els casos en què són diferents l'Estat on es troba la residència, el lloc de treball o el lloc d'estada temporal d'un treballador o d'altres possibles

[34] Vegeu D.T. 2a de l'Ordre de 18 de gener de 1967, en aplicació dels principis que indica la D.T. 2a.3 de l'actual Llei General de la Seguretat Social.

beneficiaris d'una prestació.

El tipus més sovintejat d'aquests tractats internacionals són els convenis bilaterals[35], que busquen protegir els drets dels treballadors que temporalment han viscut o treballat en més d'un país, per tal que aquesta mobilitat no perjudiqui les seves possibilitats d'obtenir una prestació o la intensitat protectora d'aquesta. És, però, la normativa de la Unió Europea la que més ha avançat en la coordinació de sistemes de Seguretat Social amb un conjunt normatiu —que s'imposa per damunt de les normes pròpies de cada Estat membre— orientat a suprimir qualsevol desavantatge que pogués patir un ciutadà pel fet d'haver viscut o treballat en dos o més països de la UE.

La coordinació de la protecció a les persones que han desenvolupat la seva carrera de cotització en diversos territoris s'aconsegueix principalment mitjançant l'aplicació de cinc principis: a) igualtat de tracte sense discriminar per raó de nacionalitat, incloent-hi les discriminacions indirectes causades per requisits que siguin més difícils de complir per un estranger; b) unitat de legislació aplicable quan es pot donar el conflicte entre dues possibilitats, per exemple alguns treballadors que viuen prop de la frontera i treballen en un altre país, i que es resol en la majoria de casos donant prioritat a la lex loci laboris; c) totalització dels períodes de cotització (o de residència, si fos rellevant) acomplerts en diversos països, que se sumaran com si haguessin transcorregut en un mateix país; d) repartiment prorratejat del cost de les prestacions segons quin hagi estat el temps acreditat en cada país; i e) exportació de les prestacions, és a dir, la possibilitat de demanar que es transfereixi l'import d'una prestació de llarga durada reconeguda a qualsevol país en què el beneficiari decideixi residir.

No és aquest el moment de detallar minuciosament el procediment de càlcul de les pensions quan cal tenir en compte les cotitzacions fetes en diversos països, però sí que cal establir una petita regla que diferencii entre les cotitzacions pagades a Espanya i les pagades als sistemes de Seguretat Social d'altres països. La raó d'aquesta regla és que en matèria de Seguretat Social es tenen en compte, no tan sols els drets adquirits sinó també les

[35] Una característica típica dels convenis bilaterals de coordinació —a diferència dels multilaterals preparats en el si d'organitzacions internacionals— és que no tenen mai una funció directiva, no pretenen que els Estats que els subscriuen ampliïn el seu abast material de protecció o l'àmbit subjectiu dels sistemes de Seguretat Social.

expectatives[36], ja que en el càlcul d'una pensió habitualment es computen les cotitzacions de molts anys, de vegades de tota la vida, i els qui hagin cotitzat en un únic sistema de Seguretat Social tenen l'expectativa que el càlcul de la seva pensió es farà en un sol sistema de Seguretat Social. Tanmateix, quan amb el procés d'independència sorgeixi un sistema de Seguretat Social nou, separat del sistema espanyol, naixerà la necessitat de crear una regla especial per a aquests supòsits. En efecte, aquesta necessitat neix del fet que després dels processos del que s'anomena "totalització" en les normes de coordinació, el beneficiari sovint surt un xic perjudicat en relació amb els qui han cotitzat sempre en el mateix país, malgrat que la finalitat de la norma és evitar-ho. Surt perjudicat perquè no sempre es tenen en compte totes les cotitzacions sinó tan sols les necessàries per accedir al dret, com perquè tampoc es tenen en compte les bases de cotització de la mateixa manera que es tindrien en compte si tota la vida laboral hagués esdevingut en un sol país. Si el principi a seguir hem dit en el preàmbul que era la continuïtat, i si en el moment actual es calculen de manera diferent les pensions de qui ha cotitzat a Espanya i a Catalunya o de qui ha cotitzat a Catalunya i en un altre país europeu o no, així hauria de seguir fent-se el càlcul un cop assolida la independència, com a mínim transitòriament.

Els períodes cotitzats amb anterioritat a Espanya haurien d'assimilar-se a períodes cotitzats a Catalunya de manera que les cotitzacions anteriors i posteriors a la independència es considerarien, a efectes de càlcul de la pensió, com a períodes generats al mateix Estat. Així, els drets dels ciutadans residents a Catalunya no es veurien perjudicats davant una Catalunya independent.

Tanmateix, a efectes de finançament d'aquestes pensions, jurídicament no seria el sistema català de Seguretat Social l'únic obligat al pagament. Catalunya només hauria d'assumir la part que proporcionalment li correspongui en relació amb el període cotitzat al territori català, i la resta seria una obligació jurídica de l'Estat espanyol. I a la inversa, Catalunya hauria d'assumir la part proporcional de les pensions que es generin a Espanya corresponent al temps cotitzat al territori català. En la pràctica, els pensionistes rebrien dues transferències mensuals de cadascun dels Estats, que sumades correspondrien a la pensió que hauria sigut generada sense provocar cap perjudici a resultes del procés d'independència.

[36] La diferència sobre el que són drets adquirits, drets en vies d'adquisició, i les simples expectatives de dret no és pacífica; en matèria de Seguretat Social a Espanya es té una visió un xic més restrictiva en aquest tema que l'emprada en l'àmbit comunitari.

Aquesta distribució financera proporciona una solució equitativa i equilibrada, en relació amb les respectives obligacions envers els pensionistes d'ambdós Estats. Tanmateix, en cas de falta de col·laboració per part d'Espanya, Catalunya tampoc caldria que col·laborés en el finançament de pensions espanyoles. Tenint en compte les dades que ja hem mencionat en relació amb l'esforç contributiu i els moviments residencials postjubilació entre Catalunya i Espanya, en principi no caldria anticipar un desequilibri gaire radical en aquest escenari.

En canvi, els períodes cotitzats a Espanya després de la independència tindrien la consideració de cotitzacions generades a un altre Estat comunitari, i serien de màxima utilitat, en aquest cas, les eines jurídiques del Dret comunitari relatives a la totalització de períodes cotitzats a diversos països comunitaris. En aquest sentit, el Reglament UE 883/2004 incorpora els sistemes de coordinació més desenvolupats existents actualment, per tal d'assegurar "als treballadors que es desplacen a l'interior de la Comunitat, als seus drethavents i als seus supervivents, el manteniment dels drets i beneficis adquirits i en curs d'adquisició".

El mateix tracte jurídic rebrien també, lògicament, els períodes cotitzats a altres països comunitaris abans i després de la independència. En el cas de cotitzacions pagades a altres països no comunitaris els criteris de coordinació serien —quan existeixin— els dels tractats bilaterals o multilaterals que fins ara s'aplicaven als ciutadans catalans i espanyols.

En un escenari de col·laboració amb Espanya, la situació idònia seria que la Unió Europea mantingui els drets associats a la lliure circulació dels treballadors catalans. Això permetria automàticament la continuïtat dels mecanismes i del marc jurídic comunitari existent en matèria de coordinació dels sistemes de Seguretat Social, ja que jurídicament els drets de Seguretat Social comunitaris són la conseqüència necessària de dita llibertat de circulació; així mateix, això evitaria innombrables problemes de gestió de prestacions i cotitzacions en relació amb els països veïns, i també permetria estalviar la posada en marxa de múltiples i complicats acords bilaterals *ad hoc* per al manteniment de drets, que podrien cristal·litzar-se amb el pas del temps, dificultant jurídicament el retorn a l'esmentat marc jurídic comunitari.

La concessió de drets associats a la lliure circulació és habitual en relació amb els ciutadans no comunitaris amb qui la Unió Europea subscriu Acords d'Associació econòmica. En aquest sentit, la concessió d'aquests drets no implica que la Unió Europea estigui proporcionant cap suport al procés d'independència; simplement, a efectes pràctics permet evitar disrupcions

econòmiques i socials greus, sense que això impliqui una concessió especial ni un tractament més privilegiat que a d'altres països, ja que és un estatut jurídic similar als que es negocien amb normalitat amb països no membres de la Unió sense una especial transcendència. La UE ha aprovat també normes de coordinació en matèria de Seguretat Social amb el Marroc, Algèria, Tunísia, Israel, Macedònia i Croàcia; i estan avançades les negociacions per establir acords similars amb Montenegro, San Marino, Albània i Turquia. El Comitè Econòmic i Social Europeu ha instat al Consell a subscriure acords similars amb els països BRICS (Brasil, Rússia, Índia, Xina i Sud-àfrica), amb els països balcànics, els de l'est d'Europa, i en general amb tots aquells que mantinguin un nombre respectable de ciutadans seus en territori de la Unió, entenent que això protegeix alhora als ciutadans de la UE i als ciutadans dels Estats tercers [37].

Tanmateix, si Catalunya tindria interès que els seus ciutadans que han treballat i cotitzat a Espanya o a d'altres països rebessin d'aquests altres sistemes de Seguretat Social la quota-part que els correspon, també els països que ens envolten tenen ciutadans que han treballat i cotitzat algun temps a Catalunya, i que desitjarien que la Seguretat Social catalana coparticipi en el pagament de llurs pensions; per això desitjarien que s'apliqués la normativa de coordinació que correspongués, sigui la normativa comunitària sigui un conveni bilateral. En aquest aspecte, convé recordar que els Estats tenen diversos mitjans per proporcionar als ciutadans la conservació dels drets en vies d'adquisició i la coordinació de sistemes de Seguretat Social: convenis multilaterals, acords bilaterals, o mesures unilaterals de tipus legislatiu o administratiu.

I aquestes darreres mesures unilaterals són les que caldria emprar en els primers moments de transició: aplicar unilateralment —i convidar als altres Estats afectats a fer recíprocament el mateix— les mesures de coordinació que s'aplicarien si ja s'hagués aconseguit que Catalunya fos successora de la normativa internacional de coordinació de sistemes de Seguretat Social que s'aplica actualment a Espanya. Aquesta aplicació recíproca dels instruments convencionals pendents de ratificació, no necessita cap acord mutu previ explícit, ja que la reciprocitat pot ser tàcitament admesa quan les circumstàncies dels moments inicials no faciliten el diàleg institucional.

[37] Vegeu els documents REX/363 sobre la dimensió exterior de la coordinació en matèria de Seguretat Social de la UE, després de la comunicació de la Comissió COM(2012) 153 final.

El resultat que s'obtindria amb aquest procediment és: a) per als ciutadans, els treballadors de qualsevol altre país (francès, alemany, argentí, espanyol, entre d'altres), que durant un temps haguessin cotitzat a Catalunya, no patirien els efectes del període transitori entre la independència de Catalunya i la plena inserció del nostre país en els mecanismes internacionals de coordinació i b) per al nostre país, que es faria càrrec en una magnitud equitativa dels costos de Seguretat Social dels qui han treballat a Catalunya un temps, i, justament amb els mateixos termes que cal esperar que s'apliquin als ciutadans catalans que hagin treballat en aquells països, en especial a Espanya; la posterior subscripció de convenis internacionals no faria, aleshores, sinó ratificar la pràctica existent.

La reciprocitat tàcita ha estat un criteri emprat per la llei i els tribunals durant força anys en l'àmbit de la protecció social. És un principi que té ancoratge en el Dret Internacional [STS 7 d'octubre de 2003] i s'explicita a l'art. 7.5 LGSS per resoldre l'enquadrament de treballadors estrangers, i en altres normes reglamentàries, com l'art. 2.3 del RD 383/1984, sobre l'àmbit de les prestacions LISMI; i l'art. 2 de l'Ordre de 21 de desembre de 1979 per als jugadors professionals de futbol. El problema era conèixer quins eren els països que l'aplicaven: calia recórrer a les circulars no publicades de l'INSS 40/82, de 7 d'abril, 94/82, de 23 de novembre, i 16/84, de 2 d'abril. Més modernament ha estat emprat a l'art. 4.2 del RD 1618/2007, que regula el fons de garantia del pagament d'aliments.

Les mesures unilaterals són aplicades pels Estats per superar les restriccions de territorialitat o nacionalitat i són promogudes pels instruments jurídics internacionals, sigui per proporcionar igualtat de tracte dels immigrants estrangers amb els nacionals en el país d'acollida, sigui per protegir a les persones que es desplacen a altres estats (p. e. permetent l'exportació de prestacions sense restriccions). Un exemple recent el trobem a la Recomanació 202 de l'OIT, adoptada el 2012, que planteja que l'establiment unilateral de mínims de protecció social pot ser una eina per pal·liar la manca d'acords de coordinació entre els països pel que fa a qualsevol branca de la Seguretat Social. Fins i tot, poden ser una obligació per a l'estat: segons la Carta Social Europea, tant l'original com la revisada, els Estats no tan sols s'obliguen a celebrar acords bilaterals i multilaterals per assolir els objectius de protecció social, sinó també a emprar "altres mitjans" per assegurar el dret a la Seguretat Social dels treballadors migrants; el Comitè Europeu de Drets Socials del Consell d'Europa ha establert que els altres mitjans inclouen les mesures unilaterals legislatives o

administratives que els Estats poden emprar com a alternativa als acords bilaterals[38].

Finalment, cal establir un mecanisme de garantia a favor dels ciutadans que, afectats per un càlcul de totalització i prorrata del seu dret a una pensió, es trobessin en un primer moment amb el boicot de l'altre Estat que es negués a pagar la seva respectiva part. Com que la voluntat de Catalunya seria que cap dels seus ciutadans surti perjudicat pel procés d'independència, caldria crear un Fons de Garantia de Prorrates Impagades, mitjançant el qual Catalunya oferiria la garantia que cap dels seus ciutadans cobraria una pensió menor que la que li hauria correspost si el procés d'independència no hagués succeït; en la pràctica, això implicaria fer-se càrrec provisionalment de pagar la part proporcional que correspongui a Espanya en una pensió i subrogar-se en els drets del pensionista de reclamar aquesta part a partir del moment en què s'establís un acord entre els dos Estats. És més que previsible que una hipotètica posició de boicot radical, que en cas de produir-se, tindria una durada de tan sols uns mesos, ja que a ambdós Estats hi hauria molta gent interessada que s'arribés a un acord en el tema de pensions, com ho han fet històricament la majoria de països desenvolupats al marge de les simpaties mútues que es tinguin.

2.3.2.5. Les prestacions contributives de curta durada

Sota aquesta denominació hi agrupem un conjunt de prestacions econòmiques que tenen en comú el fet de no tenir caràcter vitalici, i que per a la seva concessió els requisits que s'exigeixen són de més fàcil acompliment, ja que els períodes previs de cotització requerits són força més breus que en el cas de les pensions. Alhora, però, l'exigència en l'acompliment d'aquests requisits acostuma a ser un xic més estricta i no hi ha mecanismes pal·liatius de les llacunes de cotització o del requisit de trobar-se en alta i al corrent de pagament. Una altra característica comuna és que no sempre aquestes prestacions són exportables, ni es preveuen mecanismes de coordinació per totalitzar els períodes de cotització acomplerts en altres països. Per tant, les prestacions per atur, per incapacitat temporal, maternitat o paternitat, risc durant l'embaràs o durant la lactància, per ser familiars supervivents sense haver-hi vídua ni fills, entre d'altres. Sovint no s'inclouen en els convenis bilaterals de Seguretat Social, o quan s'inclouen ho són amb efectes molt limitats, per exemple, per establir que els fills del treballador estranger que romanguin al país d'origen es

[38] INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION "*Social security coordination for non-EU countries in South and Eastern Europe. A legal analysis*" Budapest: ILO, 2012; ISBN: 978-92-2-126924-3. Pàg.31.

considerarà igualment que segueixen a càrrec seu[39].

El que es proposa per a aquestes prestacions és conservar la seva naturalesa: no exportables i no totalitzables; i, quan escaigui, aplicar unilateralment el criteri que figura en els textos internacionals subscrits per Espanya, sigui als acords bilaterals (la majoria són amb països nord-americans i sud-americans), sigui al reglament comunitari de coordinació de sistemes de Seguretat Social; i —òbviament— proposar als països afectats la reciprocitat fins que siguin subscrits nous acords. Això suposa que, en la majoria dels casos, les prestacions econòmiques seran pagades per la institució de Seguretat Social del lloc on es treballi, és a dir, que els qui treballin a Catalunya, siguin de la nacionalitat que siguin, i fins i tot si tenen la residència en un altre territori, si estan en situació d'atur, de baixa per malaltia, maternitat, entre d'altres, cobraran de la Seguretat Social catalana, perquè aquí serà també on estaran afiliats i on hauran cotitzat. Tan sols en alguns casos particulars (p. e. professionals que treballen a diversos lloc i es desplacen sovint), podrà prevaldre el criteri del lloc de residència, d'acord amb les regles que figuren en els textos internacionals esmentats.

