



**Informe de asesoramiento sobre las
Repercusiones económicas para la
Hacienda Foral de la modificación del
actual sistema de derechos pasivos
del personal funcionario de los
Montepíos de la Administración
Pública de Navarra**



Febrero de 2001



CÁMARA DE
COMPTOS
DE NAVARRA
NAFARROAKO
COMPTOS
GANBERA

Índice

I. Introducción.....	3
II. Descripción de la situación actual y del proyecto de ley foral en materia de derechos pasivos de los funcionarios de los Montepíos de la Administraciones Públicas de Navarra.....	4
III. Objetivo.....	11
IV. Alcance y limitaciones.....	13
V. Conclusiones.....	16
ANEXOS.....	
1. Evolución de los Presupuestos Generales de Navarra 1990-1999 en materia de prestaciones de pasivos y cotizaciones a la Seguridad Social.	
2. Magnitudes e hipótesis de trabajo utilizadas en los estudios elaborados por el Gobierno sobre la repercusión para la Hacienda Foral del proyecto de ley foral.	
3. Resumen del estudio que, sobre el coste inicial de integración de los funcionarios del Gobierno de Navarra, elaboraron los servicios de la Seguridad Social.	

I. Introducción.

En su reunión del pasado 23 de octubre, la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra adoptó el acuerdo, a instancias del grupo "Socialistas del Parlamento de Navarra", de solicitar del Presidente de la Cámara de Comptos la elaboración de un informe sobre *"las repercusiones económicas que tendría para la Hacienda Foral en los próximos quince años la modificación de la situación actual de los Derechos Pasivos del personal funcionario de los Montepíos de la Administración Pública de Navarra"*.

Esta repercusión debía analizarse en los siguientes supuestos:

- *"Si se aprueba el texto del Proyecto de Ley propuesto por el Gobierno de Navarra.*
- *Si se mantiene la situación actual.*
- *Si se integran los Montepíos en la Seguridad Social.*
- *Si se aplicara cualquier otra propuesta que la Cámara de Comptos pueda sugerir como posible."*

Como resultado de la anterior petición, la Cámara de Comptos incluyó este trabajo en su Programa de Actuación para el ejercicio 2000.

II. Descripción de la situación actual y del proyecto de ley foral en materia de derechos pasivos de los funcionarios de los Montepíos de la Administraciones Públicas de Navarra.

II.1. Situación actual del marco normativo

La definición del régimen estatutario de los funcionarios públicos de la Comunidad Foral es una competencia exclusiva de Navarra y como tal se ha venido reflejando en las distintas leyes reguladoras de sus relaciones con el Estado. Así, en concreto, el artículo 49. 1 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra establece que *"... corresponde a Navarra la competencia exclusiva sobre las siguientes materias:*

b) Régimen estatutario de los funcionarios públicos de la Comunidad Foral, respetando los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos."

Dentro de este régimen estatutario y competencial, el sistema de derechos pasivos constituye una parte esencial del mismo al regular las condiciones en que los funcionarios públicos acceden a la situación de jubilación y a su correspondiente derecho a las prestaciones económicas que derivan de tal condición. En este contexto, la Diputación-Gobierno de Navarra ha regulado el sistema de derechos pasivos de sus empleados.

Así, el vigente régimen de pensiones de los funcionarios de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra se recoge fundamentalmente en el Acuerdo de la Diputación Foral de 10 de marzo de 1934, por el que se aprueba el Reglamento de Jubilaciones y Pensiones de los mismos.

Con relación a los funcionarios de las Entidades Locales, mediante Acuerdo del Consejo Foral Administrativo de 31 de mayo de 1947, se aprueba el reglamento de derechos Pasivos de los funcionarios municipales de Navarra, con excepción de los Ayuntamientos de Pamplona, Tafalla y Tudela que cuentan con montepío propio y regulación específica.

A efectos de cuantificación de las retribuciones de los pasivos, y con independencia de las actualizaciones anuales contempladas en las diversas leyes forales de presupuestos, conviene destacar la incidencia del Acuerdo del 14 de julio de 1973, de Bases de Personal, por el que se modifica sustancialmente el haber regulador de las pensiones causadas por los funcionarios, en función de si su ingreso fue antes del 1 de julio de 1973 –sistema de quinquenios acumulativos- o posterior a dicha fecha –sistema de quinquenios no acumulativos-, resultando un sistema menos favorable para estos últimos funcionarios en relación con los anteriores.

La ley foral 13/1983, de 30 de marzo, reguladora del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra estableció el nuevo régimen de retribuciones y de niveles de encuadramiento del personal activo de la misma.

En la citada norma y a los efectos del presente informe de asesoramiento, interesa destacar las previsiones que sobre el régimen de pasivos establece. Así, el capítulo X "Derechos pasivos" señala las condiciones y requisitos básicos para acceder a la condición de pasivo y sus prestaciones económicas, remitiendo a las Disposiciones Transitorias Primera, apartado segundo, y Tercera, apartado tercero, la regulación de la situación transitoria, que en definitiva se refiere a la validez de la antigua legislación en tanto no se publique el nuevo reglamento de derechos pasivos -previsto para antes del 1 de enero de 1985, según la Disposición Adicional Primera-.

Estas previsiones legales se mantienen prácticamente igual en el texto refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, aprobado por el Decreto Foral Legislativo 251/1994, de 30 de agosto, donde se establece que, en tanto no se actualice, sigue permaneciendo vigente la anterior normativa reguladora. No obstante, en la Disposición Adicional Cuarta, y sin señalamiento de límite temporal, se indica que el Gobierno de Navarra, previa audiencia tanto de los ayuntamientos con montepío propio como de la representación sindical y de la Federación Navarra de Municipios y Concejos, remitirá al Parlamento un Proyecto de Ley Foral que regule el régimen de los derechos pasivos de los funcionarios.

Como otros hechos legales de especial relevancia conviene reseñar que desde el 1 de enero de 1992 y desde el 1 de enero de 1994, los nuevos funcionarios que ingresen en el Gobierno de Navarra y en las Entidades Locales de Navarra, respectivamente, se adscribirán al Régimen General de la Seguridad Social. En consecuencia, se cierra la admisión de nuevos funcionarios a los distintos Montepíos Forales, adquiriendo los ya adscritos la condición, a efectos de pasivos, de "a extinguir" y cuyo número asciende aproximadamente a 4.800 funcionarios.

Por otra parte, la Disposición Adicional Novena de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de las Haciendas Locales de Navarra establecía que "*... Asimismo, el Gobierno de Navarra llevará a cabo las actuaciones y gestiones necesarias tendentes a conseguir la integración del sistema de Montepíos Municipales en el sistema de la Seguridad Social.*"

Así mismo, el Parlamento de Navarra en una Resolución de noviembre de 1999 acordó que "*se insta al Gobierno de Navarra para que en el plazo de un año... proceda a cerrar un acuerdo con el Gobierno central... para proceder a la integración de los funcionarios de la Administración Foral y de las Administraciones Lo-*

cales de Navarra en el Régimen General de la Seguridad Social, integración que deberá producirse cuando menos en las mismas condiciones y en los términos que se realizó la integración de los funcionarios locales adscritos a la MUNPAL."

Por último, la asunción de distintas competencias por el Gobierno de Navarra se traduce, a nuestros efectos, en que se integran dentro de los funcionarios de Navarra empleados que además del Régimen General de la Seguridad Social, están adscritos al Régimen Especial de Clases Pasivas del Estado también integrado en la Seguridad Social.

En definitiva, y a modo de resumen, los comentarios anteriores han pretendido mostrar el panorama actual normativo del régimen de pasivos de los funcionarios al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, que, de acuerdo con datos del Gobierno de Navarra a finales de 1998, presentan la siguiente adscripción de empleados en activo:

Régimen	Empleados en activo 1998
Montepío Gobierno de Navarra	3.534
Seguridad Social	5.984
Clases Pasivas del Estado	3.587
Total Gobierno de Navarra	13.105
Montepío General Municipal	512
Montepío de Pamplona	621
Montepío de Tudela	97
Montepío de Tafalla	33
Seguridad Social	n.d.
Total Montepíos EE.LL.	1.263

nd: no disponible

Es decir, que dentro del Gobierno de Navarra, coexisten tres sistemas de previsión, representando los afiliados al Montepío aproximadamente el 27 por ciento. En relación con las entidades locales, no se dispone de datos para calcular ese porcentaje, pero se puede estimar que el mismo será inferior dada la tendencia observada en años anteriores en estas administraciones a contratar personal de naturaleza laboral.

