

EL SECTOR PUBLICO Y EL ESTADO DEL BIENESTAR: LA SEGURIDAD SOCIAL

J. GURPIDE IBARROLA
K. HUALDE MAYO

Economistas

Palabras clave: Estado de bienestar, seguridad social, gasto social.

Nº de clasificación JEL: D6, H55, I38, R13.

1. EL SURGIMIENTO DEL ESTADO DEL BIENESTAR

La legislación social y los sistemas de protección social son una característica intrínseca del siglo XX. Subrayan de forma particular el período 1945-1973, aunque los primeros brotes de seguros sociales aparecieron esporádicamente en la Europa Occidental en el último cuarto del siglo pasado.

Tras el término de la Segunda Guerra Mundial se asientan definitivamente las ideas de Keynes difundidas a través del New Deal: política vigorosa de consumo y de inversión pública. El Keynesianismo se consolidaría en adelante como modelo de crecimiento económico y organización política que ambicionaba evitar o amortiguar el estadillo de crisis económicas cíclicas y el surgimiento de un desempleo temible y masivo como el que se desató en la crisis de 1929-1932.

La teoría de Keynes era sugestiva porque proponía socializar la demanda a través del Gasto Público. El Estado por medio del Gasto Público suplementaría la atonía de la demanda privada y tendría además la virtud de reverberar a través de la economía. El aumento constante del consumo estimularía la expansión de la inversión lo que aseguraría un crecimiento ininterrumpido y el pleno

empleo. Sobre esta base podría gestarse una sociedad pluralista que superase los antagonismos sociales de clase, cuajando definitivamente la convivencia entre capitalismo y democracia.

1.1 Papel del Estado Keynesiano. Funciones económicas

El nuevo Estado Keynesiano va a cumplir un papel determinante en la reproducción y acumulación de capital en los procesos de industrialización y modernización tardíos y de crecimiento en las economías de mercado avanzadas. Su objetivo es asegurar aquellas condiciones generales de la reproducción que constituyendo una necesidad para el sistema no surgen del automatismo económico del mercado.

- a) Regulación económica en la esfera de la producción garantizando las condiciones materiales de la producción y financiando importantes costes de capital fijo en transportes, energía, infraestructura, educación etc., que mejoran significativamente la productividad del sistema.
- b) Regulación económica en la esfera de la circulación: imposición de reglas generales del mercado, en especial de la moneda y el crédito.

c) Creación de empresas públicas:

- Para socorrer al capital privado, al que se absorbe o «socializa», en los casos en que tales empresas aún siendo indispensables para el funcionamiento de la economía, porque producen por ejemplo inputs fundamentales para otros sectores, no pueden funcionar con un nivel de beneficios mínimamente aceptable o generarían pérdidas si tuviesen que incorporar a sus costes las desutilidades externas creadas.
- En sectores que generalmente, por su novedad, no son todavía rentables para el capital. En este tipo de inversiones el Estado absorbe los costes de proyectos de investigación y los riesgos de exploración y experimentación.

d) El Estado proporciona mercados adicionales en una escala sin precedentes para la inversión rentable de capitales excedentes es decir, con ganancias garantizadas o subsidiadas en la industria de armamentos, trabajos infraestructurales, etc.

e) Dada la propensión del sistema a imprevisibles movimientos cíclicos de la actividad económica se ha hecho mucho más arriesgada la producción, basada hoy día en proyectos industriales que exigen inversiones colosales de capital. Por esto, la prevención y la regulación de las crisis se han convertido en funciones vitales del Estado. Desde el punto de vista económico esta administración de las crisis incluye todo el despliegue de las políticas gubernamentales planificadoras y anticíclicas destinadas a evitar la caída en depresiones graves y perturbaciones intensas de la estabilidad social.

1.2. Papel del Estado Keynesiano en el campo social

¿Cuales han sido las implicaciones del desarrollo de las economías de mercado para la política social?

Un rasgo muy característico del desarrollo de las economías capitalistas

ha sido la *proletarización* creciente de la población activa, es decir la proporción de trabajadores asalariados, desprovistos de medios de producción propios, se eleva sobre el conjunto de la población activa. Esto ha agravado los efectos de contingencias tradicionales como la vejez o la enfermedad que dejarán a las familias de la clase obrera sin ninguna defensa, es decir, sin posibilidad de realizar alternativamente alguna actividad productiva que compense la pérdida del salario.