2.3.2.6. Les prestacions en espècie

Les prestacions en espècie són béns i serveis que es lliuren directament a les persones protegides. La prestació més important quantitativament és l'assistència sanitària, tot i que de vegades es diferencia entre subcategories d'aquesta: mèdica, farmacèutica, ortoprotèsica, rehabilitadora, entre d'altres; el segon tipus de prestacions en espècie són els serveis socials, per exemple les residències assistides; i també es consideren internacionalment prestacions en espècie els reemborsaments en efectiu de despeses anticipades pel beneficiari, per exemple, les despeses mèdiques o les despeses de sepeli.

Tant les prestacions sanitàries com els serveis socials actualment són prestats a Catalunya per institucions catalanes, amb caràcter pràcticament universal, als ciutadans residents a Catalunya. Per tant, es pot afirmar que, en l'inici del nou Estat, en qualsevol escenari, aquestes prestacions seguiran essent proporcionades als ciutadans catalans per les

[39] D'entre els 23 convenis bilaterals subscrits per Espanya, aproximadament en la meitat no es preveu cap coordinació de prestacions familiars, i en una tercera part d'ells no s'inclouen les contingències d'incapacitat temporal o de maternitat; tan sols en un d'ells (Xile), es permet l'exportació de les prestacions per atur.

mateixes institucions que en l'època anterior i amb la mateixa intensitat, fins que no es posin en marxa els mecanismes legals capaços d'establir una nova ordenació.

Per als ciutadans d'altres indrets, cal tenir present que els pocs convenis bilaterals que regulen aquesta prestació (p. e. Andorra i Xile, entre d'altres), així com la normativa de la Unió Europea, preveuen que la institució competent per proporcionar prestacions en espècie és la del lloc de residència i com que, atesa la naturalesa d'aquestes prestacions, la seva prestació exigeix habitualment immediatesa, també serà la institució més propera l'encarregada de proporcionar aquesta prestació quan el beneficiari es trobi temporalment en un territori diferent, o quan siguin familiars del titular els que siguin beneficiaris d'aquesta prestació que visquin en un altre país, per posar un parell d'exemples de situacions excepcionals que han de ser regulades expressament.

Ara bé, aquest encàrrec es compensa amb el fet que les institucions que de forma extraordinària atenguin a un beneficiari tenen el dret a demanar a la institució ordinària, la de residència del beneficiari, que els pagui les despeses de l'assistència prestada. I la facturació de despeses entre diverses institucions nacionals de Seguretat Social pot ser resolta amb els criteris que hem emprat anteriorment de repartiment de la quantia de la prestació. Les prestacions en espècie són escassament modulables (a un malalt se l'ha de curar, difícilment se'l podria curar en un percentatge prèviament establert), però la factura d'aquesta assistència pot ser repartida.

La facturació de les despeses sanitàries ocasionades per ciutadans assegurats en sistemes de protecció social d'altres països representa un volum econòmic important, ja que, per diversos motius (clima, cost de la vida, laxitud normativa, qualitat dels serveis sanitaris, entre d'altres), el nombre d'estrangers que reben assistència a Catalunya perquè hi són residents, o perquè s'hi trobaven accidentalment quan necessiten assistència és molt superior al moviment invers[40]; el problema és que, segons manifesta el *Tribunal de Cuentas*[41] en fiscalitzar aquest tema, la quantitat que es factura no arriba ni a una tercera part de la despesa real: alguns països no paguen mai les factures (alguns des de fa més de 50 anys!) i el deute acumulat és de milions d'euros; el desgavell és tan important que aquest organisme

[40] Segons la Memòria 2012 de la TGSS, el que s'ha cobrat de la Seguretat Social d'altres països són 562,4 M€, mentre que tan sols s'ha hagut de pagar una desena part d'aquest import (57,5 M€) per l'assistència rebuda a l'estranger pels ciutadans espanyols.

[41] Informe publicat en el BOE de 25 de març de 2013; 178 pàgines.

fiscalitzador recomana rescindir un seguit de convenis bilaterals. La lectura de l'esmentat informe de fiscalització, i en especial de les seves recomanacions, ens mostra que és necessari que l'assistència sanitària vagi acompanyada d'una estructura de gestió suficient i que cal assumir la incomoditat d'instaurar mesures de control.

Les categories fins ara examinades cobreixen la major part de les prestacions de protecció social, però hi ha tres o quatre grans temes pendents de millorar la seva regulació i la seva integració en la gestió de l'estat del benestar. Aquests temes addicionals tenen en comú que la seva expansió ha estat majoritàriament recent i que, tot i la seva importància, no figuren en els acords bilaterals internacionals en matèria de Seguretat Social [42].

El primer és el de les prestacions d'ajuda a les situacions de dependència, el SAAD, que va néixer amb una certa ingenuïtat financera (suposant que durant força temps hi hauria els recursos econòmics per mantenir el programa) i tècnica (sense temps ni recursos per crear els serveis que es prometien, ni tan sols per formar correctament la gran quantitat de professionals que calia tenir capacitats), i que ha acabat amb una deslleial retirada de suport econòmic per part de l'Estat que ha deixat les comunitats autònomes amb la responsabilitat d'administrar unes expectatives insatisfetes. Malgrat que diversos països europeus han implantat prestacions similars per tenir cura durant llargs períodes dels qui han perdut la seva autonomia personal, no existeixen normes internacionals multilaterals de coordinació ni convenis bilaterals als quals ens puguem referir. Per tant, el conjunt de prestacions ofertes pel SAAD hauran de ser tingudes com a enterament pròpies en tots els aspectes.

Les pensions complementàries, basades en sistemes de capitalització, no necessiten un mecanisme de totalització i repartiment *prorrata temporis* per fer efectiva la seva liquidació protectora, ja que l'antiguitat d'afiliació és per si mateix irrellevant i depenen totalment de l'import invertit i de la rendibilitat obtinguda. Per aquest motiu, el Reglament comunitari de coordinació 883/2004/EC fa una breu referència, tan sols per excloure aquestes pensions dels mecanismes comuns de coordinació. Ara bé, els països poden estar interessats a concertar mesures d'informació i transparència, no tan sols per als aspectes tributaris o de responsabilitat pecuniària, sinó també en l'àmbit de la protecció social per la seva possible repercussió en aplicar justes mesures d'incompatibilitats i de garantia de pensió mínima.

[42] Vegeu el capítol 6 sobre perspectives futures de la coordinació de la Seguretat Social a INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION "*Social security coordination for non-EU countries in South and Eastern Europe. A legal analysis*" Budapest: ILO, 2012; ISBN: 978-92-2-126924-3. Pàg.34 i s.

Els migrants irregulars són motiu d'emergència social habitual. Les migracions no són res nou, ja que la majoria de països, entre ells Catalunya, s'han construït a través de successives migracions. Els fluxos migratoris s'han incrementat progressivament per la globalització i l'increment de la interconnexió (a Espanya entre 1995 i 2010 el percentatge de població immigrant s'ha quintuplicat), fins que la crisi econòmica ha fet que davallessin a partir de 2007; però malgrat les percepcions populars errònies, el nombre de treballadors migrants en situació irregular és notablement inferior a Europa en relació amb els que hi ha als EUA. Previsiblement, la demanda de treballadors immigrants no decaurà en els propers anys per tal de reequilibrar l'envelliment de la població (ajornar la jubilació és una mesura que tindrà tan sols un efecte temporal), tot i que és previsible que els països receptors siguin més selectius i apliquin durament mesures contra la immigració il·legal[43]. Els instruments jurídics internacionals: a) normalment ignoren als qui estan en situació irregular o els exclouen explícitament; b) molts països han estat refractaris a ratificar convenis internacionals sobre migracions per por que els seus ciutadans migrants no fossin ben acollits, i c) els instruments internacionals més complets en matèria de protecció dels migrants únicament són ratificats pels Estats exportadors d'emigrants i no pels països receptors[44] .

2.3.3. Funció de disseny i gestió financera i actuarial

Assegurar la capacitat de pagament i sostenibilitat del sistema a llarg termini, per fer front a les prestacions programades, implica dissenyar un equilibri de la despesa previsible en prestacions amb un programa de recaptació de cotitzacions i rendibilitat d'actius, alhora que

[43] MOREHOUSE, C. & BLOMFIELD, M "*Irregular Migration in Europe*" Washington, Migration Policy Institute, 2011
http://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/TCMirregularmigration.pdf

PAPADEMETRIOU, D. "*Las migraciones se enfrentan a un crecimiento lento*" a Finanzas y Desarrollo, Washington: Fons Monetari Internacional, setembre 2012.

https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2012/09/pdfs/papademetriou.pdf

[44] Per exemple, el "Conveni Internacional sobre la protecció dels drets dels treballadors migrants i dels membres de la seva família" aprovat per Nacions Unides l'any 1990, no ha estat ratificat per cap país europeu ni de l'Amèrica del Nord. I una situació gairebé idèntica es dóna en relació amb el "Conveni sobre els treballadors migrants", núm. 143, de l'any 1978, de l'Organització Internacional del Treball (OIT).

es garanteix la liquiditat a curt termini.

Si l'Agència Catalana de la Seguretat Social coordina efectivament tots els programes de protecció social, la tasca d'assegurar la viabilitat del sistema no s'esgota en la tradicional valoració de l'esforç financer que representen les pensions contributives i les previsions actuarials en funció de les variables més determinants; també ha d'incloure la previsió a mitjà termini de l'esforç necessari per assegurar el principi de suficiència prestacional dels programes finançats amb els impostos generals.

La responsabilitat financera fa necessari que existeixi un balanç analític de cada règim, de cada programa, de cada bonificació, a fi i efecte de conèixer les subvencions internes, i el cost de cada decisió política que es prengui en relació amb el programa nacional de protecció social.

En una societat de recursos econòmics escassos, és inevitable que hi hagi un límit en tot programa assistencial a partir del qual es digui que no. Aquest límit ha d'estar clarament previst en la norma, i definides les possibilitats d'accedir a qualsevol dels programes de protecció social. La denegació per manca de pressupost disponible d'una prestació legalment prevista no és jurídicament admesa com a lícita.

En tot cas caldria cercar el suport d'organismes internacionals com l'OIT, i l'AISS que sovint proporcionen assessorament als països i a les institucions de Seguretat Social. Tots els estats emergents han bastit el seu sistema de Seguretat Social amb el suport dels organismes internacionals, que fan de l'assistència tècnica una de les seves principals polítiques d'actuació.

2.3.4. Funció de gestió del fons de reserva

La majoria de sistemes de Seguretat Social dels països desenvolupats compten amb fons de reserva que cal administrar amb els tradicionals principis de rendibilitat, seguretat, liquiditat i diversificació. El disseny de les estratègies d'inversió, les polítiques d'inversió de carteres, l'aplicació d'una metodologia d'avaluació justa dels actius i, en general, l'aplicació dels principis d'una prudent administració, requereixen un òrgan gestor amb coneixements suficients per valorar les propostes d'inversió que els proposin, i una estructura de personal qualificat que executi aquestes decisions.

Com s'ha dit a la primera part d'aquest informe, el saldo del Fons de Reserva espanyol era a finals de l'any 2013 de 53.744 M€, és a dir, el 5,25% del PIB del mateix any, i la rendibilitat global del Fons des de la seva creació l'any 2000 fins a finals de 2013 va ser, en termes anualitzats, d'un 4,56%[45], clarament inferior a la rendibilitat mitjana obtinguda pels altres països durant el període 2009-2011, que va ser del 8,1% en termes nominals[46].

Els costos dels serveis centrals per a la gestió financera (bàsicament les operacions al mercat del deute públic) foren de 903 M€ anuals. Això ens orienta sobre el cost de gestió d'aquest fons que és necessari i que caldria probablement modificar el seu comportament per tal que la gestió prudent anés acompanyada de diversificació (el fons de reserva espanyol està invertit en un 97% en deute públic espanyol[47]). Com s'ha analitzat a l'informe del Consell sobre "La distribució d'actius i passius"[48], caldria pactar quina part de l'actual Fons de Reserva ha de ser traspassat a Catalunya.

2.3.5. Funció d'administració dels recursos humans i els sistemes tecnològics. Estimació aproximada dels costos i dels recursos humans i materials necessaris

La direcció de persones en una organització (atreure, retenir, formar i remunerar correctament) és determinant per a la qualitat de la governança de qualsevol servei públic. L'eficàcia dels controls interns i l'adhesió a un codi ètic intern, depenen a parts iguals de la qualitat del personal encarregat de dur-ho a terme, i de la motivació que aportin una política retributiva proporcionada i una avaluació justa de mèrits rellevants a efectes de promoció. La gestió del personal en l'àmbit de la Seguretat Social espanyola està centralitzada en els aspectes més essencials i, com en les altres competències que assumiria íntegrament el nou

[45] "*Fondo de Reserva de la Seguridad Social - Informe a las Cortes Generales. Evolución actuaciones del año 2013 y situación a 31 de diciembre de 2013*", pàg.36.

[46] "*La investigación del AISS traza un panorama del rendimiento de las Inversiones de los fondos de reserva de la seguridad social*". http://www.issa.int/es/-/issa-research-maps-the-investment-performance-of-social-security-reserve-funds

[47] "*Fondo de Reserva de la Seguridad Social - Informe a las Cortes Generales. Evolución actuaciones del año 2013 y situación a 31 de diciembre de 2013*", pàg.24.

[48] Vegeu l'informe del CATN: "*La distribució d'actius i passius*".

Estat, caldria completar l'estructura de gestió.

El mateix succeeix amb la gestió dels recursos informàtics i en general de les estructures TIC, que són responsables d'un enorme volum de dades que cal processar i assegurar-ne la integritat i disponibilitat. Els terminis breus en què es resolen la majoria de tràmits amb la Seguretat Social espanyola, es deuen al fet que la majoria d'aquests tràmits es fan amb l'ajuda de programes informàtics molt complets i amb processos basats en documents digitals; el manteniment i les inversions en aquest àmbit mouen importants quantitats de recursos que caldria controlar minuciosament.

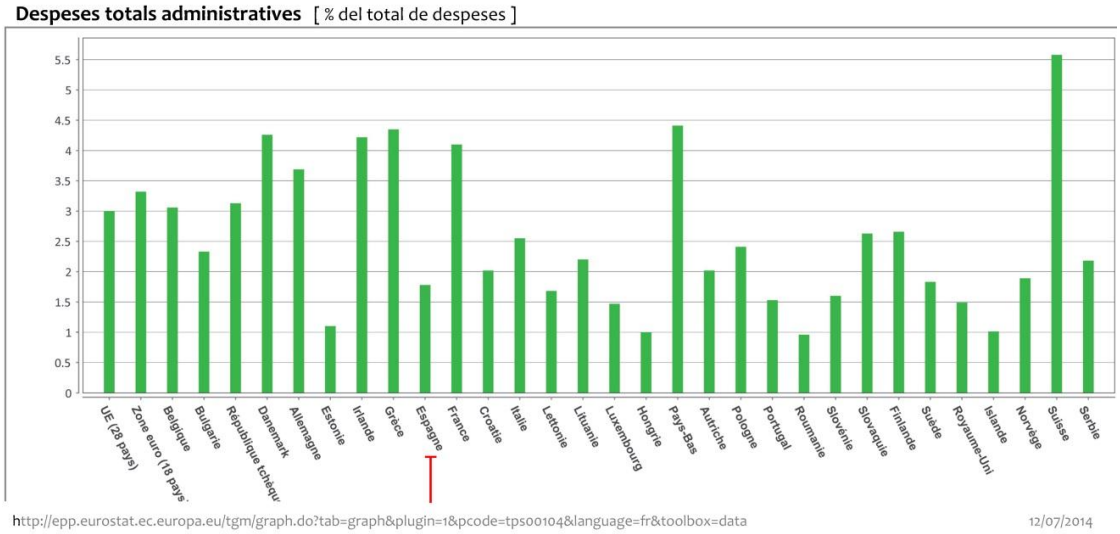
Les dues grans entitats gestores de Seguretat Social tenen a Catalunya (dades de finals del 2012) 1.479 empleats l'INSS, i 1.687 la TGSS. Una característica comuna és que aproximadament la meitat d'aquests empleats públics pertanyen a la categoria C2, la més baixa d'administratius (51% a l'INSS, i 48% la TGSS). A mitjà termini sembla que caldria reconèixer la real tecnificació de la plantilla. Avui per avui és una plantilla de baix cost que en realitat realitza moltes vegades tasques qualificades superiors a la seva categoria, fet que explica en part que el sector públic presumeixi de baixos costos d'administració. La plantilla de les URE (Unitats de Recaptació Executiva) té un cost lleugerament superior, ja que els empleats tenen importants incentius econòmics vinculats a la productivitat.

Els costos d'administració del sistema de Seguretat Social són a Espanya molt baixos. Segons les dades de la Unió Europea (Eurostat), les despeses espanyoles mesurades en un percentatge sobre el total de despeses són gairebé la meitat que la mitjana dels països europeus, i això ens fa suposar que a mitjà termini no es pot preveure cap estalvi en aquest concepte.

Figura 1

Despeses totals administratives

(% del total de despeses)



Font: Eurostat

Així mateix, caldrà assumir un seguit de funcions que ara es realitzen als serveis centrals de Madrid d'aquestes entitats gestores (gestió patrimonial i pressupostària, relacions internacionals, ordenació jurídica, entre d'altres). Estimem que no menys de 300 persones molt qualificades serien necessàries per fer això, tal com veurem en parlar dels costos de personal.