Del personal adscrito a los Montepíos, en torno al 80 por ciento lo están al sistema de quinquenios no acumulativos y el 20 por ciento al de acumulativos.

El proyecto de ley afecta en consecuencia a un total de aproximadamente 4.800 empleados en activo. Por tanto, a los efectos de nuestro trabajo, el colectivo cerrado susceptible de valorar económicamente en cuanto a su repercusión para la Hacienda Foral en el

nuevo sistema, se sitúa en torno a los 3.500 empleados de la Administración de la Comunidad Foral.

En el anexo 1 del presente Informe se realiza un análisis de la evolución en los Presupuestos Generales de Navarra de los gastos derivados por pensiones ordinarias y de las cotizaciones a la Seguridad Social así como de los ingresos por aportaciones de los funcionarios adscritos al Montepío.

II. 2. Aspectos básicos del proyecto de ley foral

De acuerdo con la Exposición de Motivos y la Memoria Económica que acompaña al proyecto de ley foral sobre derechos pasivos podemos destacar las siguientes características del mismo:

1ª. Los objetivos que se persiguen con el mismo se refieren fundamentalmente a:

- *“Equiparar el tratamiento de los trabajadores públicos.*
- *Mantener los Montepíos propios, con el procedimiento de reparto, basando las características de sus prestaciones en las del sistema de la Seguridad Social.*
- *Adecuar las prestaciones de los Montepíos al sistema de retribuciones establecido en el Estatuto de la Función Pública.*
- *Requerir un mayor esfuerzo de los funcionarios afectados vía cotizaciones.”*

2ª. Se sustenta en los principios básicos que regulan el Régimen General de la Seguridad Social.

3ª. Afecta a un colectivo de 3.505 funcionarios del Montepío del Gobierno de Navarra y a 1.263 de los Montepíos Locales. A este colectivo cerrado se les reconoce el derecho de optar, en un plazo de 6 meses, entre el anterior sistema de derechos pasivos y el nuevo sistema que diseña el proyecto de ley foral. En los antecedentes de la Exposición de Motivos del Proyecto, se indica, no obstante, que el ámbito de aplicación del nuevo sistema de derechos pasivos *“en principio, sería al citado colectivo a extinguir,...”*.

4ª. Se establece un único tipo de cotización por el funcionario del 5,1 por ciento de la base de cotización. Este porcentaje es del 4,8 por ciento en el Régimen General de la Seguridad Social.

5ª. Las bases de cotización siguen en general las pautas de la Seguridad Social, estableciendo una equivalencia entre los niveles de encuadramiento de los funcionarios y los grupos de cotización de aquélla.

6ª. La base reguladora de la pensión de jubilación vendrá dada por las bases de cotización de los funcionarios de los últimos 15 años, si bien se regula un régimen transitorio para la aplicación de forma gradual de dicha previsión temporal hasta el año 2007.

7.º. Las pensiones a percibir no podrán superar la cuantía anual máxima establecida para el Régimen General de la Seguridad Social.

8ª. A diferencia de la Seguridad Social, el proyecto fija una pensión mínima tanto para la jubilación como para la invalidez, cuya cuantía se identifica con el sueldo de los funcionarios en activo del nivel E.

9ª. La jubilación forzosa se fija en los 65 años, si bien se establece la posibilidad a determinados colectivos de permanecer en servicio activo hasta los 70 años.

10ª. Se regula la jubilación anticipada a los 60 años y 35 años de servicios en las Administraciones Públicas, sin aplicación de coeficientes reductores en el porcentaje de la pensión, al contrario que en la Seguridad Social. Esta circunstancia únicamente está permitida en ésta última para las personas que hayan cotizado antes del 1 de enero de 1967.

Igualmente se contempla la jubilación anticipada con 60 años y 35 de cotizaciones tanto en las Administraciones Públicas como en otro régimen de previsión público, pero en este caso si se presenta un coeficiente reductor del 7 por ciento por cada año de anticipación.

11ª. Para la jubilación por incapacidad permanente, a diferencia de la Seguridad Social, no se exigen periodos de carencia. Las indemnizaciones por incapacidad permanente parcial y lesiones permanentes no invalidantes se perciben sólo en caso de accidente laboral o enfermedad profesional, a diferencia del Régimen General que las otorga en todos los casos.

12ª. Para las prestaciones por muerte y supervivencia, tampoco se exige periodo de carencia. En viudedad, la pensión oscila entre un mínimo del 40 por ciento y un máximo del 55 por ciento en función de los años de cotización del causante, cuando en el Régimen General se establece un porcentaje fijo del 45 por ciento.

13ª. En cuanto a su coste neto o repercusión económica derivado de la aplicación del proyecto, la Memoria Económica que lo acompaña fija su repercusión para el Gobierno de Navarra en 133.823 millones, es decir, un 42 por ciento más que el coste estimado del mantenimiento del actual sistema. Valoración calculada de acuerdo con un conjunto de hipótesis o magnitudes utilizadas en los estudios realizados por los servicios del Gobierno y que se reflejan en el Anexo 2 del presente Informe.

14ª. Para la financiación de los montepíos municipales se establece, Disposición Adicional Décima, que los Ayuntamientos limitarán su aportación a financiar el coste neto global anual de sus clases pasivas en un porcentaje establecido entre el 64,3 por ciento –generalidad de Ayuntamientos- y el 77,1 por ciento –Pamplona, Tudela y Tafalla-, sin que la cantidad que resulte supere en ningún

y Tafalla-, sin que la cantidad que resulte supere en ningún caso el coste efectivo anual de 1999 actualizado con los incrementos anuales aplicables a las pensiones. La cantidad complementaria precisa para financiar la totalidad del coste neto global será atendida por los presupuestos generales de Navarra.

15ª. El Proyecto no contempla una regulación directa del régimen financiero del sistema, pero sí lo establece implícitamente a través del conjunto de artículos y disposiciones adicionales y transitorias. Así, en concreto:

- a. El régimen financiero se basa en la presupuestación anual, es decir, de acuerdo con el sistema de reparto.
- b. La financiación procede de:
 - Aportación de los funcionarios mediante un tipo de cotización fijo -5,1 por ciento sobre las bases de cotización-.
 - Aportación de los Ayuntamientos, limitada a la cantidad global señalada en el ordinal 14.
 - Aportación del Gobierno de Navarra, vía presupuestos generales, que absorberá su propio coste neto total más el importe necesario, en su caso, para cubrir el exceso de coste de los Ayuntamientos.

Conviene reseñar que este proyecto de ley, en su fase de borrador de anteproyecto, fue negociado previamente con los sindicatos representativos de los funcionarios públicos y con la Federación Navarra de Municipios y Concejos.

En **resumen**, el sistema de pasivos que configura el proyecto de ley foral se vincula directamente a los principios rectores del Régimen General de la Seguridad Social, incorporando una serie de peculiaridades derivadas del anterior sistema de derechos pasivos de los Montepíos de Navarra.

Por último y al objeto de completar la descripción de la actual situación de los sistemas públicos de pensiones, es conveniente poner de relieve las principales tendencias observadas en el ámbito Nacional y de la Unión Europea y que se manifiestan básicamente en:

- España. Dentro del periodo de reflexión abierto sobre los acuerdos que se adoptaron dentro del llamado Pacto de Toledo, se está analizando especialmente:
 - La limitación de las cuantías de las pensiones, especialmente las de mayor importe.

- El alargamiento de la edad de jubilación hasta los 70 años y "encarecimiento" de las jubilaciones anticipadas.
- La consideración de toda la vida laboral de los empleados a la hora de determinar la cuantía de su pensión.
- Obligatoriedad de planes de pensiones complementarios, con lo que el sistema resultante sería de los denominados mixtos – es decir, pensión básica pública y pensión complementaria vía capitalización-.
- Mejorar la fiscalidad de estos planes complementarios.
- La regulación de un Fondo de Reserva de aseguramiento del pago de prestaciones.
- Unión Europea. Se trabaja en el diseño de un sistema de pensiones capitalizado y/o mixto sustentado en los siguientes pilares:
 - Garantizar una pensión mínima básica y pública a todos los empleados.
 - Complementar esa pensión, con planes colectivos obligatorios de pensiones capitalizados, financiados por el empleado y, en su caso, por el empleador.
 - Cada empleado de forma individual y voluntaria, se adscribirá a los planes de pensiones privados al objeto, igualmente, de completar la pensión del sistema público.
 - Alargar la vida laboral mediante jubilaciones flexibles.