Es particularmente significativo que en casi todos los países occidentales el primer grupo de trabajadores que recibió subsidios bajo modalidades de seguridad social fueron víctimas de los accidentes de trabajo. De esta forma el sistema se aseguraba la continua reconstitución física de la fuerza de trabajo, y sigue siendo la rama de protección más extendida en el mundo. En 1981, existían prestaciones de algún tipo de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales en 136 países.

a) Como en todas las sociedades han existido grupos de la población productiva que no trabajan como niños, inválidos y ancianos, se tuvieron que crear mecanismos para transferir parte del producto social a estos grupos. La familia, las estructuras de parentesco, las hermandades de socorro, montepíos y mutualidades han jugado históricamente este papel importante pero estas funciones de sostenimiento y previsión están siendo cada vez más *suplantadas* y reglamentadas por el Estado del bienestar, cuyos sistemas de pensiones han devenido el corazón de todo el entramado de su intervención.

A tal punto esto es cierto que Barro en su polémica con Feldstein sostiene que el efecto de un sistema de pensiones públicas financiado por el método de reparto no ha incrementado la solidaridad intergeneracional. Si antaño, los hijos —generaciones activas— mantenían libre e individualmente a sus padres —generaciones pasivas—, hoy día es el sistema público de pensiones quien se encarga de hacerlo.

Meramente el Estado ha institucionalizado y colectivizado el mecanismo de transferencia de renta.

- b) Las oscilaciones cíclicas de la actividad económica en las economías de mercado, sus profundas reestructuraciones industriales exigen un fuerte margen de *flexibilidad* en los mecanismos de asignación de recursos (dónde, cómo, cuándo invertir) y produce nuevas situaciones de riesgo e infortunio a añadir al catálogo de las existentes, como el desempleo, contingencia desconocida en las sociedades precapitalistas.

Si los mecanismos de protección social frente a las adversas consecuencias de la necesaria «flexibilidad» del sistema son percibidos subjetivamente como un cierto grado de aseguramiento contra riesgos como el paro o la jubilación prematura, etc., objetivamente han desempeñado un papel clave en la estabilización del sistema, manteniendo la capacidad adquisitiva de las familias y evitando así caídas en espiral de la demanda efectiva.

- c) El seguro de desempleo proporciona un ejemplo de *mecanismo automático de estabilización*, aumentando cuando la demanda agregada en la economía y los niveles de empleo son bajos y, por el contrario, decreciendo cuando aquellos son altos. Desde el lado de los ingresos, las cotizaciones tienen también un comportamiento anticíclico, pues detraen menos o más recursos a tenor de la fase baja o alcista del ciclo.

La intervención del Estado del bienestar ha adoptado dos modalidades:

1. La *provisión* estatal de prestaciones sociales a individuos y/o familias sometidos a contingencias adversas o que se encuentran en estados de necesidades determinadas en áreas como sanidad, seguridad social, servicios sociales, educación y vivienda.

Prestaciones que adoptan dos formas: económica o transferencias corrientes (pensiones, prestaciones

económicas diversas, etc.), o en especie, cuando el Estado produce directamente servicios o compra los servicios producidos privadamente que luego ofrece y pueden adquirirse gratis o a un precio ampliamente subvencionado.

2. Y la *reglamentación* de actividades privadas de individuos, empresas o entes jurídicos que alteren directa o indirectamente las condiciones inmediatas de su vida y actividad. La escolaridad obligatoria, la legislación sobre higiene y seguridad en el trabajo, la legislación sobre protección del consumidor, etc., se inscriben en esta amplia gama de intervenciones estatales de naturaleza social.

- d) Entrelazada a las necesidades materiales de intervención del Estado hasta aquí estudiados se encuentra la función de *legitimación política*, es decir, «la pretensión de un orden político de ser reconocido como correcto y justo».

Una economía de mercado que sea técnicamente en la asignación de los recursos reproduce, de forma ampliada, las desigualdades iniciales en el reparto de la riqueza. Los gastos sociales, en el marco de una política fiscal redistribuidora de rentas procuraban corregir esta injusta distribución primaria. Promovían la equidad sin perjudicar la eficiencia del sistema. Aunque, como han puesto de manifiesto diferentes investigaciones, los gastos sociales más que lograr una apreciable redistribución vertical de renta y riqueza han constituido un factor amortiguador de las desigualdades más graves y potencialmente explosivas.

Bismarck deslindaba con claridad de entre los cometidos del Estado la función de represión de la de integración de las clases trabajadoras en su Mensaje Imperial de 1881: «...la superación de los males sociales no puede contratarse exclusivamente por el camino de reprimir los excesos socialdemócratas, sino mediante la búsqueda de fórmulas moderadas que permitan una mejora del

bienestar de los trabajadores ...Dios habrá bendecido nuestro Gobierno si nos fuese posible recordar algún día el haber dejado a la Patria una nueva y duradera garantía de paz interior...».