No sembla probable que a resultes del procés de transició hi hagi un nombre important de funcionaris de la Seguretat Social que marxi de Catalunya, ja que es tracta de persones arrelades al país i amb un elevat grau de satisfacció per la feina que fan; tan sols en alguns cossos especialitzats (p. e. lletrats de la Seguretat Social) hi ha un índex de mobilitat geogràfica superior. Cal prestar, però, atenció a una altra dada: l'envelliment de la plantilla derivat de l'aturada de noves incorporacions i promocions a causa de les mesures d'austeritat: si en el conjunt de l'Administració pública el nombre d'empleats de més de 60 anys és d'una mica més de l'11%, en l'àmbit de la Seguretat Social és de més del 13%, però la dada en què ens hem de fixar és que en la categoria A1 (llicenciats), el nombre de

treballadors de més de 60 anys voreja el 18%,[49] situació que és comuna als països de l'OCDE, ja que arreu es va produir una expansió del servei públic als anys setanta i una política contemporània de contenció de la despesa pública, i el resultat és que bona part del personal que normalment esperava ser promocionat a llocs de responsabilitat es jubilarà al mateix temps que els qui ocupen actualment aquests llocs directius.[50]

La gestió actual de la Seguretat Social compta amb el suport de múltiples programes informàtics que han permès millores en tots els objectius de gestió, especialment visible en els terminis de resolució de les sol·licituds de pensions. En un escenari de col·laboració amb l'Estat espanyol, seria interessant poder disposar d'aquests programes informàtics, o almenys dels més importants[51], perquè això beneficiaria als ciutadans, que veurien gestionades millor i ràpidament les seves pensions per part d'uns funcionaris que estan

[49] Dades del "*Boletín Estadístico del personal al Servicio de las Administraciones Públicas*", juliol 2013.

[50] PILICHOWSKI, E, ET AL. "*Ageing and the public sector: Challenges for financial and human resources*" OECD Journal on Budgeting, vol. 7 núm. 4.

[51] Una llista de les aplicacions més importants que manifesta l'INSS a la seva Memòria és aquest: —NORMASS: base de dades que conté prop de set mil normes internes de la Seguretat Social; —JURIDICA: gestió i intercanvi d'informació entre serveis jurídics; —SID: Sistema d'informació per a Directius amb dades relacionades amb els objectius de gestió; —GESECO: Gestió econòmica i pressupostària, des de la proposta de despesa al pagament final; —DETALLE$_2$: detalla saldos comptables en conceptes extrapressupostaris; —PRISMA: base de dades estadística per al control i seguiment de la gestió; —PRISMA-EIS: estadístiques de gestió de la incapacitat temporal i similars de curta durada; —ALFA: tramitació informatitzada de pensions segons legislació espanyola; —@LFA: subsidi per atur a majors de 52 anys i control dels requisits; —IRISS: Tramitació d'expedients segons normativa internacional (reglaments comunitaris + convenis bilaterals); —TESOL: tràmit electrònic de sol·licituds de prestacions efectuades pels ciutadans; —FRIN: Formularis de peticions relacionades amb pensions (trasllats, tipus retenció fiscal, compatibilitats, entre d'altres); —FRIT: Formularis de sol·licituds relacionades amb incapacitats temporals (IT); —DAS: Comprovació del dret a l'assistència sanitària; —ASIA: Assistència Sanitària Internacional Automatitzada; —FISS: Facturació de les CCAA de l'assistència sanitària a l'empara de normes internacionals; —CAPRI: Tramitació factures de les CCAA per assistència sanitària per contingències professionals; —TSE/CPS: emissió de targetes sanitàries europees i certificats substitutius; —INCA: Gestió de prestacions per IT, Maternitat, Risc durant l'embaràs, etcètera; —INCA WEB: Gestió, dins el sistema RED, dels comunicats de baixa per IT; —ATRIUM: Aplicació informàtica de les Unitats Mèdiques que controlen les IT; —MIDAS: Manteniment informàtic dels deutes adquirits per la Seguretat Social; —SINTOX: gestió de prestacions derivades del Síndrome Tòxic; —PF-PROS@: gestió de les prestacions de protecció familiar; —OFERIN: Aplicació de l'oficina d'enllaç de relacions internacionals per als expedients de prestacions; —ECIP: Enllaç i col·laboració internacional de prestacions; —REMUPRES: resum municipal de prestacions; —SILSSP: Actualització i control de les prestacions del sistema de Seguretat Social; —INFOBASS + INFOEXPRESS + CAISSGESTIONA: bases documentals de suport a les gestions informatives; —SILCON: sistema de seguretat i confidencialitat; —RPSP: Registre de prestacions socials públiques, que són abonades totalment o parcialment amb fons públics.

familiaritzats amb aquests programaris, i a ambdues institucions de Seguretat Social perquè seria molt més fàcil l'intercanvi de dades que ens beneficiaria mútuament. Si es preveu un escenari de no-col·laboració, caldrà crear-los o cercar en el mercat internacional un sistema informàtic de gestió similar.

La Seguretat Social espanyola ha patit, com totes les administracions públiques, una severa limitació a l'entrada de nou personal, i com en altres administracions, algun dels inconvenients que això ha provocat ha estat esquivat mitjançant l'externalització de molts processos, en unes condicions que semblaven talment una contractació directa fins al punt que finalment el *Tribunal de Cuentas* va adreçar-se a les Corts Generals el 26 de febrer de 2009 manifestant que existia un perill real que finalment el personal de les empreses subcontractades esdevingués personal laboral indefinit de l'Administració en virtut de successives sentències judicials. El Tribunal explica en el seu informe[52] de 26 de juny de 2014 com en un contracte de més de 100 M€ celebrat el 2010 es justificava la contractació per la limitació de personal que comentem, i es reservava a l'Administració el poder de variar la composició de l'equip que dugués a terme els treballs, el seu horari, i fins i tot el control de presència; això també podem veure que succeeix en el plec de prescripcions tècniques del darrer projecte important de la Seguretat Social espanyola[53]: el projecte cret@ al qual ens referirem posteriorment.

I, per tenir una visió de conjunt de les tasques informàtiques que realitza la GISS, es pot veure el concurs que està obert actualment per valor de 27,5 M€ per als "*Servicios de operación, gestión y soporte técnico de los sistemas de información de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social*", en el qual demanen un equip de 73 persones (en detallen les competències i, fins i tot, l'antiguitat que han de tenir per operar en cada tecnologia). Amb un cop d'ull a les 110 pàgines del dossier de prescripcions tècniques del concurs, es pot veure la llista de l'equipament informàtic, i les tasques habituals que es fan (p. e. vida laboral telefònica: 65.000/dia; vida laboral internet: 25.000/dia; carta recordatori reconeixement mèdic: 4.035/mes), i una estimació de treballs no planificats a partir de l'experiència passada (p. e. carta a pensionistes regularització IRPF: 959.843; qüestionaris

[52] TRIBUNAL DE CUENTAS "*Informe de fiscalización de la contratación celebrada durante el ejercicio 2010 por las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, adscritos a la Secretaria de Estado de la Seguridad Social*", informe 1039 de 26/06/2014 http://www.tcu.es/repositorio/ee5fb0ce-cba2-4b85-9cac-5f8193b723f4/I1039.pdf

[53] https://w6.seg-social.es/licitacion/fichaExpte.do?idExpediente=240

de satisfacció: 650.000). En resum, l'elevadíssim nivell de subcontractació fa que no sigui gaire pràctic examinar les xifres actuals de personal que la *Gerencia de Informática de la Seguridad Social* (GISS) dedica formalment a l'activitat que el seu propi nom indica, ni el cost d'aquest personal al capítol 1, ja que no és representatiu en absolut dels costos reals.

Naturalment, aquesta substitució de contractació de personal amb càrrec al capítol 1 de la TGSS per externalització de serveis a empreses alienes, amb càrrec al capítol 2, no ha deixat de provocar les protestes sindicals,[54] que ratifiquen els fets del paràgraf anterior, i denuncien que actualment als serveis centrals de la GISS hi ha 2/3 parts de personal extern contractat en concepte d'assistència tècnica, i tan sols 1/3 de personal funcionari de la pròpia GISS, alhora que compara els costos del personal subcontractat que figura a les clàusules de concursos licitats, amb el cost del personal propi de l'organisme, per argumentar que la causa de les subcontractacions no és l'estalvi de costos. Segons ha estat publicat també, aquestes adjudicacions recauen en un nombre reduït d'empreses, i especialment en una d'elles[55]. El govern espanyol, en resposta a un parell d'interpel·lacions parlamentàries, ha reconegut l'existència d'aquesta important subcontractació a la GISS, ho justifica per la carència de personal i li treu importància perquè no suposarà reducció del personal funcionari o contractat anteriorment (obvi, si els manca personal) i tampoc increment de costos, perquè les subcontractacions es financen amb partides pressupostàries ja aprovades[56]; i la memòria d'impacte que acompanya a l'avantprojecte de llei estima que es necessitaran un centenar d'especialistes informàtics en la fase de manteniment (en la de creació del programa foren 160), amb un cost anual de 5,78 M€, finançats naturalment amb la partida pressupostària de treballs encarregats a empreses externes. El que ens interessa també és veure que el cost estimat per a cadascun d'aquests especialistes informàtics no difereix gaire del que estimarem més tard per al personal qualificat que necessitaríem incorporar als serveis centrals de l'Agència Catalana de

[54] COORDINADORA DE INFORMÁTICA CGT "Gerencia de Informática de la Seguridad Social. Desmontando el AM (desarrollo gestionado), en http://www.cgtinformatica.org/content/gerencia-inform%C3%A1tica-de-la-seguridad-social-desmontando-el-am-desarrollo-gestionado

[55] GARCIA, PABLO, "La Seguridad Social vuelve a adjudicar a dedo su informática por 70 millones de euros" http://vozpopuli.com/economia-y-finanzas/27329-la-seguridad-social-vuelve-a-adjudicar-a-dedo-su-informatica-por-70-millones-de-euros. Una llista més precisa de les adjudicacions aconseguides per cadascuna les principals empreses adjudicatàries (Informática El Corte Ingles, SA, Indra Sistemas SA, Software AG, SA, Accenture, INSA, etc.) es pot veure en el buscador especialitzat http://tenderise.eu/

[56] Boletín Oficial de las Cortes Generales – Congreso de los Diputados, Serie D, núm. 344 de 17/10/2013, p.763-764.

Seguretat Social (el cost en les contrates de desenvolupament de programari és molt superior: més de 65 €/hora, però aquí s'inclouen molts altres conceptes de despesa de funcionament de les denominades en els concursos "factories de programari" on es concentren els desenvolupadors subcontractats).

La subcontractació de serveis informàtics ens proporciona una aproximació a aquests programes informàtics emprats per la Seguretat Social espanyola. L'adjudicació l'11 d'octubre de 2013 del desenvolupament i manteniment de les aplicacions informàtiques de les entitats gestores de la Seguretat Social[57] inclou l'anàlisi, el disseny, la construcció, les proves i la documentació d'aquestes aplicacions, i en el plec de condicions tècniques figuren totes les aplicacions emprades, amb l'especificació del nombre de línies de codi de cada programa i la tecnologia emprada. Aquesta darrera dada ens permet veure que, aproximadament, la meitat de les aplicacions estan integrades en una plataforma d'execució d'aplicacions anomenada "pros@" que gestiona la major part dels procediments de la Seguretat Social i que ha estat desenvolupada expressament des de l'any 2000 per a la GISS. La política de subcontractes que hem explicat fa que al llarg dels anys hagi intervingut un gran nombre de persones en la creació i suport de les aplicacions de la GISS, i, com a conseqüència, que a internet hi hagi molta literatura i comentaris sobre aquestes aplicacions.

Les entitats gestores i la tresoreria de la Seguretat Social van generar una despesa de personal (capítol 1 del pressupost) de 123 milions d'euros l'any 2011 a Catalunya. A aquesta xifra s'hi hauria d'incorporar una part del cost del personal que realitza funcions als serveis centrals, que es va elevar a un total de 379 milions d'euros aquest mateix any 2011[58]. A això cal afegir altres contractacions per programes, que és especialment important en el cas del servei d'ocupació: segons la memòria del SPEE, l'any 2012 a Catalunya es va gastar 7,5 M€ per contractar orientadors professionals i promotors d'ocupació, i això ens situa en un cost total de 91,6 milions d'euros, i encara caldria afegir el personal informàtic addicional que no s'ha comptabilitzat atès que, com hem explicat, a nivell estatal la despesa es realitza actualment de forma majoritària a través de l'externalització de serveis que consta al capítol 2 del pressupost.

Una darrera dada de l'actual estructura de la Seguretat Social espanyola és el nombre

[57] https://w6.seg-social.es/licitacion/fichaExpte.do?idExpediente=2469

[58] Aquesta informació procedeix del SICOSS (Sistema d'Informació Comptable de la Seguretat Social).

d'oficines. A Catalunya hi havia el 2012, 98 oficines de l'INSS, bàsicament CAISS (centres d'atenció i informació) i 76 centres de la TGSS, dels quals més de la meitat eren URE (unitats de recaptació executiva). El SPEE declara tenir obertes 89 oficines a Catalunya, però gairebé totes estan compartides amb el Servei d'Ocupació de Catalunya; a les quals cal sumar les tretze de l'*Instituto Social de la Marina* (9 oficines administratives més 4 centres de sanitat marítima). És a dir, la incorporació d'aquests actius suposaria en total una xarxa aproximada de 190 oficines, entre les quals no hi hem comptat les que actualment ocupen les mutualitats de funcionaris. Si s'accepta la proposta de fusionar les URE amb les oficines de recaptació de l'Agència Tributària, potser podria tancar-se alguna de les 40 oficines que actualment ocupen aquestes unitats de recaptació executiva.

3. El sistema de pensions contributives i la sostenibilitat de les pensions de jubilació

3.1. Configuració actual del sistema contributiu

En la darrera dècada, diversos organismes internacionals com la Unió Europea, el Fons Monetari Internacional i l'OCDE han recomanat reiteradament reformes que compaginin el difícil equilibri entre l'adequació del nivell de les pensions i la sostenibilitat financera del sistema. Són nombrosos els països que han abordat reformes en aquesta direcció, mentre que a l'Estat espanyol s'han anat fent reformes d'aspectes parcials, amb efectes poc definitius. Val a dir que l'anomenat Pacte de Toledo de 1995 va constituir el primer gran intent d'afrontar la necessitat real de reforma del sistema amb la finalitat de garantir la seva sostenibilitat financera en el futur. El Pacte, aprovat pel Ple del Congrés amb el vot de les principals forces polítiques de l'Estat, comptava també amb el vistiplau dels sindicats majoritaris i la patronal, i feia un seguit de recomanacions dirigides a tractar de garantir tant l'adequació de les pensions com la viabilitat financera del sistema. Entre d'altres, es recomanava la separació de les fonts de finançament de les pensions (de manera que

només les pensions contributives es financessin via cotitzacions a la Seguretat Social i la resta amb ingressos generals), la unificació de règims de cotització al sistema, garantir el manteniment del poder adquisitiu de les pensions, reforçar la contributivitat del sistema i la constitució d'un fons de reserva on acumular els superàvits del sistema per ser utilitzat en futurs períodes de dèficit. A partir d'aquí, seguint les recomanacions del Pacte de Toledo, es van anar aprovant diverses reformes que tractaven d'afrontar, tot i que de manera limitada, els reptes futurs del sistema[59]. No obstant, la greu crisi econòmica iniciada el 2008 va provocar una caiguda dràstica dels ingressos per cotitzacions de la Seguretat Social, la qual cosa va provocar la ràpida aprovació d'una nova reforma, la Llei 27/2011, aquesta vegada afectant de manera més dràstica els paràmetres del sistema. D'una banda es va establir, amb caràcter general, un endarreriment de l'edat de jubilació ordinària des dels 65 als 67 anys. D'altra banda, es contemplà la introducció explícita d'un factor de sostenibilitat del sistema, lligant la quantia de les prestacions a l'evolució de l'esperança de vida[60].