Este conjunto de medidas y su repercusión a medio y largo plazo han de considerarse en cualquier decisión que al respecto pueda adoptarse en la actualidad, y especialmente en aquellos sistemas vinculados directa o indirectamente a la Seguridad Social, tal como es el caso del modelo propuesto en el proyecto de ley foral.

III. Objetivo

Con el fin de dar cumplimiento a la petición parlamentaria y de acuerdo con la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre, reguladora de la Cámara de Comptos de Navarra, se ha incluido en el Programa de Actuación de 2000 la elaboración de un informe de asesoramiento sobre el objeto de la petición anteriormente descrita.

Si bien la petición parlamentaria hace referencia a la repercusión para la Hacienda Foral en los **próximos 15 años** –es decir, hasta el año 2015-, esta Cámara ha considerado conveniente, dentro de sus funciones de asesoramiento, completar dicha petición ampliando el ámbito temporal del trabajo tanto hasta el ejercicio en que se jubila el último funcionario del colectivo al que se le aplicaría el proyecto de ley foral –año 2036- como hasta el último año en que teóricamente se genera una pensión del colectivo –en torno al 2080-. Avalan esta ampliación los siguientes razonamientos:

- a. El 55 por ciento de los empleados se jubilan con posterioridad al ejercicio del 2015. Por tanto su incidencia sobre el coste total del proyecto es muy significativa.
- b. En el año 2015 concluye el plazo dado por la Seguridad Social para satisfacer el coste inicial de la integración –ver anexo 3-. En consecuencia, este desembolso inicial puede distorsionar las comparaciones si no se contempla un periodo más dilatado.
- c. Después del año 2036 se genera coste para la Hacienda Foral por las pensiones derivadas del Proyecto de Ley, pero no por las derivadas de la Seguridad Social, puesto que ésta asume totalmente su financiación.
- d. El impacto presupuestario de un proyecto debe analizarse en su globalidad temporal y no en plazos concretos y determinados.

Teniendo en cuenta los comentarios anteriores, con la realización de este informe se pretenden alcanzar los siguientes **objetivos**:

Objetivo 1.

Partiendo de los estudios elaborados por el Gobierno de Navarra, estimar la repercusión para la Hacienda Foral del coste que supondría la aplicación del proyecto de ley foral tanto en los próximos 15 años –objeto específico de la petición- como hasta el ejercicio que se jubile el último funcionario afectado por el citado proyecto así como hasta el año en que concluya el gasto de pensiones del colectivo analizado.

Objetivo 2.

Comparar el anterior coste tanto con la estimación derivada del mantenimiento del actual sistema de montepíos como con el coste que debiera asumirse en el supuesto de integración de los funcionarios en el régimen general de la Seguridad Social.

Objetivo 3.

Dentro de las posibilidades legales existentes, sugerir, en su caso, la utilización de otras fórmulas alternativas para regular el sistema de jubilaciones y pensiones de los funcionarios.

Los objetivos anteriores se complementarán con un conjunto de reflexiones sobre el contenido del proyecto de ley foral y sobre la situación general del sistema de derechos pasivos de los funcionarios de la Administración Foral.

IV. Alcance y limitaciones

IV.1. Alcance

La Cámara de Comptos ha realizado el informe de asesoramiento al Parlamento de Navarra sobre la repercusión económica para la Hacienda Foral del proyecto de ley foral de derechos pasivos de los funcionarios.

Teniendo en cuenta la petición, el trabajo se ha orientado en las siguientes direcciones:

Objetivos 1 y 2. Partiendo del examen de la documentación y estudios realizados, se han analizado y contrastado las estimaciones de costes elaboradas por los servicios del Gobierno de Navarra.

Objetivo 3. Teniendo en cuenta la normativa vigente en esta materia y la limitación racional del uso de recursos públicos, se han estudiado las posibles fórmulas alternativas de sistema de derechos pasivos, si bien no se ha entrado a cuantificar su coste, al no disponer de las premisas básicas e imprescindibles para su determinación.

El alcance del presente informe se centrará por tanto, y de acuerdo con la petición, en la repercusión económica que para la Hacienda Foral representará la aplicación del nuevo sistema de pasivos en los funcionarios de la Administración de la Comunidad Foral actualmente en activo. Este importe se incrementará con una estimación de las cantidades complementarias necesarias para financiar el exceso de coste neto actual que puede representar a los Montepíos Locales la aplicación del nuevo sistema, ya que de acuerdo con la Disposición Adicional Décima del citado proyecto, debe ser asumido por los Presupuestos Generales de Navarra.

Por tanto no es objeto de este informe:

- La repercusión económica que pudiera plantearse con la aplicación del nuevo sistema a las Entidades Locales de Navarra, en el porcentaje en que éstas asumen su financiación global.
- La cuantificación del coste de los actualmente funcionarios pasivos.
- El coste para la Hacienda Foral de los funcionarios actualmente adscritos a la Seguridad Social y al sistema de Clases Pasivas del Estado.

En cuanto a **metodología**, se han aplicado, teniendo en cuenta los objetivos perseguidos, los procedimientos habitualmente utilizados por esta Cámara, recogidos en sus Guías de Auditoría y desarrollados dentro de las Normas y Principios de Auditoría del Sector

Público aprobadas por la Comisión de Coordinación de los Órganos Públicos de Control Externo del Estado Español. En particular,

- Se ha solicitado y revisado documentación e información fundamentalmente de las siguientes entidades:
 - Departamento Presidencia, Interior y Justicia.
 - Federación Navarra de Municipios y Concejos
- Se ha solicitado del Gobierno de Navarra una estimación de los costes derivados de mantener el antiguo sistema de protección, del nuevo sistema y de la posible integración en la Seguridad Social, tanto para un horizonte temporal de 15 años como hasta que el último empleado del colectivo analizado pase a la situación de pasivo.
- Al objeto de contrastar los estudios presentados por el Gobierno de Navarra, se ha contratado con profesionales externos la verificación de las hipótesis básicas y las fórmulas actuariales utilizadas con la finalidad de verificar su razonabilidad.
- Se ha estudiado igualmente distinta documentación relativa a la integración de la Mutuality Nacional de Previsión de la Administración Local (MUNPAL) en la Seguridad Social y a estudios y análisis aportados por diversos sindicatos y asociaciones.

IV.2. Limitaciones

Las limitaciones que han afectado a nuestro trabajo proceden de:

- Para la determinación del coste del sistema de pasivos contemplado en el proyecto, el Gobierno de Navarra presentó a esta Cámara una serie de estudios realizados por sus propios servicios, que ha sido la base fundamental para la realización de nuestro trabajo. No se ha verificado su mecánica de elaboración, sino que nuestro trabajo se ha centrado en revisar las hipótesis y fórmulas aplicadas en el mismo.
- Todas las estimaciones de costes a tan dilatado plazo -15 y más años- y en las actuales condiciones socioeconómicas, conllevan un importante grado de incertidumbre y subjetividad sobre el comportamiento futuro de las variables e hipótesis utilizadas, pudiendo afectar por tanto al grado de certeza de dichas estimaciones o proyecciones futuras, modificando sustancialmente su cuantificación.
- Además del comentario anterior, la voluntariedad en la adscripción al sistema que diseña el proyecto de ley foral, dificulta aún más si cabe la elaboración de estimaciones de costes, ya que no es posible determinar a priori ni con proyecciones fiables el número de funcionarios que se pudieran adscribir al mismo. Igualmente, las condiciones que se ofrecen para la jubilación volunta-

ria introducen una nueva variable, cuya aleatoriedad dificulta la estimación actuarial del coste del proyecto.

- En relación con el análisis de fórmulas alternativas, el trabajo de esta Cámara se ha limitado a analizar el actual marco normativo vigente y el encaje que en el mismo pudieran tener otros sistemas, pero no se ha estimado el coste que los mismos implicarían ante la ausencia de las imprescindibles directrices básicas precisas para su configuración y determinación, tales como pensión garantizada, bases de cotización y sistema de financiación.
- Por último, la necesidad de presentar este informe de asesoramiento al inicio del nuevo periodo de sesiones parlamentarias – febrero de 2001-, ha exigido realizar el mismo con la suficiente prontitud al objeto de que sirviera de documento de trabajo en la fase de discusión parlamentaria del proyecto de ley foral.