Este histórico mensaje servirá de pauta en la estrategia de salvaguardar el orden social imperante mediante concesiones sociales al ascenso de la lucha de clases emprendida por el movimiento obrero, evitando así ataques más radicales contra la propiedad.

2. LA EXPANSIÓN DEL GASTO PÚBLICO Y DEL GASTO SOCIAL

El Estado Keynesiano persiguiendo la estabilidad y el consenso asumió buena parte de los conflictos sociales transformándolos en conflictos redistributivos. La estrategia política de concertación social basada en el acuerdo a tres bandas entre el Estado, sindicatos y organizaciones empresariales, de amplio arraigo en los países del norte de Europa y progresiva implantación en los del sur, configuró unas capas de trabajadores fuertemente sindicados y con poder de negociación. Sus demandas se desdoblaron progresivamente, dando lugar a una especialización de funciones, en demandas económicas expresión de un sindicalismo contractual y despolitizado y en demandas políticas cuya consecución se atribuye a los partidos socialdemócratas en la arena de las democracias parlamentarias.

- a) Este reforzamiento estructural de la clase obrera unido a su creciente peso político institucional presionaron al alza los salarios individuales y sociales incrementando los costes de mano de obra por unidad de producto. La progresiva extensión de estos beneficios a las capas menos favorecidas de industrias típicamente intensivas en el trabajo, como textil y calzado, y al ascendente sector terciario, con reducida capacidad para compensar las alzas vía productividad, empujaron hacia arriba los costes unitarios totales de la economía. Imbricación de procesos políticos y económicos que se manifestará con fuerza en

el campo de los servicios sociales. Estos, y particularmente los de asistencia sanitaria, necesitan mucho trabajo intensivo y como quiera que tienen menos posibilidad de elevar la productividad para compensar los salarios en auge, los *costes relativos* de la provisión de estos servicios se elevan año tras año por encima del nivel general de precios. De tal forma que se requiere un nivel de gastos más alto cada año únicamente para mantener el nivel de servicios existentes.

Desde la última guerra mundial en todos los países del mundo capitalista la responsabilidad pública en las áreas de Sanidad, Educación, Vivienda, Seguridad Social y Servicios sociales se ha extendido como mancha de aceite, hasta el punto en que el derecho a una pensión suficiente, la escolaridad obligatoria y gratuita y una asistencia sanitaria pública y universal se han consolidado como derechos sociales adquiridos, irrenunciables y potencialmente ampliables.

En los países de la CEE el gasto de las Administraciones públicas en 1983 oscilaba en torno a los 50 puntos porcentuales del P.I.B. de los que 27 correspondían al gasto en protección social. Pero más impresionante resulta su escala inexorable. En 20 años los gastos sociales en términos reales se han duplicado y tanto en el periodo expansivo como en el depresivo su crecimiento relativo ha sido superior al del P.I.B.

- b) La evidencia empírica internacional parece avalar la calificación de las prestaciones sociales como *bienes superiores*. La elasticidad de su demanda con respecto a la renta es superior a la unidad. Es decir que los gastos en sanidad, educación y seguridad social crecen más que proporcionalmente una vez alcanzado un determinado grado de desarrollo económico. Esta orientación de la demanda nacional, hacia los servicios públicos y privados, ha producido alteraciones profundas en la estructura productiva y en la distribución sectorial de la población

activa. Los gastos sociales pugnaron por su crecimiento urdiendo complejos sistemas de seguridad social que ofrecían una peculiar *mixtura* de ingredientes tomados del modelo alemán «seguridad social profesional» o del inglés «seguridad social servicios».

El sistema alemán, pionero de los sistemas de Seguridad Social, a partir de un grupo de seguros sociales, reúne en su estado puro estas características:

- Aunque el sistema sea de Derecho Público, se asienta sobre criterios privatistas. Toma los conceptos e instrumentos propios del seguro privado y basándose en la idea de prevención de riesgos (remedio de infortunio) establece una relación bilateral entre asegurado y ente gestor, con obligaciones recíprocas (cotización y prestación) cuantitativamente equivalentes.
- Los sujetos beneficiarios se circunscriben a los trabajadores por cuenta ajena, luego es fundamentalmente laboral y la base de su regulación son las causas originadoras de la situación protegida (accidente de trabajo, enfermedad común, enfermedad laboral etc.).
- Es previsor porque atiende básicamente a remediar infortunios, repara, o suple toda pérdida salarial.
- Es de tipo carencial y subjetivado, es decir, se precisa tener cubierto un determinado período temporal de cotización, de manera que hasta que no transcurre ese tiempo el beneficiario carece de derecho a prestación. Además, tanto en el plano de las prestaciones como en el de la financiación, se utiliza una estimación subjetiva basada en las circunstancias personales y en relación al perjuicio real causado.