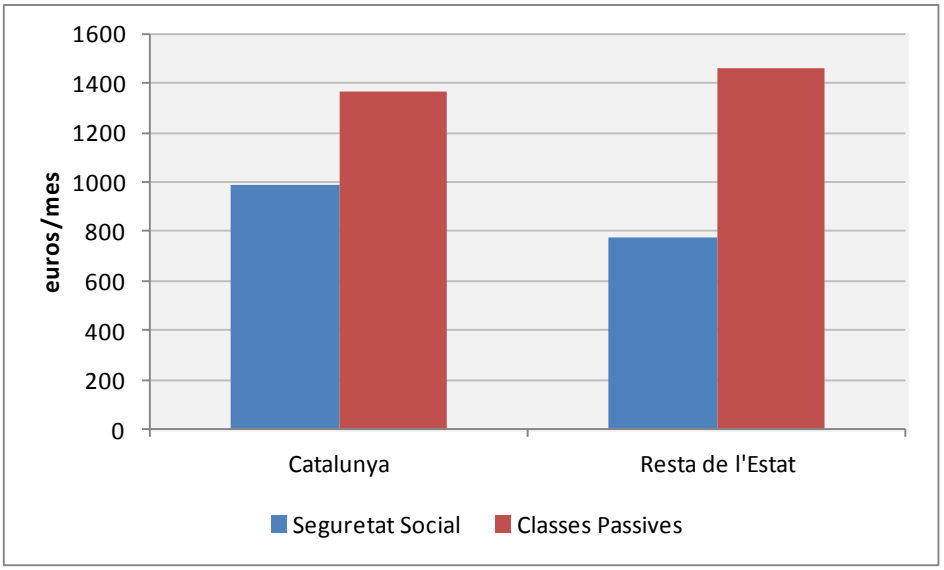
El sistema de pensions contributives a Espanya és gestionat majoritàriament per la Seguretat Social. El sistema de Classes Passives, que protegeix a una part dels funcionaris públics, només gestiona un 4,9% de les pensions contributives a Catalunya (un 6,6% a la resta de l'Estat), la qual cosa suposa un 6,6% de la despesa total (un 11,6 % a la resta de l'Estat), per la gran diferència existent en la pensió mitjana, que és bastant més elevada en el sistema de classes passives, com es pot veure a la figura 2. En el cas de Catalunya, la pensió mitjana del sistema de Classes Passives el desembre del 2013 era de 1.366 euros mensuals, enfront dels 1.458 de la resta de l'Estat.

[59] Les lleis 24/1997, 35/2002, i 40/2007 són les més recents abans de la crisi econòmica.

[60] Les reformes de la Llei 27/2011 es preveu que entrin en vigor amb un període transitori que s'inicia el 2013 i culmina el 2027. Respecte del factor de sostenibilitat, el seu desenvolupament va ser aprovat a la Llei 23/2013.

Figura 2

Import mitjà mensual de les pensions contributives de la Seguretat Social i del Sistema de Classes Passives (desembre de 2013)

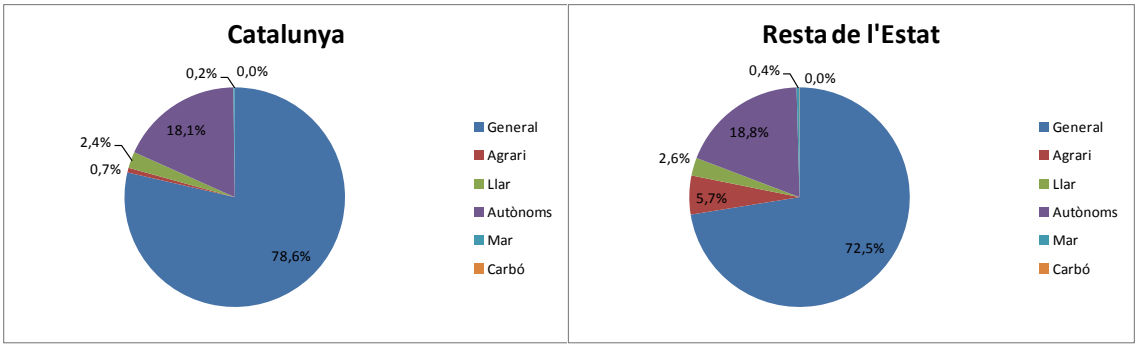


Font: *Ministerio de Empleo y Seguridad Social*

Respecte del sistema de Seguretat Social, val a dir en primer lloc que s'estructura en diferents règims de cotització. D'una banda, el règim general abasta la major part dels treballadors per compte aliè, tot i que encara subsisteixen alguns règims especials per als treballadors de certs sectors (mar, mineria del carbó) i altres que estan en procés d'incorporació al règim general (agrari i treball domèstic). D'altra banda, existeix també un règim específic per als treballadors per compte propi (el règim especial de treballadors autònoms). A la figura 3 es presenten les dades d'afiliació el desembre de 2013, tant a Catalunya com a la resta de l'Estat. Com es pot observar, el règim general és amb diferència el més important: en el cas de Catalunya un 78,6% de treballadors pertanyen a aquest règim (un total de 2.263.923 persones). No s'aprecien diferències rellevants respecte a la distribució a la resta de l'Estat tret de les dades del sistema especial agrari, ja que a Catalunya només hi té afiliats un 0,7% del total de treballadors (20.049 persones), mentre que a la resta de l'Estat aquest percentatge puja fins al 5,7% (790.414 persones).

Figura 3

Distribució dels afiliats al Sistema de la Seguretat Social per règims de cotització (desembre 2013)

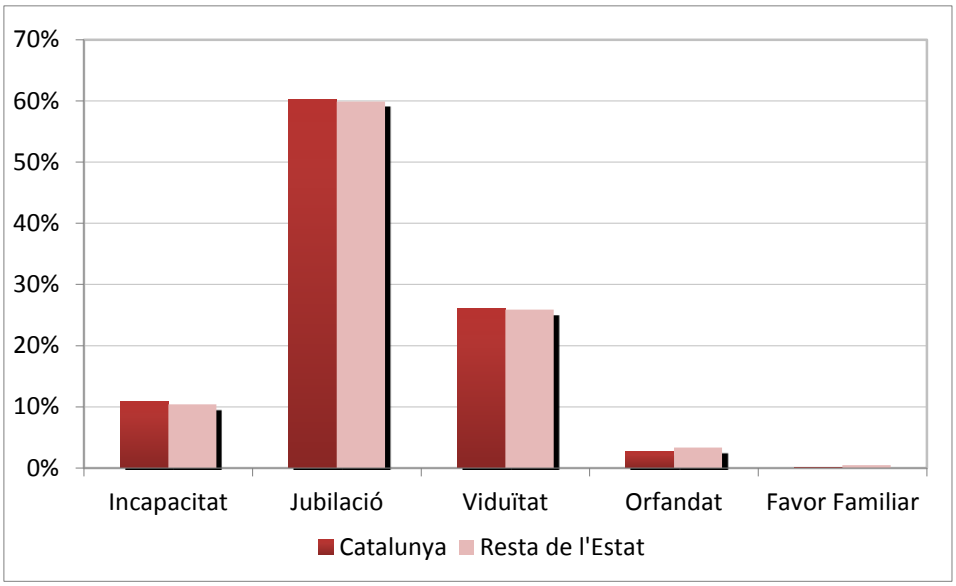


Font: *Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, *Datos de Afiliación a la Seguridad Social,* desembre 2013

Respecte de les pensions, les prestacions per jubilació són amb diferència les més importants, tant en nombre de beneficiaris com en termes de despesa total. La distribució per tipus de prestacions és pràcticament idèntica a Catalunya i a la resta de l'Estat, com es mostra a la figura 4. Les pensions de jubilació representen al voltant del 60% del total, seguides en importància de les pensions de viduïtat (prop del 26%) i de les d'incapacitat permanent. Les pensions d'orfandat i a favor d'altres familiars són molt poc importants.

Figura 4

Distribució del nombre de pensions de la Seguretat Social per tipus de prestació (desembre 2012)

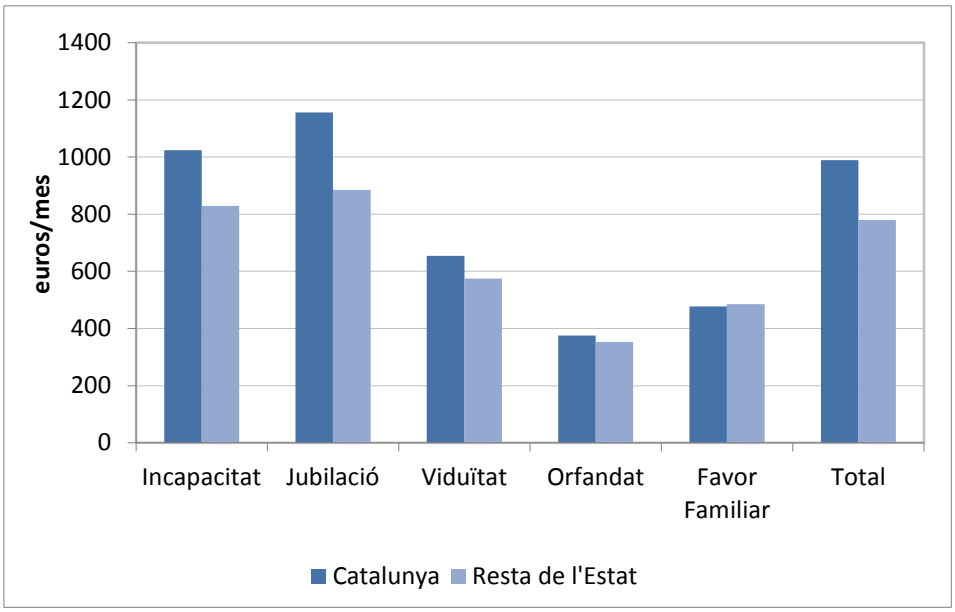


Font: *Secretaría de Estado de Seguridad Social*, *Informe Estadístico* 2012

El que sí es destacable és la diferència existent en la quantia mitjana de la pensió (figura 5). Així, a desembre de 2012, la pensió mitjana de jubilació a Catalunya resultava un 30,6% superior a la de la resta de l'Estat (1.156,6 euros mensuals davant 885,4). La diferència era d'un 23,5% en el cas de les pensions d'incapacitat permanent, d'un 13,8% per a les de viduïtat i d'un 6,36% per a les d'orfandat. Només en el cas de les pensions a favor d'altres familiars (molt poc importants en nombre) la pensió mitjana a Catalunya resultava més baixa (un 1,8%) que la de la resta de l'Estat.

Figura 5

Import mensual de la pensió mitjana per tipus de prestació de la Seguretat Social (desembre 2012)

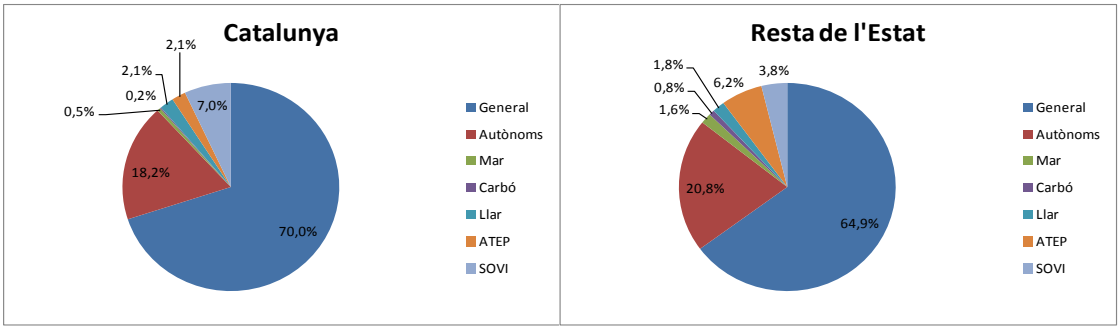


Font: *Secretaría de Estado de Seguridad Social*, *Informe Estadístico* 2012

A la figura 6 es pot observar la distribució de pensions segons el règim dins del qual van ser causades. Com es pot veure, la distribució és semblant a Catalunya i a la resta de l'Estat, amb petites diferències. A Catalunya, les pensions del Règim General representen el 70% del total, mentre que a la resta de l'Estat no arriben al 65%; també es registra un percentatge més alt de pensions causades pel sistema antic (el SOVI), un 7% enfront d'un 3,8%. En canvi, altres règims, com ara el de treballadors autònoms, tenen un pes relatiu més baix que a la resta de l'Estat (un 18,2% per un 20,8%), o les pensions causades per accident de treball o malaltia professional (un 2,1% a Catalunya davant del 6,2% a la resta de l'Estat).

Figura 6

Distribució de les pensions de la Seguretat Social per règims (desembre 2012)



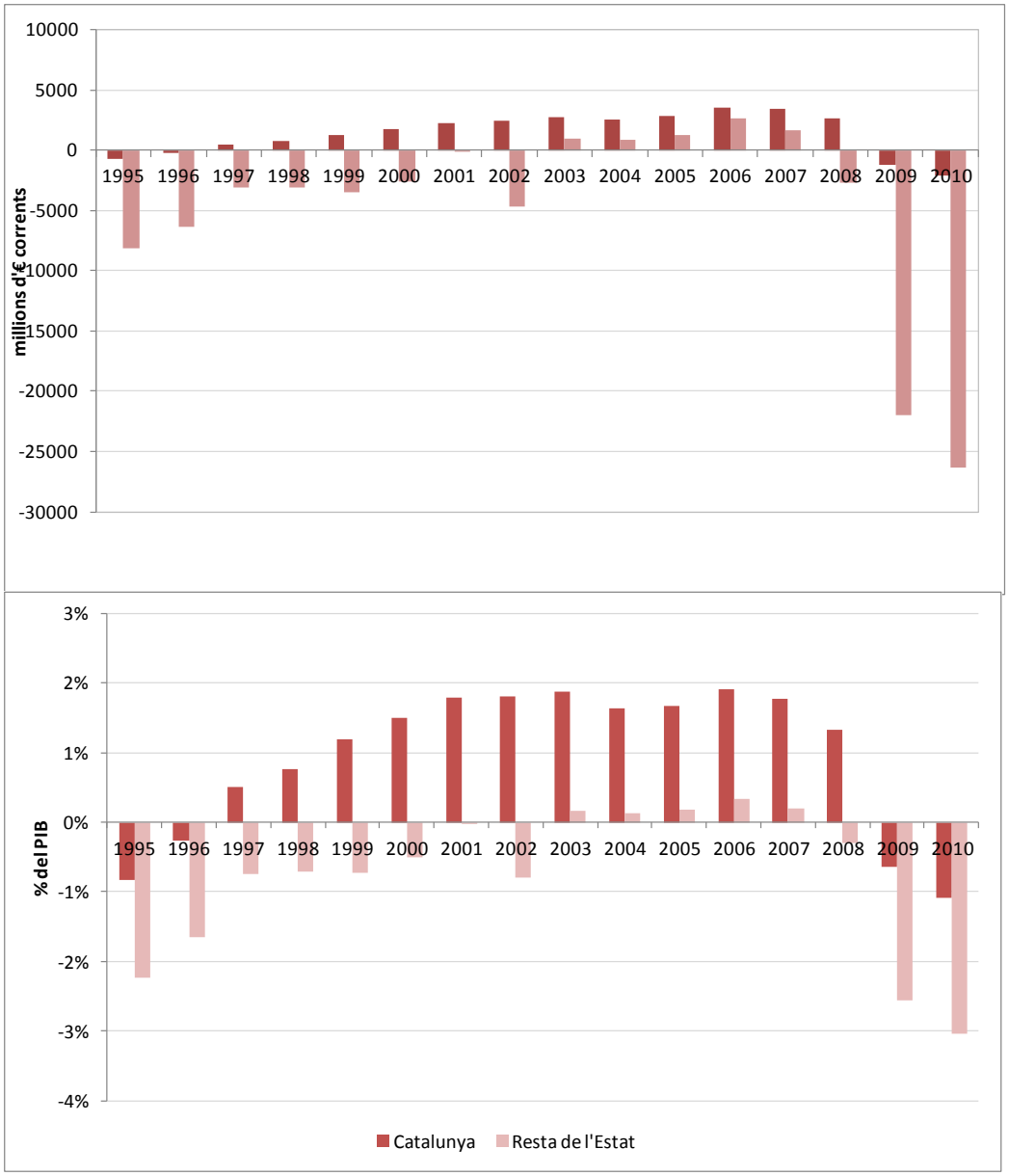
Nota: ATEP és el règim especial de cobrament de pensions per accident de treball o malaltia professional; SOVI són les pensions causades pel sistema anterior al 1967

Font: *Secretaría de Estado de Seguridad Social*, *Informe Estadístico* 2012

En tractar-se d'un sistema de repartiment, resulta d'interès conèixer el saldo (ingressos menys despeses) del sistema en cada moment, així com la seva evolució. A la figura 7 es pot veure l'evolució des de l'any 1995 fins al 2010 d'aquest saldo, tant per a Catalunya com per a la resta de l'Estat per separat. Com es pot apreciar, l'evolució és bastant diferent pels diferents territoris. Mentre que a Catalunya la Seguretat Social va tenir sempre superàvit des de 1997 fins a 2008, a la resta de l'Estat els superàvits es produïren únicament entre 2003 i 2007, i per quanties clarament inferiors. D'altra banda, els anys en què Catalunya ha registrat dèficit (1995-1996 i 2009-2010), aquest ha estat, en tots els casos, clarament inferior al registrat a la resta de l'Estat. Així, el 2009, el dèficit de la Seguretat Social assolí els 21.967 milions d'euros i les despeses de la Seguretat Social van superar als ingressos en un 21% a la resta de l'Estat, mentre que a Catalunya, el dèficit fou de 1.254 milions d'euros i les despeses superaren els ingressos només en un 5%. Pel que fa al 2010, any en què el dèficit de la Seguretat Social va continuar augmentant per l'increment de l'atur, a la resta de l'Estat les despeses superaren als ingressos en un 25% (i el dèficit fou de 26.317 milions d'euros) mentre que a Catalunya ho feren només en un 8,6% (i el dèficit fou de 2.142 milions d'euros).