El informe se estructura en cinco apartados que reflejan tanto el marco general como los objetivos y conclusiones obtenidas del trabajo realizado. Estos apartados se acompañan de 3 anexos que complementan los comentarios y conclusiones generales.

El trabajo de campo se ha efectuado en el mes de diciembre de 2000 y enero de 2001, por un equipo integrado por una técnica de auditoría y un auditor, contando con la colaboración directa de los servicios jurídicos, servicios informáticos y administrativos de la Cámara de Comptos. Igualmente esta Cámara ha contado con el asesoramiento y colaboración de expertos profesionales en la materia.

Queremos agradecer la colaboración prestada por todo el personal que ha intervenido en la realización del presente trabajo.

V. Conclusiones

Teniendo en cuenta la petición parlamentaria y el alcance y limitaciones del trabajo realizado, a continuación se exponen las principales conclusiones obtenidas del mismo.

Diagnóstico de la situación actual

La situación actual del sistema de pasivos de los funcionarios al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra se caracteriza por los siguientes aspectos:

1ª. Coexiste una **pluralidad de regímenes** de pasivos en los que están encuadrados los funcionarios forales. Así, tenemos:

- Montepío del Gobierno de Navarra
- Montepío General de Funcionarios Locales
- Montepío de Pamplona
- Montepío de Tudela
- Montepío de Tafalla
- Seguridad Social
- Clases Pasivas del Estado

Esta pluralidad, resultado del devenir histórico de la Comunidad Foral, dificulta la visión y gestión integral del régimen de pasivos, pudiendo crear disfunciones y discriminaciones entre los empleados tanto en sus expectativas de pensiones como en sus aportaciones para su financiación.

Pluralidad además que se incrementará con la aplicación del nuevo sistema diseñado en el proyecto de ley, dado su carácter de adscripción voluntaria. Es decir, coexistirán por tanto los anteriores regímenes con el nuevo derivado del citado proyecto.

Esta pluralidad también se manifiesta en que unos sistemas generan derechos pasivos con cargo a los futuros Presupuestos Generales de Navarra –Montepíos-, en tanto que los otros sistemas –Clases Pasivas y Seguridad Social- no generarán gasto por pensiones, ya que en el momento en que se jubile el funcionario, el pago de las mismas corresponde a otras Administraciones.

2ª. Se ha observado un **incumplimiento reiterado** de diversas previsiones temporales legales que exigían la adecuación o actualización de las prestaciones de pasivos de los funcionarios públicos forales. Igualmente se detectan distintas y contrarias **tendencias** a lo largo del tiempo en las citadas previsiones relativas en unos casos al mantenimiento y actualización de los Montepíos Forales y en otros a la integración en la Seguridad Social. Tendencias que se han traducido en la adscripción a ésta última de los nuevos funcionarios

y en el mantenimiento del antiguo sistema actualizado para un colectivo ya cerrado.

3ª. Centrándonos en los **Montepíos**, destacamos:

- Se regula por una legislación antigua, incumpléndose sobradamente los plazos iniciales previstos para su actualización.
- Resultado de lo anterior, existe una desconexión entre las retribuciones de activos y de pasivos que afecta tanto a las prestaciones causadas o a causar como a su financiación, ya que las retribuciones percibidas por los activos no sirven de referencia para determinar sus haberes pasivos. Desconexión que podíamos calificar como inadecuada e incoherente para la gestión de recursos humanos de cualquier organización.
- Además, dentro de los propios Montepíos se detectan situaciones de desigualdad en función de la fecha de ingreso en la función pública, que representan, por ejemplo, una pensión inferior en torno a un 30 por ciento para un funcionario con 35 años de servicios, según se cuantifique su prestación pasiva por el sistema de quinquenios acumulativos o no –es decir, si su ingreso en la función pública ocurrió antes o después del 1 de julio de 1973-.
- Igualmente, de acuerdo con las estimaciones del Gobierno de Navarra, las pensiones del actual Montepío son, para los funcionarios con 35 años de antigüedad, un 20 y un 40 por ciento inferiores a las que percibirían de la Seguridad Social, porcentajes determinados en función de si se aplica el sistema de quinquenios acumulativos o no. No obstante conviene indicar que la cotización de los funcionarios de montepío es inferior a la del Régimen General y que el Gobierno no aporta expresamente como tal la cuota correspondiente al empleador.

Características generales del proyecto de ley

4ª. El proyecto de ley sobre los derechos pasivos de los funcionarios ofrece las siguientes **características generales**:

- Partiendo del mantenimiento de los Montepíos, regula la actualización del vigente sistema de pasivos y su adecuación al sistema de retribuciones vigente para el personal activo.
- Se dirige a un colectivo de activos cerrado cuantificado en torno a 5.000 funcionarios, sin posibilidad, en principio, de adscripción de nuevos empleados dado que éstos se afilian obligatoriamente a la Seguridad Social.
- La adscripción al sistema es voluntaria, por lo que genera un nuevo régimen de pasivos en las Administraciones Públicas de Navarra, confirmando la pluralidad de regímenes descrita en la conclusión 1ª.

- Sus principios rectores se vinculan directamente a los de la Seguridad Social en aspectos básicos tales como determinación de las prestaciones, cálculos y pensiones máximas y mínimas, introduciéndose determinadas situaciones más favorables que las del Régimen General derivadas de la actual normativa de los Montepíos y que se han considerado convenientes mantener en el proyecto, especialmente las referidas a las jubilaciones voluntarias.
- Como resultado de lo anterior, las Administraciones Públicas de Navarra pueden perder cierta capacidad de maniobra y de dirección en la gestión de la política de personal de ese colectivo, ya que las decisiones fundamentales sobre la gestión de pasivos se adoptarán desde otros ámbitos decisorios.
- En cuanto al sistema de financiación, el proyecto de ley no establece directamente regulación alguna específica, si bien de forma implícita se consagra el sistema de reparto. Es decir, las pensiones de cada ejercicio son financiadas por las cotizaciones de los activos de ese mismo periodo más una aportación vía presupuestos generales de las Administraciones Públicas para compensar el déficit existente. Por tanto, el sistema descansa básicamente en:
 - La relación existente entre activos/pasivos.
 - La aportación de los presupuestos para equilibrar el déficit.
 - La evolución en la cuantificación de las pensiones.
- En consecuencia, la financiación del sistema de pasivos previsto en el proyecto, al igual que en la actual situación, precisará acudir, como fuente predominante, a los recursos presupuestarios públicos debido a que existe, en la actualidad, una relación activo/pasivo baja y además sin posibilidades de mejora al cerrarse la adscripción de nuevos cotizantes al mismo. En el cuadro siguiente se muestra esa relación junto con otras comparativas:

Colectivo	Relación activo/pasivo
Gobierno de Navarra	1,6
Montepío General Municipal	0,4
MUNPAL	1,58 (1)
Límite considerado por la Seguridad Social como inicio de riesgos o incertidumbres	2,2

(1) En el momento de su integración en la Seguridad Social

Coste para la Hacienda Foral de las distintas opciones

5ª. De acuerdo con los estudios presentados por el Gobierno de Navarra, a continuación se presenta el **coste** –en millones y en **valor actual actuarial**- que supondría a la Hacienda Foral la aplica-

ción de las opciones planteadas, analizándose desde distintos ámbitos temporales:

Periodo	Sistema actual	Índice	Proyecto Ley	Índice	Seguridad Social	Índice
2015 (1)	14.911	100	18.707	125	80.398	538
2036 (2)	66.699	100	95.982	144	91.629	137
Coste global (3)	94.375	100	133.823	142	91.629	97

(1) Año que comprende la petición parlamentaria.

(2) Ejercicio en que el último activo del colectivo pasa a la condición de pasivo.