En el transcurso de la Segunda Guerra Mundial el Gobierno Inglés creó una comisión presidida por Beveridge para establecer un nuevo sistema de seguridad social como servicio público cuyas características medulares son:

— sistema típico de Derecho Público, sin que la prestación dependa directamente de la cotización y se nutre principalmente de los presupuestos públicos. Ya no hay primas de seguro, sino impuestos.

— universalista o cívico, pues se extiende a todos los ciudadanos.

— contingencial porque prescinde de la causa desencadenante del infortunio y se fija solamente en la situación concreta producida.

— distributivo porque pretende no sólo reparar infortunios sino redistribuir riqueza.

— no carencial y en gran parte objetivado, con cotizaciones desligadas del salario, y prestaciones asentadas en bases objetivadas y racionales.

En el curso de las pasadas décadas de crecimiento económico, en los sistemas originalmente de corte germano fueron incrustándose rasgos típicos de su antitético modelo británico.

La universalización del campo de aplicación de algunas ramas de la Seguridad Social como la sanidad y las ayudas familiares prosperó irremisiblemente. Se avanzó en las técnicas de las llamadas «rentas sociales mínimas». Se crearon instituciones con la característica de «servicios nacionales» etc.

En este proceso de desbancamiento de los modos asegurativos por los fiscales, los sistemas financieros de capitalización fueron siendo sustituidos por los de *reparto*. La naturaleza intrínseca de este sistema en un contexto de auge económico será un fuerte acicate de la demanda de derechos sociales. Como es sabido, bajo este sistema los pagos de la población activa sirven para financiar en cada período las pensiones a la población jubilada. Estas podrán, por tanto, crecer en la medida que lo hagan los salarios reales y el número de activos. Al darse un pacto implícito entre generaciones, los activos albergan la creencia de que gozarán de unos niveles de protección nunca inferiores a los que perciben los actuales pasivos. Creencia que se sentirá reforzada ante la expectativa de un permanente auge de la tasa de crecimiento de la economía e induce a pensar que las generaciones futuras serán naturalmente más ricas

que las actuales y les resultará menos costoso sostener las pensiones que si lo tuviesen que hacer ellas mismas desde ahora capitalizando los fondos necesarios.

c) De cualquier forma, después de tres o cuatro décadas de existencia, los sistemas públicos hicieron germinar un aluvión de pensiones. Este proceso, que se conoce como *maduración* de los sistemas de seguridad social y se cuantifica por el número de años transcurridos desde la introducción del primer régimen, es una de las variables que más ha contribuido al crecimiento del gasto público en el modelo econométrico de Moav que indaga causas explicativas.

d) Los cambios *demográficos* en convergencia con la *crisis económica* han venido a agravar los costes sociales de sostenimiento y reproducción de una parte creciente importante de la población.

Alimentación y sanidad se anudan para promover una mayor esperanza de vida y en conjunción con la caída de la fertilidad propician un envejecimiento creciente de la población. En cifras absolutas y relativas a la población mayor de 65 años va aumentando progresivamente con repercusiones evidentes sobre los gastos sanitarios y de pensiones.

El paro masivo de permanente arraigo desde mediada la década pasada, azuzado por presiones

demográficas derivadas de las altas tasas de natalidad europeas de los años 60, arroja a cantidades crecientes de trabajadores a situaciones pasivas de desempleo, invalideces ficticias o jubilaciones anticipadas.

e) Además, el singular *funcionamiento de los regímenes parlamentarios* ha supuesto un factor espoleador del crecimiento del gasto público y social. El estudio de los mecanismos institucionales de transmisión de las demandas sociales es un nuevo filón de hipótesis en la explicación del crecimiento del gasto público.

1. En un sistema en el que los impuestos que paga cada persona no están en relación directa con los bienes públicos que recibe, los partidos políticos y futuros legisladores tratarán de maximizar sus posibilidades de reelección ofreciendo, y ulteriormente materializando, servicios sociales y bienes públicos en sus circunscripciones electorales, alimentando la continua expansión del sector público.