Figura 7

Evolució del saldo del Sistema de la Seguretat Social (Ingressos-Despeses; en milers d'euros corrents)

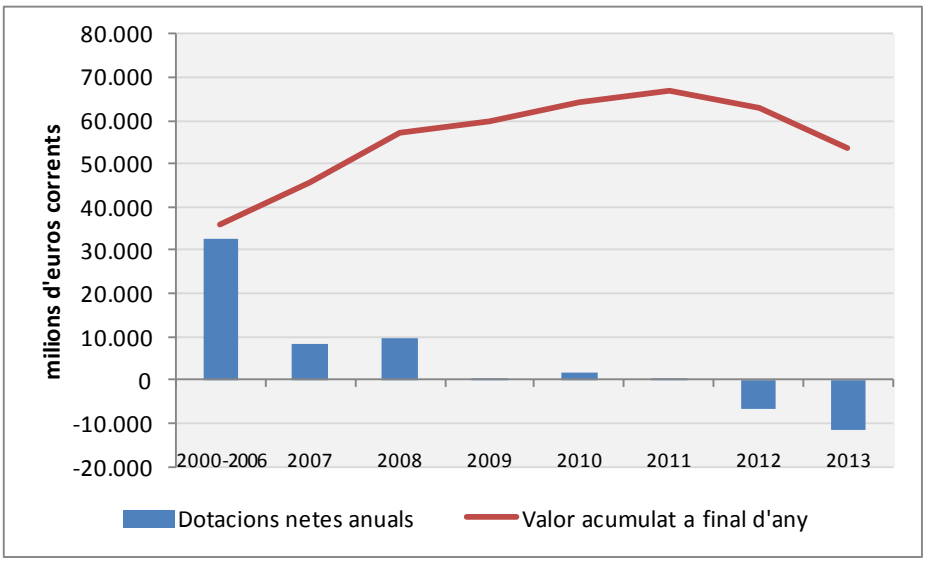


Font: Generalitat de Catalunya, Departament d'Economia i Coneixement, *Informe sobre les aportacions de Catalunya a la Seguretat Social i INE, Contabilidad Regional de España, serie enlazada 1995-2010*

Val a dir que, d'acord amb les recomanacions del Pacte de Toledo de 1995, l'any 2000 es va constituir un fons de reserva de la Seguretat Social, en el qual es preveia anar acumulant bona part dels superàvits del sistema amb la finalitat de poder cobrir possibles dèficits futurs. Aquest fons de reserva va assolir el seu nivell màxim a finals del 2011, quan comptava amb un total acumulat de 66.815 milions d'euros, la qual cosa representa al voltant del 60% de la despesa total anual en pensions contributives. No obstant, els anys 2012 i 2013, a causa de la forta caiguda dels ingressos per cotitzacions, el govern va decidir començar a recórrer al fons de reserva per cobrir part del dèficit financer de la Seguretat Social. Concretament, el 2012 es va disposar de 7.003 milions d'euros i el 2013 d'11.648 milions d'euros, la qual cosa va suposar una disminució del valor acumulat del fons de reserva fins als 53.744 milions d'euros (figura 8).

Figura 8

Fons de Reserva de la Seguretat Social: dotacions netes anuals i saldo acumulat a final de cada any (en milions d'euros corrents)



Font: *Secretaría de Estado de Seguridad Social*, *Fondo de Reserva de la Seguridad Social. Informe a las Cortes Generales 2013*

Atès que el sistema de la Seguretat Social ha entrat en dèficit a Catalunya a conseqüència de la crisi econòmica, i encara que ho ha fet en una proporció molt inferior a la de la resta de l'Estat, és rellevant plantejar-nos com s'assumirà aquest dèficit en l'escenari de la independència, si aquesta es produeix quan encara no s'hagi recuperat l'activitat econòmica als nivells necessaris per generar equilibri o superàvit en els comptes de la Seguretat Social catalana.

Així, si agafem les dades de 2010, el dèficit de la Seguretat Social catalana hauria estat de 2.142 milions d'euros. Per cobrir-lo hi ha dues alternatives:

a) En el cas d'un procés d'independència pactat, en el repartiment d'actius i passius, una part del fons de reserva s'haurà de traspassar al nou estat català. La proporció que correspondria a Catalunya dependrà de la negociació. Seria correcte considerar que s'ha d'atribuir a Catalunya la part del fons de reserva que es va dotar amb els superàvits de la Seguretat Social a Catalunya. Aquesta proporció seria considerable, atès que, com hem vist, en els anys d'expansió la Seguretat Social va tenir els majors superàvits a Catalunya. Ara bé, també podria establir-se una negociació global de repartiment d'actius i passius que seguís el criteri de la població (aquest va ser el criteri seguit en la separació de Txèquia i Eslovàquia). Amb aquesta darrera hipòtesi, molt més conservadora, a Catalunya li pertocaria un 15,9% del fons de reserva acumulat el 2011 (66.815 milions d'euros), és a dir, 10.623 milions d'euros. El dèficit es podria cobrir doncs, com està fent l'Estat actualment, a càrrec d'ingressos generals i/o disposant d'una part del fons de reserva.

b) En el cas d'un procés d'independència no pactat, o en el cas d'una negociació de repartiment d'actius i passius que s'allargués en el temps, uns anys més enllà de la independència efectiva, el nou Estat català podria cobrir el dèficit amb els pressupostos ordinaris de la seva hisenda. En l'informe del Consell sobre la viabilitat fiscal i financera d'una Catalunya independent es mostra una estimació dels ingressos i les despeses de la hisenda d'una Catalunya independent per al període 2006-2011. Si Catalunya hagués estat independent en aquest període 2006-2011, un cop cobertes les despeses de l'actual Generalitat i les despeses de les competències estatals que haurà d'assumir, hauria disposat d'uns ingressos addicionals anuals

d'11.198 milions d'euros de mitjana[61]. Amb aquests ingressos addicionals nets, no hi hauria, doncs, cap problema per assumir el dèficit de la Seguretat Social mentre la situació de crisi es mantingui.

3.2. La sostenibilitat de les pensions de jubilació davant l'envelliment de la població

En aquest apartat s'analitzarà breument el problema de la sostenibilitat del sistema davant l'envelliment de la població. Es posarà l'accent en les pensions de jubilació, la despesa més voluminosa i més afectada per l'estructura d'edats de la població, a causa de l'extrema diferència entre l'edat dels cotitzants i els perceptors de pensions (3.1). Un cop plantejat el problema es resumirà breument el debat sobre la reforma del sistema a Espanya i a la Unió Europea (3.2.). El punt 3.3 analitza la descomposició dels ingressos per cotitzacions i la despesa en funció del PIB a Catalunya i a l'Estat espanyol, per tal d'avaluar la situació diferencial d'ambdós territoris respecte de la sostenibilitat.

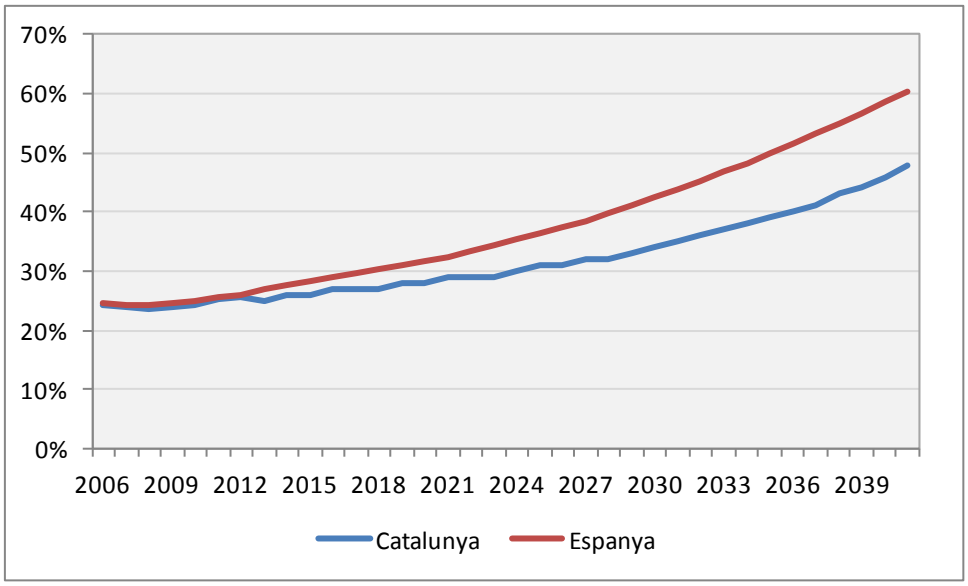
3.2.1. El problema de la sostenibilitat

L'envelliment de la població és un fenomen demogràfic que estan experimentant la majoria de països desenvolupats. És el resultat de diversos canvis demogràfics. D'una banda, una oscil·lació de la fecunditat: L'anomenada explosió demogràfica (*baby boom*) posterior a la Segona Guerra Mundial va continuar amb una forta reducció de la fecunditat. D'altra banda, aquest fet va coincidir amb la secular davallada de la mortalitat. Com a resultat, una generació especialment nombrosa arribarà a una llarga jubilació, amb una esperança de vida alta, coincidint amb una força de treball relativament escassa.

[61] Vegeu l'informe del CATN: "*La viabilitat fiscal i financera d'una Catalunya independent*" i més concretament la taula 4.

Figura 9

Taxa de dependència demogràfica dels més grans de 65 anys a Catalunya i a Espanya



Font: IDESCAT (per a Catalunya) i INE (per a Espanya)

A Espanya, l'explosió demogràfica es va donar amb un cert retard respecte de la resta de països Europeus. El *baby boom* espanyol es situa entre 1957 i 1977 amb més de 600.000 naixements a l'any. Aquesta generació arribarà als 65 anys entre 2022 i 2042. A la figura 9 es pot veure l'evolució de la taxa de dependència demogràfica (població de 65 i més anys en relació amb la població en edat de treball) segons les projeccions de població a llarg termini realitzades per l'INE (2012) per a Espanya i l'IDESCAT (2009) en el cas de Catalunya. Com es pot observar, de 2012 en endavant la taxa de dependència inicia una senda creixent que la portaria del 24% fins prop del 50% el 2041 en el cas de Catalunya, i per sobre del 60% en el cas d'Espanya. La menor taxa de dependència a Catalunya pot ser en part per la utilització de diferents supòsits respecte dels fluxos migratoris. La projecció per a Catalunya estableix una reducció gradual del saldo migratori, que continua sent positiu (immigració neta) durant tot el període de projecció. En el cas de l'INE, en canvi, es considera que el saldo migratori a Espanya serà negatiu entre 2012 i 2037. Com es deia a l'epígraf 1, el nostre sistema de pensions és un sistema de repartiment que implica que la Seguretat

Social utilitza les cotitzacions que recapta en cada moment per fer front a les pensions que ha de pagar en el mateix període, tal com s'ha explicat abans. D'aquesta manera, les cotitzacions que paguen aquells que contribueixen a la Seguretat Social, ja siguin treballadors o empresaris, serveixen per cobrir les necessitats de pensions d'aquells que les perceben en el mateix moment. El sistema de repartiment té avantatges respecte a l'alternativa de crear un fons de capitalització. En termes de rendibilitat, pot ser superior al sistema de capitalització quan el producte de la taxa de creixement de la població i de la productivitat –la taxa de rendiment del sistema- és major que el tipus d'interès real. Aquesta situació es va donar mentre la piràmide poblacional espanyola era tal, però s'invertirà en el futur quan la generació del *baby boom* arribi a la jubilació.

Per analitzar la sostenibilitat del sistema de pensions de jubilació, resulta d'interès realitzar una descomposició factorial dels ingressos i les despeses del sistema, per tal d'aflorar la dependència demogràfica de les finances del sistema. El sistema de pensions contributives es finança bàsicament amb ingressos per cotitzacions socials (*IC*), tot i que té altres fonts d'ingressos (*AI*) que suposen al voltant d'un 10% dels ingressos totals (*IT*). Els ingressos per cotitzacions es poden expressar com el producte del salari mitjà (*w*), la taxa de cotització mitjana (τ), i el nombre de cotitzants o ocupats (*L*). D'altra banda, la despesa es concentra en la despesa en pensions (*DP*), mentre que hi ha un 5% d'altres despeses (*AD*). La despesa en pensions es pot desglossar com el producte del nombre de pensions (*NP*) per la seva corresponent pensió mitjana (*pm*)[62].

$$\begin{aligned} IT &= AI + IC = AI + w \cdot \tau \cdot L \\ DT &= AD + DP = AD + NP \cdot pm \end{aligned} \qquad [1]$$

Resulta útil expressar ambdues magnituds en relació amb el PIB, i desglossar el PIB en el producte entre ocupats (*L*) i la productivitat mitjana (*h*). En el cas de les pensions de jubilació, introduint a la banda de la despesa la població de 65 i més anys, la població en edat de treballar i la població activa, podem expressar les equacions anteriors com[63]:

[62] En els anys previs a la crisi, la situació va ser de superàvit d'ingressos respecte a despeses, que va permetre acumular un fons de reserva des de l'any 2000.

[63] Per a les altres pensions contributives –incapacitat t i supervivència–, menys lligades a l'envelliment, es pot obtenir una descomposició similar on en lloc de la taxa de dependència i de cobertura apareix únicament la inversa: la taxa de sostenibilitat –la ràtio entre població activa i nombre de pensionistes.

$$\frac{IC}{PIB} = \frac{w \cdot \tau \cdot L}{h \cdot L}$$
$$\frac{DP}{PIB} = D \cdot \frac{1}{TP \cdot TO} \cdot C \cdot R \qquad [2]$$

on *TP* i *TO* són les taxes de participació i d'ocupació respectivament, la darrera definida respecte de la població activa (el seu producte conforma el factor mercat de treball); *D* és la taxa de dependència o ràtio entre la població major de 65 anys i la població en edat de treballar; *C* és la taxa de cobertura, obtinguda com a relació entre el nombre de pensions i la població major de 65 anys; i, finalment, *R* és la taxa de reemplaçament o ràtio entre la pensió mitjana i la productivitat mitjana. Si bé aquesta descomposició reflecteix molt bé els factors que afecten a la sostenibilitat del sistema, val a dir que dels quatre factors en què es desglossa la ràtio despesa/PIB, el referent al mercat de treball correspon realment a la banda dels ingressos.

En aquest sentit, l'equació [2] mostra que, si bé els ingressos poden variar considerablement per canvis en el nivell de ocupació, el seu pes en el PIB és molt estable, ja que afecta tant al numerador com al denominador. També és així en el cas dels canvis demogràfics, ja que el sector de població és el mateix al numerador i al denominador. En canvi, el pes de la despesa en el PIB depèn tant de l'evolució de l'estructura per edats de la població –els grups de població del numerador i el denominador són molt diferents– com de l'evolució del mercat de treball –que només afecta al PIB, al denominador. Les projeccions de població indiquen que la taxa de dependència es doblarà a Espanya en el transcurs dels propers 30 anys, durant la jubilació del *baby boom*. Aquest increment indica l'ordre de magnitud de l'ajust, si es mantenen constants la resta de factors, que és d'esperar en general. A l'apartat 3.3 es presenta una simulació al respecte.

L'anàlisi anterior mostra que el problema de la sostenibilitat del sistema de pensions és inherent al seu disseny basat en el finançament via repartiment. Aquest problema afecta molt directament les pensions de jubilació, però també d'altres partides de despesa social. De fet, el conjunt de la política social funciona, fins a cert punt, com un sistema de repartiment, tot i que només en el cas de les pensions contributives s'assigna de manera explícita un impost finalista per finançar-les (les cotitzacions socials).

En aquest context, és important ressaltar que el sistema de pensions, en la mesura que no és un sistema totalment contributiu i de capitalització, esdevé una transferència intergeneracional. Com a tal, coexisteix amb altres transferències -monetàries o en espècie- que constitueixen el que ara anomenem Estat del Benestar. Aquestes transferències van dirigides majoritàriament als nens –educació, salut i cura- i als avis –pensions, salut i cura-, en els dos períodes de dependència. De fet, aquestes transferències –que es feien de forma privada dins de la família- s'han anat substituint pel mercat o per l'Estat en alguna mesura.

Això crea nous reptes a la intervenció pública. D'una banda, un problema de finançament. L'Estat assumeix el paper d'estalviador, tal com faria el cap de família en el seu lloc. Si s'opta pel repartiment, el sistema queda subjecte al risc demogràfic com està passant actualment. D'altra banda, es crea un problema redistributiu, al llarg del cicle vital de les persones. A priori, tothom té una probabilitat alta d'arribar a l'ancianitat, però no tothom té fills, i això crea una asimetria en els costos i beneficis que suporten uns i altres. De fet, el sistema de pensions de repartiment reparteix pensions a tothom, mentre que només els que tenen fills han contribuït a pujar als futurs contribuents –aquests cotitzen doblement amb cotitzacions monetàries i no monetàries. Aquesta asimetria no és tan greu, si l'Estat suporta el cost d'atenció als nens en la mateixa mesura que suporta el cost d'atenció als ancians. Això és així en alguns països europeus, però d'altres –entre els quals Espanya està inclòs- no han arribat a socialitzar el cost d'atenció als nens. En concret, un estudi recent mostra que a Espanya el 60% de les despeses dels nens les suporten les famílies, mentre que en el cas dels avis és l'estat el que suporta el 60% de la seva despesa[64]. D'aquesta manera, la política pública actua, en la pràctica, en contra de la recuperació de la fecunditat, i és, probablement, un dels factors que expliquen la seva escassa recuperació a Espanya. D'aquesta anàlisi es desprèn un motiu més per assegurar el finançament de l'educació per part del sector públic, independentment de la renda de la família, a banda de la seva consideració de bé preferent i del seu efecte sobre la productivitat futura.