(3) Se alcanza en torno al año 2080 en que se estima que concluirán las prestaciones económicas derivadas del colectivo.

a. Por tanto, atendiendo expresamente a la **Petición Parlamentaria**, el sistema más favorable, en términos de coste, para la Hacienda Foral en los **primeros 15 años**, es el mantenimiento del actual régimen de Montepíos sin actualizar, aunque también es el más desfavorable para sus funcionarios. El sistema más caro corresponde a la Seguridad Social, ya que dicho periodo, entre otros factores, acoge en su totalidad los costes iniciales que plantea la integración –46.628 millones-. El coste del proyecto de ley se sitúa en una posición intermedia, resultando un 25 por ciento más caro que el actual, pero en torno a un 400 por ciento más barato que la integración en la Seguridad Social.

b. Si analizamos los resultados en el periodo del **2036**, el sistema antiguo sigue resultando el más barato, pero la integración en la Seguridad Social ya resulta más favorable para la Hacienda Foral que el derivado del nuevo sistema –un 5 por ciento más barato-.

Las anteriores comparaciones tienen en común que ofrecen una visión limitada en el tiempo y no contemplan todo el posible gasto que se genera. Exclusivamente reflejan en un momento determinado cual es la estimación de coste hasta dicho momento.

c. Ahora bien el **coste global** del proyecto se estima en torno al año 2080, ya que se corresponde con el último ejercicio en que el colectivo genera alguna prestación económica. Este ejercicio por tanto es la referencia para determinar el coste global de las distintas opciones, resultando la más barata la integración en la Seguridad Social – un 3 y un 46 por ciento sobre el antiguo sistema y sobre el proyecto de ley, respectivamente-. La explicación a este menor coste para la Hacienda Foral se encuentra básicamente en:

- A partir del año 2036, todos los empleados tienen la consideración de pasivos. Por tanto en los regímenes de montepío, el coste de las pensiones lo sigue asumiendo la Hacienda Foral, cosa que no ocurre en el de Seguridad Social, en el que es esta institución la que asume directamente ese coste. Por tanto a partir de ese año, el coste de pensiones del colectivo para la Hacienda

Foral en el supuesto de integración en la Seguridad Social es nulo.

- Las prestaciones complementarias más favorables que en algunos aspectos plantean los regímenes de montepío frente a posiciones más restrictivas de la Seguridad Social.

6ª. La importancia de las cifras anteriores en relación con el **capítulo 1 "gastos de personal"** de los presupuestos generales de Navarra, estimando un crecimiento anual de éstos del 2 por ciento hasta el año 2036, se refleja en el cuadro siguiente:

Intervalos	Sistema actual	Proyecto Ley Foral	Seg. Social
2001-2005	4,7	4,6	11
2006-2010	5,4	5,8	10,7
2011-2015	5,9	6,7	8,5
2016-2020	6,5	8,1	4,3
2021-2025	6,7	9	2,7
2026-2030	5,9	8,3	1,4
2031-2036	4,3	6,4	0,6
Total	5,7%	7,1%	5,6%

Como se observa, en los tres primeros intervalos el impacto en los presupuestos generales del capítulo 1 es considerablemente superior en caso de integración en la Seguridad Social, pero a partir de ese momento resulta ser claramente inferior.

7ª. Cláusula de garantía con las Entidades Locales de Navarra. A los costes anteriores señalados en la conclusión 5ª, habría que añadir el importe de la cláusula de garantía que el proyecto de ley establece para financiar el sobre coste que el mismo provoca en los Montepíos Locales. La estructura de los mismos con una baja relación entre activos y pasivos y con mayor media de edad que el del Gobierno de Navarra conduce a que las mayores nuevas prestaciones se compensarán con las bajas de los actuales pasivos. En consecuencia, la aplicación de la citada cláusula sólo sería precisa en los primeros años de vigencia del nuevo sistema, estimándose un coste global para la Hacienda Foral en torno a 1.700 millones de pesetas.

Análisis de las hipótesis utilizadas por el Gobierno de Navarra

8ª. La determinación de los importes anteriores se ha realizado por los servicios del Gobierno de acuerdo a un **conjunto de hipótesis** –recogidas en el anexo 2 del presente Informe-. Sobre las mismas conviene precisar lo siguiente:

Comparación del coste de las prestaciones de los Montepíos - actual y proyecto de ley foral- y de la Seguridad Social. Como premisa previa, en nuestra opinión, la comparación global de costes realizada por el Gobierno de Navarra en los distintos estudios no es del todo homogénea ni comparable de forma directa por las siguientes razones:

- a. El coste de la Seguridad Social recoge la totalidad de prestaciones que ésta efectúa a favor del funcionario, en tanto que los costes de los Montepíos se limitan a cuantificar sólo las prestaciones de jubilación y de viudedad.
- b. La edad de jubilación en la Seguridad Social se determina a efectos de cuantificación de costes en los 65 años, mientras que en los modelos de Montepío se establece en los 64 años.

Edad de jubilación a los 64 años. La edad de jubilación contemplada en el proyecto se sitúa entre un abanico que abarca desde los 60 hasta los 70 años, estimándose como hipótesis la media de 64 años. En nuestra opinión, hubiese sido más razonable haber establecido una ponderación sobre las distintas situaciones de jubilación previstas en el proyecto y su posterior repercusión en los costes e ingresos y más teniendo en cuenta los incentivos existentes para la jubilación anticipada.

La determinación más ajustada de esta hipótesis repercutirá sobre el coste global ya que el adelanto de la jubilación afecta tanto al coste –cobro de una pensión durante más años- como a un menor ingreso –no cotización por los años anticipados de jubilación-.

Por otra parte, al establecer la hipótesis de 64 años se tiene derecho al 100 por ciento de las prestaciones en lugar de contrastarse en función de la antigüedad real de los funcionarios, puede también tener un impacto financiero relevante, si bien en este caso implicaría una sobrevaloración de los costes calculados.

No se considera la prestación por incapacidad. Consideramos que debiera haberse adoptado una hipótesis que contemplara el coste derivado de probables incapacitados por el periodo comprendido entre la edad en que se cause la incapacidad y la de los 64 años, en su doble vertiente, coste de la pensión de incapacidad más ausencia de cotización. La determinación del número de incapacitados podría haberse efectuado en función de la probabilidad de darse esta circunstancia a cada edad, obtenida de la propia experiencia, de supuestos similares o de las tasas de invalidez de la Seguridad Social.

A efectos indicativos, señalamos que las pensiones por incapacidad suponen aproximadamente el 3 por ciento del gasto contributivo de la Seguridad Social.

Base reguladora de jubilación. Se establece como base reguladora para el cálculo de la pensión de jubilación la que corresponde a

la base normalizada de Seguridad Social, la cual se determina, según su propia normativa, teniendo en cuenta los últimos 15 años de cotización a partir del 1 de enero de 2002.

Ahora bien, el proyecto de ley foral establece que esos 15 años se alcanzan en el 2007. Por tanto, la no consideración de esta circunstancia, que afecta a 504 personas que son las que se jubilan antes del 2007, puede alterar en uno u otro sentido los cálculos efectuados dependiendo del historial de cotizaciones de cada funcionario.

Prestaciones por muerte y supervivencia. Se estima la viudedad únicamente para aquellas personas que están casadas a la fecha de la valoración; por tanto no se tiene en cuenta la posible nupcialidad de los empleados solteros e incluso la posibilidad de segundas nupcias.

Igualmente no se estiman pensiones de orfandad.

No obstante estos defectos de coste podrían estar compensados por la hipótesis de cuantificar la pensión de viudedad en el 55 por ciento de la pensión de jubilación, esto es, el porcentaje máximo que aquélla puede alcanzar de acuerdo con lo regulado en el proyecto de ley –entre un 40 y un 55 por ciento-.

Incremento anual de las pensiones y de las cotizaciones en un 2 por ciento. Si bien dentro de las previsiones macroeconómicas de España y de la Unión Europea podrían considerarse como lógica esta hipótesis, si se contrasta con la evolución del Índice de Precios al Consumo (IPC) puede presentar desviaciones significativas, tal como ha ocurrido por ejemplo en el año 2000. Por tanto las desviaciones que se produzcan pueden tener un impacto negativo para la Hacienda Foral, ya que el incremento de cotizaciones no compensará el aumento de las pensiones ya generadas ni de las futuras; así, una desviación al alza de un punto, implica incrementar el valor actual de las pensiones ya generadas en un 1 por ciento para toda su vida y en 1,3 por ciento en las pendientes de generar.

En consecuencia, podría haberse analizado la estructura temporal de la tasa de inflación, al objeto de conocer de forma más exacta la tendencia que se ha producido en los últimos años y en especial haber considerado los diversos ciclos que se han experimentado en la misma.