És necessari, doncs, dissenyar una reforma del sistema de pensions en el context del conjunt de l'Estat del Benestar, tenint en compte que altres despeses socials competiran per la recaptació a càrrec dels impostos generals.

[64] Vegeu Patxot, C., M. Sánchez-Romero, E. Rentería y G. Souto, "*Measuring the Balance of Government Intervention on Forward and Backward Family Transfers using NTA Estimates. The Modified Lee Arrows*", International Tax and Public Finance, 19(3), 2012, p. 442-465.

3.2.2. El debat entorn de la reforma a Espanya i a Europa

La gravetat del problema de l'envelliment de la població va motivar la creació del grup d'envelliment (*Ageing Working Group*, AWG) per part de la Comissió Europea[65]. Des de llavors, s'elaboren informes periòdics sobre la sostenibilitat de la despesa en pensions, sanitat i dependència, que inclouen una projecció d'aquestes partides de despesa que abasta el període de jubilació del *baby boom*. La majoria de països europeus han abordat reformes del sistema de pensions per fer-lo sostenible en el llarg termini. La reforma no implica necessàriament eliminar el sistema de repartiment però implica importants ajustos dels paràmetres legals, que passen per apujar cotitzacions –que resulta difícil en l'actual context de globalització-, reduir pensions i/o retardar l'edat de jubilació. Actualment, un cop fetes bona part de les reformes, la Comissió monitoritza a més de la sostenibilitat, l'adequació de les pensions –que tinguin un nivell suficient per no comprometre l'equitat- de manera que ambdós objectius entren en conflicte.

La reforma més dràstica consistiria a passar a un sistema de capitalització, però aquesta opció planteja l'anomenat problema de la transició; els actius en el moment de la implantació han de suportar doble càrrega, mantenint el sistema antic i creant el nou. Això ha impedit anar per aquesta via, però cal tenir en compte que si no es fa de forma reglada, les persones ho hauran de fer de forma individual al veure reduïdes les seves expectatives de pensió pública. Tanmateix, són bastants els països europeus que compten amb un sistema –públic o privat- de previsió complementària basat en la capitalització.

Bona part dels països mantenen el sistema de repartiment, fent ajustos, més o menys dràstics dels paràmetres legals del sistema –les anomenades reformes paramètriques. Un conjunt de països europeus han optat per reformular el sistema de repartiment passant a un sistema de capitalització "nocional". Si bé no s'acumulen fons, sí que es fa una comptabilitat exacta dels drets de pensió acumulats per cada individu. Aquesta acumulació no és real sinó virtual, però si més no té la funció d'informar a les persones de la pensió que rebran, ja

[65] AWG (2012), "*2012 Ageing Report: Economic and Budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)*" http://europa.eu/epc/pdf/economic_and_budgetary_projections_for_the_27_eu_member_states__en.pdf

calculada de forma que sigui financerament sostenible –la pensió en aquest cas depèn de l'esperança de vida i de factors d'ajustament de dos tipus. Els primers, de caire actuarial, garantirien l'equilibri en un sistema contributiu de capitalització, és a dir, que el que rep l'individu com a pensió correspongui al que ha cotitzat –en la línia de la contributivitat[66]. Atès que això no és suficient per garantir l'equilibri financer del sistema de repartiment, cal introduir altres factors d'ajustament. Com veurem més endavant, la darrera reforma del sistema de pensions espanyol introdueix instruments d'aquest tipus: els anomenats factors de sostenibilitat[67].

A l'agenda política espanyola aquesta qüestió ha anat a remolc dels moviments a Europa. Des de la signatura del Pacte de Toledo l'any 1995, s'han fet algunes reformes marginals, en la línia de les recomanacions recollides en el Pacte, buscant reforçar la contributivitat del sistema. La taula 1 resumeix les reformes realitzades en aquesta línia. En concret, mostra les principals reformes realitzades en els tres factors que determinen la pensió d'entrada a la jubilació, d'acord amb l'expressió següent:

$$P_t = BR(bc_{t-15},...bc_t)\cdot p(n)\cdot cc(n) \qquad [3]$$

en la seva forma actual, aquesta pensió d'entrada té tres components principals. D'una banda, la base reguladora (*BR*) marca el nivell de la pensió a partir de les bases de cotització (*bc*) dels darrers 15 anys. D'altra, la pensió finalment rebuda és un percentatge de la base reguladora que depèn dels dos factors següents, ambdós depenent del nombre d'anys cotitzats (n). En concret, el coeficient *p(n)* oscil·la entre el 50% amb 15 anys cotitzats i el 100% si la carrera laboral és completa, sent decreixent el pes donat a cada any; i el coeficient *cc(n)* penalitza (premia) la jubilació anticipada (retardada).

[66] El primer tipus de factor d'ajust, de caire actuarial, busca corregir l'efecte de l'augment de l'esperança de vida retardant la jubilació, augmentant el nombre d'anys cotitzats, o abaixant les pensions de forma equivalent, de manera que el valor actual de l'anomenada riquesa de pensions quedi constant, o que la taxa de rendibilitat del sistema pensions netes de cotitzacions- sigui constant.

[67] Vegeu Banco de España, Boletín Económico, 134, julio-agosto 2011, "*Reformas de los sistemas de pensiones en algunos países de la UEM*".
http://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEconomico/11/Jul/Fich/art4.pdf
i FEDEA (2010), "*La Reforma de las pensiones*",
http://www.crisis09.es/pensiones/pensiones.pdf.
per a una discussió de la revisió de les reformes necessàries en el context europeu i espanyol, previ a la reforma de 2011.

Com es veu a la taula 1, el període de càlcul de la base reguladora (*BR*) s'ha anat ampliant paulatinament: inicialment es calculava amb les bases de cotització dels 2 anys immediatament anteriors a la jubilació; aquest període s'incrementà fins a 8 anys amb la Llei 26/1985, fins a 15 amb la Llei 24/1997 i, finalment, l'última reforma (Llei 27/2011) estableix la seva ampliació fins als 25 últims anys abans de la jubilació (aquest increment es farà de forma progressiva entre 2013 i 2027. Respecte del percentatge a aplicar sobre la base reguladora, també s'han produït modificacions. Inicialment, els 10 primers anys de cotització donaven dret a un 50% de la base reguladora, i cada any addicional atorgava 2 punts percentuals més, fins que s'obtenia la pensió màxima (100%) amb 35 anys cotitzats. La Llei 24/97 modificà aquests percentatges d'aquesta manera: els primers 15 anys de cotització donaven dret a un 50% de la base reguladora; cada any addicional des dels 15 als 25 suposava 3 punts percentuals més i, finalment, cada any addicional entre els 26 i els 35 proporcionava 2 punts percentuals addicionals, de manera que es continuava obtenint la pensió màxima amb 35 anys de cotització. Finalment, la Llei 27/2011 va introduir també una reforma en aquest paràmetre: s'incrementa la proporcionalitat amb el temps de cotització a partir dels 15 anys de període mínim (que continuarà donant dret al 50% de la base reguladora), comptabilitzant el temps en mesos en lloc d'anys i passant a obtenir-se la pensió màxima (100%) amb 37 anys cotitzats en lloc de 35. Aquesta reforma s'implantarà progressivament entre 2013 i 2027. Quant als coeficients de reducció (ampliació) per jubilació avançada (retardada), s'han anat ajustant per mirar d'incrementar l'edat efectiva de jubilació.

Taula 1

Resum de les mesures de reforma del Sistema de Seguretat Social per reforçar la contributivitat del sistema

<table>
<tr><th></th><th>Abans de 1985</th><th>Llei 26/1985</th><th>Llei 24/1997</th><th>Llei 27/2011 (gradual fins 2027)</th><th>Contributivitat total</th></tr>
<tr><td colspan="6">Base Reguladora (BR): Bases de cotització passades considerades en el càlcul</td></tr>
<tr><td>En anys</td><td>2</td><td>8</td><td>15</td><td>25</td><td>Màxim d'anys cotitzats</td></tr>
<tr><td colspan="6">Anys cotitzats que donen dret a pensió (n)</td></tr>
<tr><td>Mínim (Període de carència)</td><td>10</td><td>15</td><td>15</td><td>15</td><td>Possibilitat d'eliminar mínim</td></tr>
<tr><td>Màxim (implica p(n)=100%)</td><td>35</td><td>35</td><td>35</td><td>37</td><td>Possibilitat d'ampliar de 35 a 40 o més anys</td></tr>
<tr><td>Anys cotitzats (n)</td><td colspan="5">Percentatge de base reguladora p (n):
Percentatge total (punts per any)</td></tr>
<tr><td>10</td><td>50%
(5,0%)</td><td>–</td><td>–</td><td>–</td><td rowspan="4">Per n màxim =35
(2,86% anual)

Per n màxim=37
(2,70% anual)

Per n màxim = 40
(2,50% anual)</td></tr>
<tr><td>15</td><td rowspan="3">(2,0%)</td><td>60%(*)
(5,0%)
(2,0%)</td><td>50%
(3.3%)</td><td rowspan="3">Més proporcional
Càlcul en mesos
0,19 per mes dels mesos 1-248
0,18 per mes dels mesos 249-264</td></tr>
<tr><td>16-25</td><td rowspan="2">(2,0%)</td><td>(3.0%)</td></tr>
<tr><td>26-35</td><td>(2.0%)</td></tr>
</table>

(*) 60%: D'acord amb l'escala anterior s'obté el 50% per als primers 10 anys a raó del 5% per any i un 10% addicional per als darrers 5 anys (2% anual).

Font: Elaboració pròpia

Els tres apartats de la taula 1 mostren que s'ha avançat a reforçar la correspondència entre cotitzacions i prestacions, però en cap cas s'ha assolit la proporcionalitat total que s'il·lustra a la darrera columna. La reforma més significativa ha estat, clarament, la introduïda l'any 2011, forçada per la crisi i per les exigències de la Unió Europea. Així, en aquesta reforma es va donar un cert canvi de direcció en introduir l'anomenat factor de sostenibilitat. El

contingut d'aquest factor no es va concretar fins a la darrera reforma el desembre de 2013 (Llei 23/2013), després de sol·licitar un informe a un comitè d'experts que es va fer públic al maig de 2013. D'una banda, s'introdueix un factor d'equilibri actuarial anomenat "factor de sostenibilitat", per corregir l'augment de l'esperança de vida. De les diverses vies possibles –modificar directament l'edat de jubilació o el nombre d'anys cotitzats, o reduir la pensió– s'ha escollit la que menys assegura el retard de l'edat de jubilació; en concret la pensió s'ajusta a la baixa conforme augmenta l'esperança de vida. D'altra banda s'introdueix "l'índex de revalorització de les pensions". En aquest cas, és un índex que busca garantir l'equilibri del sistema de repartiment. Més concretament, a partir de la igualtat entre cotitzacions de l'any i pensions d'un any, es deriva la taxa de creixement de les pensions que assoliria aquest equilibri. S'introdueixen dos matisos, però. En primer lloc, es modera l'arbitrarietat de l'ajust, fent-lo gradual, considerant l'evolució de les variables rellevants en els cinc anys anteriors i posteriors[68]. En segon lloc, es posa un límit inferior a la taxa d'increment de les pensions, evitant que les pensions creixin menys del 0,25%. Aquest límit, comprensible des del punt de vista de l'adequació, posa de nou en entredit la sostenibilitat del sistema. En resum, la darrera reforma ha introduït elements del sistema nocional, sense canviar a aquest sistema de forma clara i sense completar la sèrie de reformes per anar a un sistema plenament contributiu.

El problema –que es dóna també en altres països- és que el sistema de pensions barreja diferents objectius de política econòmica. Quant a sistema d'estalvi obligatori, hauria de ser un sistema de capitalització i totalment contributiu. Però, d'una banda, en optar pel repartiment s'introdueix un component d'assegurança. D'altra banda, en desviar-se de la contributivitat total, s'introdueix un component de redistribució. Tot plegat, la diversitat d'objectius complica enormement el disseny del sistema i les eventuals reformes. Les exposicions de motius de les successives lleis espanyoles -i el mateix Pacte de Toledo-, afirmaven que buscaven reforçar la contributivitat i la sostenibilitat. Objectius no fàcilment compatibles en un sistema de repartiment enfrontat a un procés d'envelliment de la població. Tot i així, es dóna la circumstància que en alguns casos fomentar la contributivitat implica reduir les pensions, i aquestes reduccions poden tenir efectes distributius o no, en funció també de la situació de partida. Tornant a l'equació [3] que recollia com es determina la

[68] Noteu que això implica emprar projeccions a futur d'algunes de les variables necessàries per fer el càlcul. A banda d'això s'introdueix un paràmetre que gradua els anys que es triga a eliminar els desequilibris entre ingressos i despeses.

pensió d'entrada a la jubilació, en primer lloc es veu clar que en el cas de la penalització (premi) de la jubilació anticipada (retardada), la contributivitat porta a reduir les pensions. En segon lloc, en el cas del percentatge de base reguladora, en augmentar el nombre total d'anys necessaris per rebre el 100% provoca una caiguda clara de la pensió. Però la modificació de l'actual -*p(n)*- a una proporcionalitat total tindria efectes ambigus, atès que és una funció no lineal: Fins als 15 anys no s'obté el dret a pensió i, a partir d'aquí el pes dels anys és decreixent. En tercer lloc, l'augment dels anys considerats per calcular la base reguladora (*BR*) tendeix a reduir la pensió i té un inesperat efecte redistributiu. En principi, aquesta mesura redueix la pensió en augmentar el nombre d'anys considerats, ja que els anys passats s'actualitzen amb la inflació però no amb la productivitat. Les rendes altes acostumen a tenir perfils salarials vitals més creixents i pateixen, per tant, una reducció major de la pensió.

En resum, la necessitat d'ajustar les pensions a la baixa per fer sostenible el sistema, topa amb la diversitat d'objectius que persegueix. El principi bàsic de finances públiques -reforçar la contributivitat implica millorar la redistribució- no es compleix sempre en aquest context en què es té en compte el cicle vital complet dels individus i en què hi ha també una redistribució intergeneracional.

3.2.3. Avaluació de la sostenibilitat del sistema de pensions: Situació diferencial de Catalunya dins l'Estat espanyol

A partir de la descomposició factorial del pes de la despesa i dels ingressos en el PIB (equacions 1 i 2) exposada anteriorment, a continuació es presenten els resultats d'aquest exercici per a Espanya i Catalunya, així com una simulació de la seva evolució futura amb horitzó 2041.

En primer lloc, s'ha procedit a fer la descomposició de la despesa en pensions de jubilació (en percentatge del PIB) en els quatre components de l'equació 2. Els resultats es mostren a la taula 2.

Taula 2

Descomposició de la despesa en pensions de jubilació en percentatge del PIB a Catalunya i a Espanya (2006-2012)

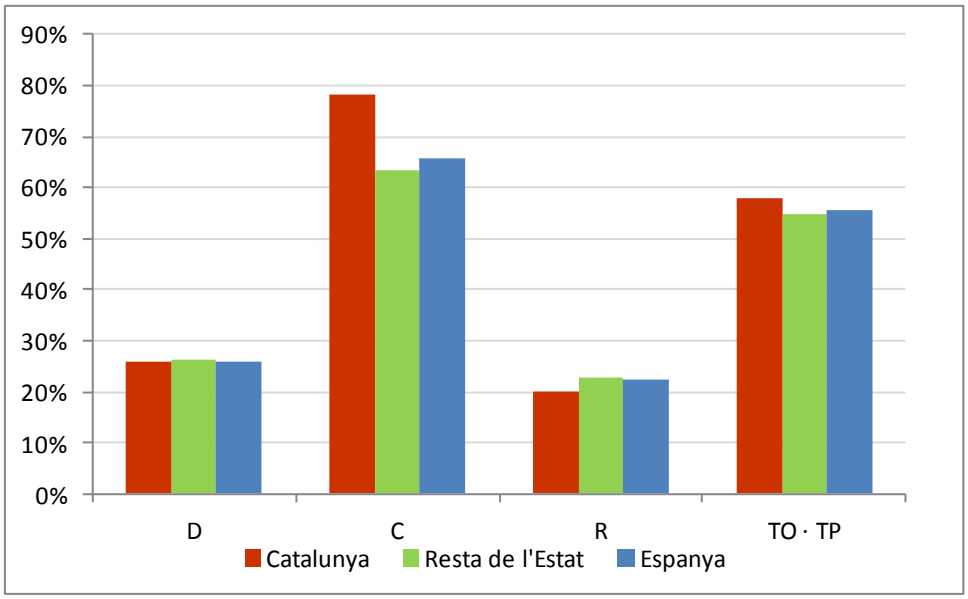
	Taxa de dependència (D)	Taxa de cobertura (C)	Taxa de reemplaçament (R)	Factor mercat de treball (TO ·TP)	Total despesa (en % del PIB)
Catalunya					
2006	24,1%	77,4%	19,2%	71,5%	5,0%
2007	23,9%	77,6%	19,4%	72,0%	5,0%
2008	23,7%	77,9%	20,2%	70,1%	5,3%
2009	23,9%	78,1%	20,1%	63,3%	5,9%
2010	24,4%	78,3%	20,3%	62,4%	6,2%
2011	25,1%	78,3%	20,6%	61,6%	6,6%
2012	25,7%	78,2%	20,2%	58,0%	7,0%
Resta de l'Estat					
2006	24,6%	63,5%	20,5%	65,1%	4,9%
2007	24,4%	63,4%	20,8%	66,0%	4,9%
2008	24,3%	63,5%	21,5%	64,4%	5,1%
2009	24,6%	63,5%	21,9%	59,8%	5,7%
2010	25,0%	63,5%	22,2%	58,3%	6,1%
2011	25,6%	63,4%	22,5%	57,2%	6,4%
2012	26,1%	63,2%	22,7%	54,9%	6,8%
Espanya					
2006	24,5%	65,7%	20,3%	66,1%	4,9%
2007	24,4%	65,7%	20,6%	66,9%	4,9%
2008	24,2%	65,8%	21,2%	65,3%	5,2%
2009	24,5%	65,8%	21,6%	60,3%	5,8%
2010	24,9%	65,8%	21,8%	58,9%	6,1%
2011	25,5%	65,7%	22,2%	57,9%	6,4%
2012	26,1%	65,6%	22,3%	55,4%	6,9%

Font: Elaboració pròpia.

Com es pot observar, les diferències en la despesa total en pensions de jubilació a Catalunya i a la resta de l'Estat són mínimes. S'aprecia, no obstant, un creixement considerable d'aquesta despesa en els darrers anys, atès que ha crescut dos punts percentuals en ambdós casos (del 4,9% del PIB al 6,9%, en el cas d'Espanya, i del 5,0% al 7,0%, en el cas de Catalunya).

Figura 10

Descomposició factorial de la despesa en pensions de jubilació en percentatge del PIB (2012)



Nota: D = taxa de dependència; C = taxa de cobertura; R = taxa de reemplaçament; TO = taxa d'ocupació; TP = taxa de participació

Font: Elaboració pròpia.

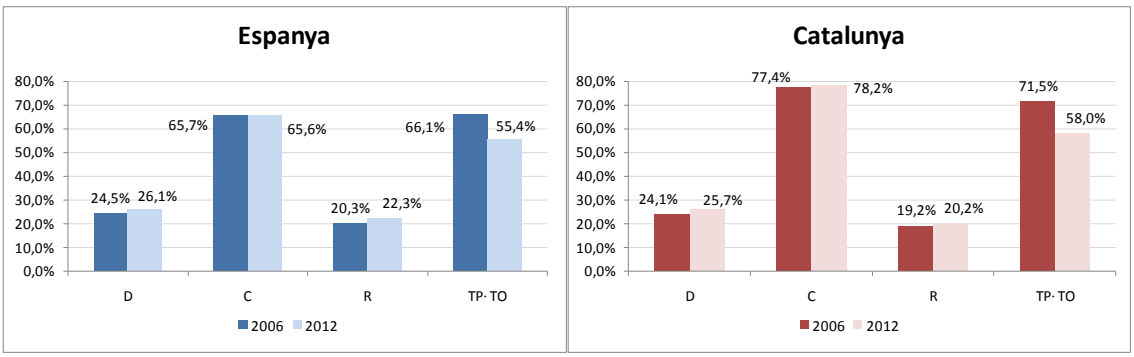
D'altra banda, val a dir que s'aprecien diferències rellevants quant a la descomposició factorial d'aquesta despesa (vegeu figura 10 per a l'any 2012). D'una banda, la taxa de dependència resulta lleugerament més favorable en el cas de Catalunya, tot i que les diferències són petites en el període analitzat. D'altra banda, el factor mercat de treball és considerablement més favorable per a Catalunya (tant la taxa de participació com la d'ocupació són clarament més elevades, la qual cosa redueix el pes de la despesa en termes de PIB). No obstant, com a conseqüència d'aquest fet, la taxa de cobertura és considerablement més elevada a Catalunya: atès el caràcter contributiu del sistema, la major taxa de cobertura respon a la major participació laboral, ja que una major taxa d'activitat genera a la llarga més drets a pensió. Això dóna lloc a un efecte positiu sobre la sostenibilitat a curt termini –augmenta el denominador de la ràtio despesa/PIB- i a un efecte negatiu a

llarg termini –augmenta el numerador de la ràtio. Finalment, respecte a la taxa de reemplaçament, s'observa com durant tot el període és més baixa a Catalunya que a la resta de l'Estat. Tot i que la pensió mitjana i la productivitat mitjana són superiors a Catalunya, una taxa de reemplaçament més baixa indica que els mecanismes redistributius del sistema de pensions actuen efectivament.

Val a dir que les diferències en la descomposició de la despesa observades el 2012 s'han mantingut al llarg de tot el període analitzat. De fet, com es pot apreciar a la figura 11, l'únic factor de la despesa que va patir una variació rellevant en aquest període va ser el del mercat de treball, molt condicionat per l'evolució econòmica i, per tant, per la forta situació de crisi a partir de 2008. En el cas d'Espanya, el factor del mercat de treball es va reduir d'un 66,9% el 2007, fins a un 55,4% el 2012, mentre que a Catalunya va passar d'un 71,5% a un 58,0%.

Figura 11

Evolució de la descomposició factorial de la despesa en pensions de jubilació en percentatge del PIB a Catalunya i a Espanya (2006 -2012)



Font: Elaboració pròpia.

La descomposició dels ingressos no resulta tan informativa ja que la ràtio ingressos/PIB és aproximadament igual a la taxa de cotització, que es manté bastant estable entre comunitats

autònomes i al llarg del temps[69]. En concret, el seu valor l'any 2007 és del 12,20% al total de l'Estat i del 12,27% a Catalunya, mostrant un petit efecte redistributiu que actua, segurament, mitjançant els topalls de cotització. Ambdues xifres es mantenen estables al llarg del període analitzat. Com a resum, la taula 3 mostra la relació entre el valor a Catalunya i el total estatal o el de la resta de l'Estat de les principals magnituds analitzades.

Taula 3

Trets diferencials del sistema a Catalunya i a Espanya

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
				Ràtio Catalunya/Espanya			
PIB	18,6%	18,6%	18,5%	18,4%	18,6%	18,6%	18,7%
Població	15,9%	16,0%	16,0%	16,1%	16,1%	16,1%	16,1%
Ocupats	17,3%	17,2%	17,3%	16,9%	17,0%	17,0%	16,7%
PIB per ocupat	107,6%	107,8%	107,0%	109,2%	109,2%	109,2%	111,9%
				Ràtio Catalunya/Resta de l'Estat			
Ocupats/població	110,5%	109,7%	109,4%	106,1%	107,1%	107,2%	105,0%
PIB per ocupat	109,4%	109,5%	108,6%	111,3%	111,3%	111,2%	114,7%
Cotitzacions/PIB	104,8%	104,9%	105,5%	105,2%	104,2%	103,2%	nd
Taxa de cobertura	121,9%	122,3%	122,6%	123,0%	123,3%	123,5%	123,7%
Taxa de reemplaçament	93,4%	93,0%	93,9%	91,6%	91,5%	91,6%	88,8%
Taxa de dependència	98,0%	97,8%	97,5%	97,2%	97,6%	98,0%	98,6%

Font: Elaboració pròpia.

En primer lloc, les quatre primeres files analitzen el pes de Catalunya respecte al total de l'Estat en termes de PIB, població i ocupació. És destacable el fet que Catalunya produeix gairebé el 19% del PIB de l'Estat mentre que el nombre de la seva població està per sota del 16%. Aquesta diferència es deu tant a una major taxa d'ocupació com a un major PIB per ocupat. Això té implicacions clares en el sistema de pensions. Per la banda dels ingressos, si bé el volum d'ingressos és superior a causa de la major ocupació i cotització mitjana a Catalunya respecte de la resta de l'Estat, la cotització relativa –o taxa de cotització mitjana- és només lleugerament superior, al voltant de l'1%, mostrant que els mecanismes redistributius no produeixen grans diferències per la banda dels ingressos. Per contra, a la banda de la despesa s'observa un major efecte redistributiu, ja que la taxa de reemplaçament (la ràtio entre la pensió mitjana i la productivitat mitjana) és al voltant d'un 8% inferior a Catalunya respecte de la resta de l'Estat. La redistribució del sistema fa que la

[69] Si considerem el nombre d'afiliats al numerador aproximadament igual al nombre d'ocupats al denominador, la ràtio ens dóna la relació entre la cotització mitjana –salari mitjà per taxa de cotització- i la productivitat mitjana per treballador.

major productivitat mitjana de l'economia catalana es reflecteixi en una pensió mitjana superior. No obstant, l'increment de la productivitat és superior al de la pensió mitjana, de manera que la taxa de reemplaçament resulta superior. La dimensió contributiva del sistema s'observa en la major taxa de cobertura, l'únic factor que explica la major xifra de despesa total en termes de PIB.

En definitiva, a Catalunya la despesa en pensions és lleugerament superior, en termes de PIB, que a la resta de l'Estat. Aquesta major despesa és pel fet que el sistema cobreix una proporció de població més àmplia. És la conseqüència lògica del que s'ha exposat abans: majors taxes de participació i ocupació al mercat laboral, que generen més ingressos presents i impliquen més població amb drets de percebre pensions en el futur. En canvi, la taxa de dependència demogràfica i la taxa de reemplaçament són lleugerament inferiors a les de la resta de l'Estat. Aquests dos factors fan que Catalunya tingui menys despesa en relació amb el seu PIB que la resta de l'Estat. De la mateixa manera, el fet que la taxa d'ocupació sigui clarament més favorable en el cas català, fa que la despesa en pensions de jubilació respecte del PIB decreixi (ja que actua inversament). És, doncs, únicament la major taxa de cobertura en el cas català la que explica la seva major despesa en pensions en termes de PIB.

Pel que fa als ingressos, els ingressos per cotitzacions són també superiors, en termes de PIB, als de la resta de l'Estat. Això és així per la major taxa d'ocupació i la major cotització mitjana a Catalunya en relació amb la de la resta de l'Estat.

Així doncs, la Seguretat Social a Catalunya genera més ingressos i més despeses que a la resta de l'Estat. Però, el saldo del sistema, és a dir, la diferència entre els ingressos i les despeses, és més o menys favorable? La resposta és que el saldo del sistema és més positiu per a Catalunya, com s'ha mostrat a la figura 7.

A continuació, es presenten els resultats d'una senzilla simulació de l'evolució futura de la despesa en pensions de jubilació (en termes de PIB) per a Catalunya i Espanya, amb horitzó 2041. Tot i que es tracta d'un exercici de simulació estilitzat, amb fortes hipòtesis simplificadores, ens permet fer-nos una idea cabal del que es pot esperar en un futur ja no tan llunyà respecte a l'evolució de la despesa en pensions de jubilacions contributives. Les hipòtesis adoptades són les següents:

a) La taxa de dependència s'obté directament de les projeccions de població a llarg termini elaborades per l'INE (2012)[70] per a Espanya i per l'IDESCAT (2010)[71] per a Catalunya.

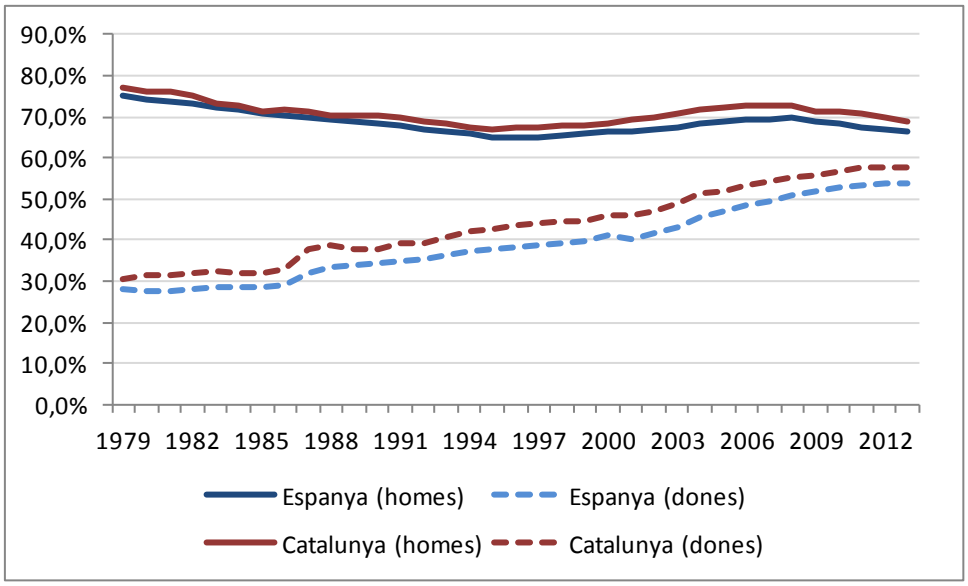
b) La taxa de cobertura i la taxa de reemplaçament es mantenen constants durant tot el període. Respecte de la taxa de cobertura, val a dir que la seva evolució depèn en bona mesura de les característiques del mercat de treball en el passat. És d'esperar que majors taxes de participació i d'ocupació donin lloc a taxes de cobertura del sistema més elevades en el futur. Així doncs, en el cas d'Espanya, i en el de Catalunya, es podria esperar que en el futur la taxa de cobertura augmentés en resposta al significatiu increment de la taxa de participació (especialment la femenina) en les últimes dècades, tal i com es mostra a la figura 12. Com es pot apreciar, les taxes d'activitat laboral masculina i femenina s'han anat apropant progressivament, tant en el cas d'Espanya com en el de Catalunya, si bé és cert que les taxes de participació per a tots dos sexes sempre han estat superiors a Catalunya. A la figura 12 es pot apreciar també com la crisi ha afectat més els homes que les dones. En conjunt, la taxa de participació a les últimes dècades ha augmentat considerablement, de manera que és previsible esperar un increment també en la taxa de cobertura de les pensions en les properes dècades, quan tots aquests actius entrin en l'edat de jubilació. No obstant, amb l'objectiu de veure només l'efecte de l'envelliment demogràfic sobre les pensions, mantindrem el supòsit que la taxa de cobertura es mantingui constant.

[70] INE (2012), "*Proyecciones de Población a Largo Plazo 2012-2052*" http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft20%2Fp251&file=inebase&L=0

[71] IDESCAT (2009), "*Projeccions de Població 2021-2041 (base 2008) Principals Resultats*" http://www.idescat.cat/cat/idescat/publicacions/cataleg/pdfdocs/pp2021-2041pr.pdf

Figura 12

Evolució de les taxes de participació laboral a Catalunya i a Espanya (1979-2013)



Font: INE, *Encuesta de Población Activa*

c) Respecte de la taxa de participació i d'ocupació, tal com s'apreciava a la figura 12, en el cas de la primera s'ha vist fortament condicionada per la situació de crisi econòmica des de 2008. És per això que s'ha d'adoptar algun tipus d'hipòtesi en la qual es consideri recuperar els nivells precrisi d'aquestes magnituds. En concret, en aquesta simulació se suposa que, a partir de 2013, el factor del mercat de treball s'anirà recuperant progressivament fins a recuperar el nivell de 2007 (l'últim any abans de l'inici de la crisi) l'any 2022. A partir de llavors s'adopta la hipòtesi simplificadora que es mantindrà constant, igual que en el cas de la taxa de cobertura i de reemplaçament[72].

[72] L'evolució de la taxa d'atur durant els anys d'envelliment és una incògnita, ja que no es disposa de dades de períodes similars en el passat. És cert que caldria esperar una certa recuperació de l'ocupació motivada per l'escassetat de treballadors, però a la literatura econòmica no està clara la magnitud que pot tenir aquest efecte. Tanmateix, la projecció realitzada es podria refinar considerant taxes d'atur i d'ocupació específiques per edat, que modificaria lleugerament la taxa d'ocupació agregada.