Interés técnico anual del 4 por ciento. Conviene poner de manifiesto que en un sistema de reparto y base presupuestaria, la utilización de un tipo de interés de descuento es discutible ya que por un lado, no van a existir rentabilidades de supuestas inversiones y, por otro, no es preciso para la determinación de costes y cotizaciones en cada año. Si se consigue con su utilización, actualizar el coste global de las opciones analizadas.

En los estudios presentados se aplica, para cuantificar el valor actual de los compromisos derivados de los distintos sistemas, un

valor del 4 por ciento, que parece que es el recomendado por la Dirección General de Seguros. Ahora bien, en nuestra opinión y dada la vinculación que va a existir con los presupuestos generales de Navarra para la financiación del proyecto de ley foral, podía utilizarse el correspondiente a la rentabilidad de la deuda emitida por el Gobierno de Navarra o incluso el incremento esperado para los próximos años de los citados presupuestos generales.

La aplicación de uno u otro de tipo de interés tiene lógicamente una repercusión en la determinación del coste actual actuarial; así, si utilizamos el 3 por ciento, el coste total de los montepíos se incrementa en torno a un 30 por ciento y el de la Seguridad Social sobre el 8 por ciento; pero si aplicamos el 5 por ciento, el coste de los montepíos decrece en un 23 por ciento y el de la Seguridad Social un 7 por ciento.

Tabla de Mortalidad INE 1990-1991. En los estudios realizados se aplica la Tabla de Mortalidad I.N.E. de 1990-1991. Como justificación en su aplicación, se afirma que es la que utilizó la Seguridad Social para determinar el coste de la integración inicial y al objeto de hacer homogéneos los estudios comparativos.

Siendo válidas las razones anteriores, no es menos que esta Tabla está desfasada. Este desfase puede provocar desviaciones en la determinación de los costes motivadas en el incremento del número de años de pago de pensiones al aumentar la supervivencia.

Por tanto creemos que hubiese sido más acertado utilizar tablas más recientes como la INE-95 o las recomendadas por la Dirección General de Seguros como son la PERM/F 2000 o la GRM/F 1995, si bien, son de reciente elaboración.

Así por ejemplo, si se hubiese aplicado la PERM/F 2000, el coste de los montepíos se incrementa en torno a un 25-30 por ciento, en tanto que el de la Seguridad Social prácticamente permanece invariable dado que a partir del año 2036 no genera coste para la Hacienda Foral.

No obstante conviene igualmente indicar que por el mero transcurso del tiempo, cualquier tabla queda desfasada incluso la más actual.

En resumen, si bien las hipótesis aplicadas por el Gobierno de Navarra pueden ser razonables, las incertidumbres que conlleva todo estudio actuarial a tan largo plazo junto con la posibilidad de aplicar otras hipótesis o escenarios que pueden alterar los cálculos tanto al alza como a la baja, conducirían a resultados con desviaciones sobre los costes estimados. Por otra parte, estas desviaciones, afectarían, en nuestra opinión, en mayor medida a la determinación de costes de los montepíos, dado que existen menos

incertidumbres en los cálculos sobre la integración en la Seguridad Social.

Por todo ello estimamos que debieran complementarse esos estudios con otros en los que se contemplaran las distintas hipótesis, con el fin de proporcionar al Parlamento la máxima información sobre los escenarios a los que puede enfrentarse la Hacienda Foral.

Soluciones alternativas

9ª. La presentación de soluciones alternativas a las comentadas en las conclusiones anteriores, requiere en nuestra opinión, unas **premisas jurídicas** que fundamentalmente se centran en:

- Tanto la Constitución española como la normativa que la desarrolla diseñan un sistema de protección de Seguridad Social caracterizado por ser unitario, básico, obligatorio, indisponible negocialmente e irrenunciable para todos los ciudadanos y que es definido como el conjunto integrado de medidas públicas de ordenación de un sistema de solidaridad para la prevención y remedio de riesgos personales mediante prestaciones individualizadas y económicamente evaluables. Esta garantía institucional del sistema público básico cubre lógicamente a los funcionarios públicos de la Comunidad Foral como a cualquier otro ciudadano español.
- Ahora bien, la Comunidad Foral, dentro de sus competencias, podría configurar este régimen básico para sus funcionarios pero sus rasgos esenciales no podrán diferir del sistema diseñado por la Ley de Seguridad Social ni del resto de funcionarios públicos.
- Los entes públicos pueden articular mecanismos jurídicos complementarios o suplementarios de protección social a través de la promoción de sistemas alternativos de previsión social, tales como seguros colectivos de vida, planes de previsión gestionados por mutualidades y planes-fondos de pensiones. En ningún supuesto estos sistemas pueden sustituir al sistema público, sino exclusivamente complementarlo.
- En cuanto a la financiación de estos sistemas complementarios, es clara la viabilidad de las aportaciones financieras procedentes de los empleados públicos. Igualmente, aunque con una deficiente regulación normativa, entendemos que es viable jurídicamente la aportación de fondos públicos por parte del empleador –es decir, del ente público- para cofinanciar esos sistemas complementarios.
- En nuestra opinión, la existencia de fondos complementarios con financiación pública implicaría, por su consideración esencialmente de concepto retributivo para los propios empleados públicos, una adaptación de la normativa del régimen funciona-

rial al objeto de determinar con precisión su naturaleza y los perfiles y condiciones bajo los cuales los entes públicos pueden realizar esas aportaciones.

- En cuanto al régimen financiero de los sistemas complementarios, en general, podemos afirmar que la actual normativa se decanta porque el mismo se encuadre dentro de los llamados de capitalización. Es decir, estos sistemas básicamente se sustentan en que las cotizaciones a aportar tanto por el empleador como el empleado se cuantifican de manera que el valor actual de las mismas sea igual a las cargas futuras generadas.

10ª. Como **posibles sistemas alternativos**, se analizan los siguientes:

- Externalización total del sistema de pasivos. Esta fórmula, en nuestra opinión, no tendría encaje legal en el actual marco normativo regulador ya que supone de hecho la sustitución del sistema básico que consagra la Constitución. Consiste básicamente en que el sistema de pasivos capitalizado de la globalidad de los empleados públicos se externaliza en una mutualidad de previsión social o en una entidad financiera en su totalidad, la cual garantiza una cuantía de pensión en función de las aportaciones del empleado y del empleador así como de los rendimientos financieros derivados de la gestión de estos recursos.
- Sistema complementario de pensiones. No es un sistema alternativo propiamente, sino, como su propia denominación indica, su objetivo sería complementar las pensiones públicas con aportaciones a planes y fondos de pensiones colectivos o de empleo que mediante la fórmula de capitalización garanticen una cuantía de pensión determinada de forma actuarial. Este sistema complementario de adscripción obligatoria, estaría financiado básicamente por aportaciones supletorias de los propios empleados públicos y, en su caso, de las Administraciones Públicas. La gestión de este plan colectivo, puede realizarse desde la propia Administración o externalizarse a través de una mutualidad de previsión social o de una entidad financiera. Este sistema puede complementar tanto las prestaciones del régimen de Montepíos como las de la Seguridad Social, en el supuesto de integración.

En resumen, teniendo en cuenta el actual marco normativo, consideramos que no se pueden contemplar sistemas alternativos a los actualmente existentes y contemplados en el núcleo del informe. En cuanto al sistema complementario de pensiones –que propiamente no es un sistema alternativo–, creemos que es una opción que sólo puede plantearse en un contexto nacional y europeo de reforma de los planes de provisiones públicas y dentro

de unos condicionantes previos, que entre otros, pasarían en primer lugar por la propia actualización del vigente sistema de montepíos.