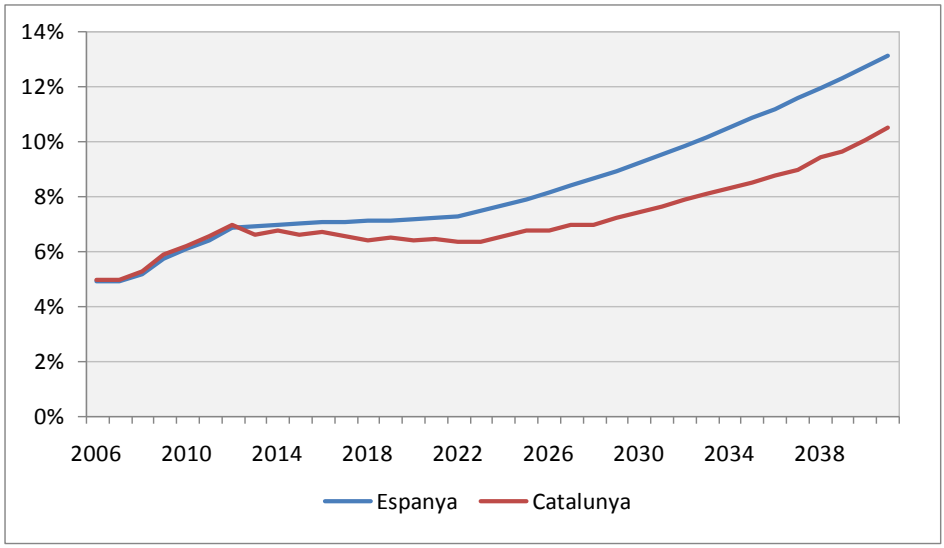
És a dir, l'evolució de la despesa en pensions de jubilació obtinguda amb aquesta simulació és el resultat, bàsicament, de l'evolució prevista de la taxa de dependència, atès que la resta de components de la despesa es mantenen pràcticament constants. A la figura 13 es poden observar els resultats. La despesa en termes de PIB pujaria d'un 7% al 2012 a un 10,5% en el 2041 en el cas de Catalunya, i del 6,9% al 13,2% en el cas d'Espanya. L'escenari futur és, doncs, menys desfavorable per a Catalunya que per al conjunt de l'Estat, com a conseqüència de la menor dependència demogràfica i de la millor situació del mercat de treball català.

Aquesta primera anàlisi es podria estendre en les direccions següents. En primer lloc, caldria emprar projeccions demogràfiques totalment comparables[73]. En segon lloc, en aquest mateix model de simulació, caldria desenvolupar una anàlisi de sensibilitat considerant canvis en la taxa d'ocupació i els consegüents canvis en la taxa de cobertura. Tanmateix, seria interessant analitzar els efectes redistributius del sistema de pensions entre les diferents cohorts successives. Finalment, per tal d'avaluar els efectes de les reformes sobre la distribució no només inter sinó també intrageneracional, caldria emprar tècniques de microsimulació. Les dades de la mostra contínua de vides laborals de la Seguretat Social que es publica des de 2004 permetrien desenvolupar aquest tipus d'anàlisi.

[73] Tot i que l'INE ha publicat projeccions de població per a Espanya amb horitzó 2052, en el cas de Catalunya, de moment, només es disposa de les projeccions fins al 2041. Això fa que hi hagi diferències importants en els supòsits bàsics utilitzats en ambdós casos. D'una banda, hi ha petites diferències respecte de l'esperança de vida (lleugerament més alta en el cas de les projeccions per a Espanya, tant per homes com per dones). Però, com es deia abans, la diferència més important es produeix respecte de la immigració. Mentre que en el cas d'Espanya, l'INE manté importants fluxos migratoris negatius fins al 2037, en el cas de Catalunya, si bé la immigració neta es redueix considerablement respecte als nivells registrats en 2007, mai es torna negativa.

Figura 13

Projecció de la despesa en pensions de jubilació en termes de PIB a Espanya i Catalunya amb horitzó 2041



Font: Elaboració pròpia.

4. Resum i conclusions

4.1. Aspectes funcionals i orgànics

Un eventual Estat català ha de disposar, des del primer moment de la seva creació, d'un sistema de Seguretat Social capaç de realitzar, d'acord amb els estàndards internacionals i europeus, les funcions pròpies d'aquesta institució bàsica de l'estat del benestar.

Aquestes funcions són, en essència, les cinc següents:

- La recaptació dels recursos econòmics de la Seguretat Social
- La prestació de les pensions i de les altres prestacions
- El disseny actuarial i sostenible del sistema i la gestió financera i actuarial de les reserves
- La gestió del fons de reserva i inversions
- L'administració dels recursos humans i els sistemes tecnològics

L'Agència Catalana de la Seguretat Social hauria de ser l'encarregada d'exercir les esmentades funcions. Per realitzar aquest exercici podria fer ús de les tècniques de gestió indirecta del servei públic, sempre que això no minvi la transparència, el retiment de comptes. Caldrà decidir si una part de la recaptació hauria de compartir-la amb l'Administració tributària.

L'Agència podria dependre del Parlament. El govern de l'Agència podria recaure en un Director, assistit per un consell.

Convindria crear l'Agència al més aviat possible. Inicialment se li haurien d'atribuir les competències sobre les prestacions de protecció social pròpies o transferides per l'Estat que actualment gestionen diversos departaments de la Generalitat (Benestar Social i Família, Empresa i Ocupació, i Salut).

La plantilla al servei del sistema català de Seguretat Social seria d'unes quatre mil persones. La despesa de personal seria propera als 130 milions d'euros i disposaria de prop de dues-

centes oficines i d'altres dependències.

En la primera etapa de la constitució del nou Estat, l'activitat del Govern en aquesta matèria s'hauria de regir pel principi de continuïtat. A mitjà i a llarg termini s'haurien d'anar introduint les millores exigides pels estàndards internacionals i europeus.

En tot cas, els objectius bàsics que haurien de guiar l'activitat del nou Estat a l'hora de crear el sistema de Seguretat Social podrien enunciar-se així:

- Els ciutadans de Catalunya han de tenir garantida la percepció de les pensions i altres prestacions de la Seguretat Social que tinguin reconegudes en les mateixes condicions que fins ara, sigui quin sigui l'escenari en què es desenvolupi el procés d'independència.
- Els ciutadans de Catalunya han de tenir la certesa que podran accedir en el futur a prestacions de la Seguretat Social de la mateixa qualitat, com a mínim, de les que fins ara podien legítimament confiar a gaudir.
- Els ciutadans d'altres nacionalitats que hagin treballat algun temps a Catalunya o que vulguin fer-ho en el futur, han de confiar que seran tractats igual que ara en relació amb els seus possibles drets en matèria de Seguretat Social, i que en tot cas es respectarà escrupolosament la normativa de coordinació europea i internacional.

4.2. Pensions contributives i la sostenibilitat de les pensions de jubilació

El saldo (ingressos menys despeses) del sistema de la Seguretat Social en la seva totalitat és bastant diferent a Catalunya i a la resta d'Espanya. Així, mentre que a Catalunya la Seguretat Social va tenir sempre superàvit des de 1997 fins a 2008, a la resta de l'Estat els superàvits es produïren únicament entre 2003 i 2007, i per quanties clarament inferiors. D'altra banda, els anys en què Catalunya ha registrat dèficit (1995-1996 i 2009-2010), aquest ha estat, en tots els casos, clarament inferior al registrat a la resta de l'Estat, on el 2009 el dèficit de la Seguretat Social assolí els 21.967 milions d'euros i les despeses de la Seguretat Social van superar els ingressos en un 21%, mentre que, a Catalunya, el dèficit

fou de 1.254 milions d'euros i les despeses superaren els ingressos només en un 5%. Pel que fa al 2010, any en què el dèficit de la Seguretat Social va continuar augmentant per l'increment de l'atur, a la resta de l'Estat les despeses superaren els ingressos en un 25% (i el dèficit fou de 26.317 milions d'euros) mentre que a Catalunya ho feren només en un 8,6% (i el dèficit fou de 2.142 milions d'euros).

Atès que el sistema de la Seguretat Social ha entrat en dèficit a Catalunya a conseqüència de la crisi econòmica, i encara que ho ha fet en una proporció molt inferior a la de la resta de l'Estat, és rellevant plantejar-nos com s'assumirà aquest dèficit en l'escenari de la independència, si aquesta es produeix quan encara no s'hagi recuperat l'activitat econòmica als nivells necessaris per generar equilibri o superàvit en els comptes de la Seguretat Social catalana. Per una banda, en el cas d'un procés d'independència pactat, en el repartiment d'actius i passius, una part del fons de reserva s'haurà de traspassar al nou Estat català. La proporció que correspondria a Catalunya dependrà de la negociació. Seria correcte considerar que s'ha d'atribuir a Catalunya la part del fons de reserva que es va dotar amb els superàvits de la Seguretat Social a Catalunya. Aquesta proporció seria considerable, atès que, com hem vist, en els anys d'expansió la Seguretat Social va tenir els majors superàvits a Catalunya. Per altra banda, en el cas d'un procés d'independència no pactat, o en el cas d'una negociació de repartiment d'actius i passius que s'allargués en el temps, uns anys més enllà de la independència efectiva, el nou Estat català podria cobrir el dèficit amb els pressupostos ordinaris de la seva hisenda. En l'informe del Consell sobre la viabilitat fiscal i financera d'una Catalunya independent es mostra una estimació dels ingressos i les despeses de la hisenda d'una Catalunya independent per al període 2006-2011. Si Catalunya hagués estat independent en aquest període 2006-2011, un cop cobertes les despeses de l'actual Generalitat i les despeses de les competències estatals que haurà d'assumir, hauria disposat d'uns ingressos addicionals anuals d'11.198 milions d'euros de mitjana[74]. Amb aquests ingressos addicionals nets, no hi hauria doncs cap problema per assumir el dèficit de la Seguretat Social mentre la situació de crisi es mantingués.

[74] Vegeu l'informe del CATN: "*La viabilitat fiscal i financera d'una Catalunya independent*" i més concretament la taula 4.

Annex

Taula 4

Pensions contributives a Espanya

	Seguretat Social			Classes Passives		
	nombre de pensions	import mitjà mensual (€)	despesa total anual (M€)	nombre de pensions	import mitjà mensual (€)	despesa total anual (M€)
Catalunya	1.133.841	989,3	15.703,9	58.159	1.365,6	1.111,9
Resta de l'Estat	7.874.507	779,5	85.935,5	553.317	1.458,2	11.295,6
Espanya	9.008.348	837,0	105.562,3	611.476	1.449,4	12.407,5

Font: Secretaría de Estado de Seguridad Social y Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Taula 5

Nombre d'afiliats al Sistema de Seguretat Social per Règims

	General	Agrari	Llar	Autònoms	Mar	Carbó	Total
Catalunya	2.263.923	20.049	69.218	520.724	5.734	2	2.879.650
Resta de l'Estat	9.765.709	770.365	354.604	2.529.617	53.340	4.355	13.477.990
Espanya	12.029.632	790.414	423.822	3.050.341	59.074	4.357	16.357.640

Font: *Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Datos de Afiliación a la Seguridad Social, diciembre 2013.*

Taula 6

Fons de Reserva de la Seguretat Social (milions d'€)

	Dotacions netes anuals	Valor acumulat a final d'any
2000-2006	32.740	35.879
2007	8.410	45.716
2008	9.520	57.223
2009	80	60.022
2010	1.809	64.375
2011	223	66.815
2012	(6.777)	63.008
2013	(11.451)	53.744

Font: *Secretaría de Estado de Seguridad Social.*

Taula 7

Pensions de la Seguretat Social per règim de cotització i tipus de prestació

	TOTAL		Incapacitat Permanent		Jubilació		Viduïtat		Orfandat		A favor de familiars	
	nª pensions	import mitjà mensual	nª pensions	import mitjà mensual	nª pensions	import mitjà mensual	nª pensions	import mitjà mensual	nª pensions	import mitjà mensual	nª pensions	import mitjà mensual
Règim General												
Catalunya	1.133.841	989,3	123.154	1.024,4	683.387	1.156,6	294.732	654,2	31.361	375,3	1.207	476,8
Espanya	6.093.991	942,8	670.284	933,5	3.524.023	1.122,3	1.660.982	645,5	213.092	374,5	25.610	494,0
Reste de l'Estat	4.960.150	932,1	547.130	913,0	2.840.636	1.114,0	1.366.250	643,6	181.731	374,4	24.403	494,8
Règim Especial d'Autònoms												
Catalunya	294.687	598,7	19.047	707,4	193.428	669,5	74.988	419,7	7.063	272,6	161	414,6
Espanya	1.883.789	587,3	129.187	649,6	1.205.468	650,0	482.351	449,8	57.951	313,6	8.832	414,1
Reste de l'Estat	1.589.102	585,2	110.140	639,6	1.012.040	646,3	407.363	455,3	50.888	319,3	8.671	414,1
Règim Especial del Mar												
Catalunya	8.240	986,1	409	929,4	4.640	1.254,6	2.941	616,4	237	438,6	13	523,0
Espanya	131.392	893,3	8.490	841,1	71.609	1.124,9	45.358	599,1	4.998	406,8	937	508,2
Reste de l'Estat	123.152	887,1	8.081	836,6	66.969	1.115,9	42.417	597,9	4.761	405,2	924	508,0
Règim Especial de la Mineria del Carbó												
Catalunya	2.874	1.110,4	83	1.413,9	1.281	1.617,2	1.410	674,0	96	517,5	4	537,8
Espanya	67.478	1.445,6	3.531	1.386,5	37.577	1.924,9	23.809	787,6	2.058	575,1	503	757,9
Reste de l'Estat	64.604	1.460,5	3.448	1.385,8	36.296	1.935,8	22.399	794,7	1.962	577,9	499	759,7
Règim Especial de la Llar												
Catalunya	34.095	485,2	2.141	506,2	29.377	500,9	2.206	284,3	358	311,7	13	419,3
Espanya	174.872	494,0	11.241	498,3	150.579	509,4	9.936	294,1	2.488	358,9	628	415,7
Reste de l'Estat	140.777	496,1	9.100	496,4	121.202	511,5	7.730	296,8	2.130	366,8	615	415,6
Accidents de Treball												
Catalunya	29.022	964,3	11.735	1.159,8	7.055	1.011,3	8.384	770,3	1.792	405,6	56	999,2
Espanya	209.084	900,1	85.704	1.048,5	48.368	970,2	60.723	750,7	13.407	377,8	882	855,1
Reste de l'Estat	180.062	889,7	73.969	1.030,8	41.313	963,2	52.339	747,5	11.615	373,5	826	845,3
Malalties Professionals												
Catalunya	4.848	1.076,4	2.037	1.111,1	1.251	1.427,2	1.437	770,7	119	508,0	4	476,5
Espanya	41.109	1.135,9	13.067	1.078,2	11.676	1.618,8	14.922	856,7	1.227	577,0	217	974,2
Reste de l'Estat	36.261	1.143,8	11.030	1.072,2	10.425	1.641,8	13.485	865,9	1.108	584,4	213	983,5
SOVI (sistema antic)												
Catalunya	112.700	378,6	9.656	377,8	97.480	379,7	5.564	360,6				
Espanya	406.633	374,7	19.339	377,6	353.563	376,4	33.731	355,2				
Reste de l'Estat	293.933	373,1	9.683	377,4	256.083	375,1	28.167	354,1				

Font: *Secretaría de Estado de Seguridad Social*, *Informe Estadístico 2012*

Taula 8

Saldo de la Seguretat Social (milions d'€)

	Saldo de la Seguretat Social			PIB			Saldo en % del PIB		
Any	Catalunya	Resta de l'Estat	Espanya	Catalunya	Resta de l'Estat	Espanya	Catalunya	Resta de l'Estat	Espanya
1995	-697	-8.117	-8.814	84.246	362.959	447.205	-0,83%	-2,24%	-1,97%
1996	-245	-6.340	-6.585	90.398	383.457	473.855	-0,27%	-1,65%	-1,39%
1997	481	-3.060	-2.579	95.893	408.028	503.921	0,50%	-0,75%	-0,51%
1998	778	-3.107	-2.329	101.701	437.792	539.493	0,76%	-0,71%	-0,43%
1999	1.311	-3.444	-2.133	109.999	469.943	579.942	1,19%	-0,73%	-0,37%
2000	1.791	-2.606	-815	119.124	511.139	630.263	1,50%	-0,51%	-0,13%
2001	2.302	-106	2.196	128.643	552.035	680.678	1,79%	-0,02%	0,32%
2002	2.488	-4.703	-2.215	137.308	591.898	729.206	1,81%	-0,79%	-0,30%
2003	2.764	1.002	3.767	147.282	635.647	782.929	1,88%	0,16%	0,48%
2004	2.592	860	3.452	158.191	682.851	841.042	1,64%	0,13%	0,41%
2005	2.830	1.287	4.117	169.995	738.797	908.792	1,66%	0,17%	0,45%
2006	3.519	2.615	6.134	184.329	799.955	984.284	1,91%	0,33%	0,62%
2007	3.483	1.685	5.168	197.167	856.370	1.053.537	1,77%	0,20%	0,49%
2008	2.694	-2.700	-5	202.695	885.429	1.088.124	1,33%	-0,30%	0,00%
2009	-1.254	-21.967	-23.221	195.645	858.269	1.053.914	-0,64%	-2,56%	-2,20%
2010	-2.142	-26.317	-28.459	197.919	864.672	1.062.591	-1,08%	-3,04%	-2,68%

Font: *Secretaría de Estado de Seguridad Social*

Aquest informe sobre *La Seguretat Social catalana* ha estat elaborat pel Consell Assessor per a la Transició Nacional, que està integrat per:

Carles Viver i Pi-Sunyer
President

Núria Bosch i Roca
Vicepresidenta

Enoch Albertí i Rovira

Germà Bel i Queralt

Carles Boix i Serra

Salvador Cardús i Ros

Àngel Castiñeira i Fernández

Francina Esteve i García

Joan Font i Fabregó

Rafael Grasa i Hernández

Pilar Rahola i Martínez

Josep Maria Reniu i Vilamala

Ferran Requejo i Coll

Joan Vintró i Castells

Víctor Cullell i Comellas

Secretari

Edició revisada: octubre 2014.