Conclusión final

En **conclusión y a modo de resumen final** esta Cámara manifiesta:

- La actualización del sistema de pasivos de los empleados públicos forales es una necesidad urgente e inaplazable, prevista ya en la propia legislación foral y demandada al menos desde 1983. Permitirá resolver una situación inadecuada para una correcta gestión de personal de las Administraciones Públicas de Navarra.
- Esta actualización es aplicable, a los efectos del presente Informe, a un colectivo cerrado de 3.500 funcionarios forales activos adscritos al actual del Montepío del Gobierno de Navarra, que representan aproximadamente el 27 por ciento de sus empleados. Al respecto no conviene olvidar que las pensiones a causar de estos funcionarios son entre un 20 y un 40 por ciento inferiores a las que percibirían en condiciones semejantes de la Seguridad Social, si bien sus aportaciones también son sensiblemente inferiores.
- El proyecto de ley foral objeto de análisis vincula directamente sus principales magnitudes y requisitos a los principios rectores del Régimen General de la Seguridad Social, incorporando además una serie de peculiaridades recogidas en la actual normativa de montepíos.
- La financiación del modelo diseñado en el citado proyecto, al igual que el existente hasta ahora, descansa en las cuotas a satisfacer por los funcionarios activos y en las aportaciones de los presupuestos generales de Navarra. Dado que se trata de un colectivo cerrado, las cuotas de los empleados serán decrecientes por ley natural, lo que se traducirá en una mayor implicación de recursos públicos en su financiación.
- El coste actual actuarial del proyecto de ley foral, de acuerdo con los estudios del Gobierno y considerando su ámbito temporal hasta que se extingan las prestaciones del colectivo, asciende a un total de 133.823 millones. Este importe supone un 42 por ciento más que el actual sistema –es decir, en torno a 39.500 millones- y un incremento del 46 por ciento – 42.200 millones- sobre el estimado para una hipotética integración en la Seguridad Social. Al coste anterior habría que

sumar 1.700 millones de la cláusula de garantía establecida para financiar por la Hacienda Foral los excesos de coste que el nuevo sistema plantea a los montepíos municipales.

Estas cifras representarían, en relación con el capítulo 1 del presupuesto del Gobierno de Navarra, entre un 5,6 y un 7 por ciento del total de gastos de personal, según se refiera al actual sistema y a la integración a la Seguridad Social o al sistema contemplado en el proyecto de ley foral, respectivamente.

No obstante, los recursos empleados en el proyecto o en la Seguridad Social suponen eliminar una discriminación con las pensiones de los empleados públicos del colectivo analizado al equiparlas a los niveles existentes para todos los ciudadanos e incluso con el resto de empleados públicos forales adscritos al régimen de Seguridad Social.

- La elección de una opción u otra presenta ventajas e inconvenientes que podemos resumir en:

a. Montepíos actualizados:

- Si bien su coste es más elevado, éste se distribuye a lo largo de 80 años con lo que se minimiza de alguna manera su impacto sobre los presupuestos generales de Navarra; además respecto al de la Seguridad Social, se concentra más en los últimos años analizados que en los primeros. Por tanto, la decisión implica un análisis de coste de oportunidad en la utilización de los recursos públicos.
- En cuanto a la gestión, presenta como ventaja que las decisiones se toman desde la Administración Foral. Ahora bien, la vinculación directa a los principios de la Seguridad Social puede conducir, cuando ésta realice cambios sustanciales, a perder parte de esa capacidad de decisión si se asumen los mismos o a modificaciones significativas de la ley con la correspondiente variación de los costes estimados.
- Los incentivos a la jubilación anticipada pueden constituir un instrumento útil para el diseño y planificación a medio y largo plazo de la plantilla de personal del Gobierno de Navarra.
- La aplicación del proyecto puede plantear riesgos financieros derivados de la posible pretensión de otros colectivos no afectados por el mismo para equipararse en determinadas prestaciones.

b. Seguridad Social

- El coste se concentra fundamentalmente en los primeros años, lo que implicará un mayor esfuerzo presupuestario

para las generaciones actuales, aunque luego irá descendiendo de forma gradual hasta el año 2036 en que resulta nulo.

- La determinación de sus costes a largo plazo plantea menos incertidumbres para la Hacienda Foral.
 - Como resultado de la integración, el poder de decisión saldría del ámbito competencial de la Administración de la Comunidad Foral.
 - La gestión se ve facilitada, especialmente la referente a pasivos, dado que a partir del año citado anteriormente, la Seguridad Social asume directamente la misma.
 - Se logra una mayor homogeneidad en el sistema de pasivos, dado que prácticamente 2/3 de los empleados activos estarían sujetos a este régimen.
 - Demandaría el mantenimiento de un Montepío residual para recoger las prestaciones ya reconocidas que no asumiría la Seguridad Social.
- La anterior estimación de costes se fundamenta en un conjunto de hipótesis y escenarios que pueden parecer razonables. Sin embargo, las incertidumbres que plantean los estudios a tan largo plazo así como la utilización de otras hipótesis distintas, podrían alterar significativamente los cálculos realizados.

En consecuencia consideramos que, al objeto de no retrasar excesivamente la tramitación del proyecto de ley foral, el Gobierno debería remitir al Parlamento, en el plazo más breve posible, unos estudios que contemplaran otro conjunto de hipótesis con el fin de proporcionar una información más completa sobre los posibles escenarios a que puede enfrentarse la Hacienda Foral, facilitando, con ello, el proceso de discusión parlamentaria.

- El coste total que se deriva del proyecto de ley foral, con independencia de la cuantificación actuarial precisa, no debe aislarse del conjunto de los sistemas de protección de pasivos del Gobierno de Navarra, donde habrá que distinguir:
 - Los funcionarios de Montepíos ya jubilados, junto con los futuros que accedan a tal condición tanto adscritos como no adscritos al nuevo sistema, generarán un coste que será financiado por las aportaciones de los activos – que por su consideración de colectivo cerrado serán decrecientes- más las aportaciones de la Hacienda Foral necesarias para equilibrar el sistema.
 - Los actuales empleados adscritos al régimen de Seguridad Social, más los empleados por nuevas plazas

creadas y la sustitución natural de los empleados del colectivo cerrado –que se adscribirán igualmente al régimen de la Seguridad Social- si bien no generarán derechos pasivos futuros para la Hacienda Foral, sí incrementarán de forma importante la cuota patronal a pagar a la citada Seguridad Social, dado que prácticamente toda su vida laboral la desarrollarán bajo este sistema de protección.

Por tanto cualquier solución que se adopte no puede abstraerse del conjunto de flujos financieros de cobros y pagos que se derivan del global de los empleados públicos tanto activos como pasivos.

- De aprobarse el proyecto, debería estudiarse la posibilidad de agrupar todos los Montepíos Forales en un Montepío General de Funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra que, con la estructura administrativa que se considere conveniente, permitirá racionalizar la gestión de los derechos pasivos de estos empleados.
- Independientemente de los resultados y decisiones anteriores, será conveniente llegar a un acuerdo con la Seguridad Social sobre el cómputo recíproco de cotizaciones entre los sistemas de Montepíos y los distintos regímenes integrados en la Seguridad Social.

Informe de asesoramiento que se emite a propuesta del auditor D. Ignacio Cabeza del Salvador, responsable de la realización de este trabajo, una vez cumplimentados los trámites previstos por la normativa vigente.

Pamplona, 16 de febrero de 2001

El Presidente

Luis Muñoz Garde

Anexos

Anexo 1. Evolución de los Presupuestos del Gobierno de Navarra 1990 a 1999.

Al objeto de enmarcar dentro de los Presupuestos Generales de Navarra los costes derivados del pago de pensiones y de la cuota patronal a la Seguridad Social junto con los ingresos de las aportaciones de los funcionarios al Montepío, presentamos los cuadros 1 al 3 donde, desde distintas vertientes de análisis, se ofrece una evolución de esos valores de acuerdo con las liquidaciones presupuestarias del Gobierno de Navarra para los ejercicios de 1990 a 1999.

En el cuadro 1 se analiza la evolución en pesetas corrientes de los gastos por pensiones ordinarias y de las aportaciones por cuota patronal a la Seguridad Social así como los ingresos por aportaciones al Montepío. Como se observa, los gastos en pensiones se han incrementado, dentro del periodo analizado, en un 87 por ciento, en tanto que las cuotas patronales lo hacen en un 356 por ciento. En relación con las aportaciones de los funcionarios al Montepío, éstas experimentan un crecimiento de sólo el 15 por ciento.

En el cuadro 2, se refleja el porcentaje que los gastos por pensiones y por cuotas empresariales representan sobre el total del capítulo 1 del presupuesto de gastos y sobre el total de los presupuestos de gastos del Gobierno de Navarra.

Como se deduce, las pensiones ordinarias disminuyen progresivamente su importancia relativa respecto a los gastos de personal y al total de gastos –pasando del 8,6 y 1,6 por ciento al 4,9 y 1,3 por ciento respectivamente- en tanto que las cotizaciones a la Seguridad Social elevan su peso específico relativo de forma significativa –desde un 8,3 y 1,6 por ciento hasta 11,6 y 3,1 por ciento, respectivamente-.

Cuadro 1. En millones de pesetas corrientes

Ejercicio	Pensiones ordinarias	Cuotas patronales S.S.	Ingresos cuotas derecho pasivos
1990	2.447	2.375	220
1991	2.753	5.568	187
1992	2.972	6.499	204
1993	3.156	7.739	220
1994	3.318	7.511	227
1995	3.591	7.809	236
1996	3.760	8.622	244
1997	4.026	9.392	249
1998	4.263	10.171	251
1999	4.572	10.841	252
Total corrientes	34.858	76.527	2.290

Cuadro 2. Porcentaje sobre el capítulo 1 de gastos y sobre el total del presupuesto de gastos.

Ejercicio	Pensiones Ordinarias		Cuotas Seguridad Social	
	% s.cap. 1	% Total gastos	% s. Cap. 1	% Total gastos
1990	8,6	1,6	8,3	1,6
1991	5,1	1,2	10,2	2,5
1992	4,8	1,3	10,5	2,8
1993	4,6	1,3	11,3	3,3
1994	4,7	1,5	10,6	3,3
1995	4,9	1,5	10,6	3,2
1996	4,8	1,5	11	3,4
1997	4,8	1,5	11,3	3,4
1998	4,9	1,3	11,6	3
1999	4,9	1,3	11,6	3,1

En el cuadro 3 se muestra la evolución en número índices y en pesetas constantes de 1990, de las anteriores magnitudes.

Cuadro 3. Evolución en números índices (en pesetas constantes del año 1990).

Ejercicio	Pensiones	Cuotas SS	Cap. 1 de Gastos	Total Ppto. Gastos	Ingr. Derechos Pasivos
1990	100	100	100	100	100
1991	106	221	179	140	80
1992	109	245	194	136	83
1993	109	275	203	132	85
1994	109	255	201	122	83
1995	112	251	196	122	82
1996	113	267	201	123	81
1997	118	284	209	130	81
1998	123	303	217	159	81
1999	128	312	223	158	79

Se observa, por tanto, una disminución en términos reales de los ingresos por aportaciones de los funcionarios de un 21 por ciento, en tanto que las pensiones crecen un 28 por ciento y las cuotas patronales un 212 por ciento.

Anexo 2. Magnitudes e hipótesis de trabajo utilizadas en los estudios elaborados por el Gobierno de Navarra sobre la repercusión para la Hacienda Foral del proyecto de ley foral.

En la Memoria económica que acompaña al proyecto de ley foral se recogen las siguientes magnitudes e hipótesis de trabajo utilizadas en los estudios elaborados por el Gobierno de Navarra:

“1.- Los cálculos se refieren a los activos existentes a principios de año, habida cuenta que no se ven afectadas las pensiones devengadas con anterioridad al 1 de enero del año 2000.

2.- Se ha considerado como edad de jubilación los 64 años de edad; es decir, un año antes de la edad de jubilación forzosa establecida en el Proyecto de Ley Foral (65 años).

El momento de la jubilación, previo el cumplimiento de ciertos requisitos ya descritos en el informe-memoria correspondiente, se puede producir entre los 60 y los 70 años de edad.

Para hacer el estudio se ha predeterminado que todos los funcionarios del Montepío del Gobierno de Navarra y del Montepío de Funcionarios Municipales de Navarra, se jubilan con ocasión de cumplir los 64 años de edad y con derecho al 100 por 100 de las prestaciones contenidas en el Proyecto de Ley Foral.

3.- No se tienen en cuenta en los cálculos las prestaciones por incapacidad.

4.- En el Sistema del Proyecto de Ley Foral las pensiones están topadas, siendo el tope máximo el mismo que existe en la Seguridad Social (303.960 pesetas mensuales para el año 2000). En la actualidad no existe tope alguno.

5.- En ambos sistemas se respeta la pensión mínima, establecida en el sueldo anual de nivel E (123.433 pesetas mensuales para el año 2000).

6.- Para los cálculos de la jubilación en el sistema establecido en el Proyecto de Ley Foral se ha tomado como base reguladora para el cálculo de la jubilación la que corresponde a la base normalizada de la Seguridad Social.

7.- Se considera que las personas casadas son las únicas que pueden dar lugar a pensiones derivadas y, además, la pensión derivada será la de viudedad. Por tanto, no se contemplan orfandas.

8.- En el sistema actual, la pensión derivada de la viudedad se ha supuesto que es un 66% de la correspondiente pensión de jubilación y en el sistema contemplado en el Proyecto de Ley Foral se ha supuesto que la pensión derivada de viudedad es un 55% de la correspondiente pensión de jubilación. Esto es, se consideran los supuestos más caros de cada sistema. Nótese que si se hubiesen

realizado dichos estudios con la cuantía del 50%, como media razonable, el menor costo del proyecto podría rondar los 2.000 millones de ptas.

9.- Se ha supuesto un incremento anual de las pensiones y de las cotizaciones de un 2%.

10.- El interés técnico anual se ha supuesto que es de un 4%.

11.- Las fórmulas utilizadas para determinar las jubilaciones y cotizaciones se recogen en el Anexo a esta Memoria.

12.- Se supone que la diferencia de edad entre los cónyuges es de dos años; es decir, la esposa es dos años más joven que el marido.

13.- Las probabilidades de vida se han tomado las correspondientes a las tablas de mortalidad 1990-1991 del I.N.E.

14.- Se supone que todos los funcionarios adscritos a los Montepíos existentes optan, haciendo uso de la cláusula de voluntariedad de carácter personal que establece el proyecto de Ley Foral, por acogerse al nuevo sistema.

15.- Las valoraciones se expresan en pesetas del presente año 2000."

Anexo 3. Resumen del estudio que, sobre el coste inicial de integración de los funcionarios del Gobierno de Navarra, elaboraron los servicios de la Seguridad Social.

En diciembre de 1998, la Secretaría de Estado para la Seguridad Social elaboró un informe sobre *"la valoración del coste de integración en el Sistema de Seguridad Social del colectivo de activos y pasivos pertenecientes a la Diputación Foral de Navarra así como a los Ayuntamientos de Tafalla, Tudela y resto de municipios, excepto Pamplona"*.

Centrándonos exclusivamente en el coste derivado de los colectivos del Gobierno de Navarra, en dicho informe se cuantifica el mismo dando como resultado lo siguiente:

GOBIERNO DE NAVARRA COSTE DE INTEGRACIÓN (1998)

Colectivo	Número de Empleados	Importe (en millones)
Pasivos	2.159	47.054
Activos	3.534	40.395

Este importe se determina a partir de los datos aportados por el propio Gobierno de Navarra en los que se distribuyen los dos colectivos por sexo, edad, estado civil, salario y antigüedad.

Con esta información, y para los activos, se determina *"el valor actual de la fracción de cuota por jubilación, incapacidad, muerte y supervivencia del Régimen General del Sistema de Seguridad Social correspondientes al periodo en que cada funcionario ha pertenecido a la Entidad"*; en definitiva, se calcula el importe de las cotizaciones del empleado y del empleador –Gobierno de Navarra– que deberían haber ingresado si hubieran estado inscritos en la Seguridad Social. A estos datos se aplican como hipótesis un tipo de interés técnico del 4 por ciento y un incremento de salarios de acuerdo con la evolución histórica de las bases máximas del Régimen General.

Para los pasivos, se utiliza la tabla de mortalidad del año 90, con un tipo de interés técnico del 4 por ciento y la valoración se efectúa sobre el importe de pensión que se percibe en el momento de la elaboración del informe, teniendo en cuenta, en su caso, el límite máximo de pensión del Régimen General.

Como fórmula de pago de este coste de integración, el estudio propone su amortización en 15 anualidades constantes al 4 por ciento de interés anual, que se traduce en pagos del Gobierno de Navarra del orden de 4.232 y 3.630 millones/año por los pasivos y por los activos, respectivamente.

Posteriormente, los servicios del Gobierno de Navarra actualizaron los datos de activos al ejercicio del 2000, considerando tanto los empleados que ya han pasado desde 1998 a la situación de pasivo como los dos años más de cotizaciones. Ello se traduce en un importe global de 46.628 millones y en una anualidad constante de 4.194 millones durante 15 años a un interés del 4 por ciento.

Este importe o anualidad es la que se incorpora a los distintos estudios comparativos contemplados en el presente Informe.