2. Conectado con el propósito de los legisladores de maximizar sus objetivos particulares, se han estudiado los modelos de decisión del gasto a través del proceso legislativo y de sus reglas de decisión como son el principio de universalismo, por el que se tiende a que toda

Cuadro n.º 2.1 **Porcentaje de población de 65 años o más - proyección**

	1970	1985	1990	1995	2000
ALEMANIA F.	13,2	14,7	15,6	16,3	17,1
FRANCIA	12,9	12,8	13,9	14,9	15,7
ITALIA	10,6	13,3	14,3	15,3	15,8
REINO UNIDO	13,0	14,9	15,6	15,5	15,2

Fuente: Eurostat. «Demographic Statistics».

Cuadro n.º 2.2 Evolución del gasto público en algunos países de la OCDE

AÑOS	(Porcentaje respecto al P.I.B.)											
	60	65	70	73	75	80	81	82	83	84*	85**	
Suecia	31,1	36,4	43,7	45,1	49,3	62,1	65,1	66,8	61,1	60,2	58,3	
Dinamarca	24,8	29,9	40,2	42,1	48,2	56,2	60,0	60,9	51,5	52,5	51,6	
Francia	34,6	38,4	38,9	38,5	43,5	46,1	49,1	50,8	48,6	48,0	47,1	
Alemania	32,5	36,6	38,6	41,5	48,9	48,4	49,2	49,4	54,7	54,1	53,9	
Irlanda	28,0	33,1	39,6	39,0	46,6	51,9	54,6	54,9	57,4	58,3	57,9	
Italia	30,1	34,3	34,2	37,8	43,2	46,1	51,4	54,9	62,8	61,1	60,0	
Holanda	33,7	38,7	46,0	49,3	56,6	59,5	61,2	63,6	34,8	34,5		
Japón	18,3		19,3	22,1	27,3	32,4	34,5	34,4				
E.E.U.U.	27,6	27,9	32,4	31,3	35,6	35,0	35,3	37,7				
R. Unido	32,6	36,1	39,0	40,7	46,4	45,1	47,8	47,3	47,2	44,7	43,2	
España	18,8	19,6	22,2	23,0	24,7	32,4	34,1	36,6				
TOTAL OCDE												
Media ponderada	26,3	30,6	32,7	33,2	38,4	40,1	40,9	42,3	41,7			

Fuente: O.C.D.E.

* Estimación.

** Previsiones.

Cuadro n.º 2.3 Gasto público respecto al PIB

(Porcentajes)

	CEE	USA	JAPON
1970	38	32,4	19,3
1984	52	38,0	34,5
GASTOS % S/ GASTO PUBLICO			
1984	50	25	33

Fuente: OCDE.

legislación sea aprobada por mayorías amplias con resultados favorables a la larga para todos, y el principio de reciprocidad, por el que cuando un partido propone un proyecto de ley otros deben aprobarlo por omisión si para ellos no encierra una significación particular.

3. La burocratización de los servicios sociales ha creado fuertes clases medias que administran el presupuesto público. En el sector estatal de servicios sociales no hay un mecanismo social que posibilite el control constante de los gastos. La oferta de bienes y

servicios sociales es una actividad monopolística de los burócratas que también detentan en exclusiva la información sobre productos tan complejos como los que ofrecen. Esto les sitúa en una posición ideal para interpretar y configurar, según sus intereses, (relación de agencia) la propia demanda de estos bienes. Este poder manipulador propiciará una Seguridad Social de tamaño mayor al deseable, pues los funcionarios persiguiendo intereses particulares inflan al presupuesto para así ganar en prestigio, poder y remuneración.

Cuadro n.º 2.4 Gasto social en términos reales en los países de la OCDE
1960-1981

AÑOS	% Gasto social en términos reales/PIB		% Crecimiento anual del PIB en términos reales		% Crecimiento anual del gasto social en términos reales	
	60	81	60-75	75-81	60-75	75-81
Media OCDE no ponderada	13,7	24,3	4,6	2,6	7,6	4,3

Fuente: O.C.D.E.

3. LA CRISIS DEL ESTADO DEL BIENESTAR. LAS CRÍTICAS A LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL

Los fundamentos del viejo consenso Keynesiano, diseñado en un contexto de importantes y duraderos ritmos de crecimiento de la renta real y elevados niveles de empleo, se vieron resquebrajados y el acelerado crecimiento del Estado social se terminó precipitadamente a mediados de la pasada década, cuando la economía capitalista mundial se sumió en una honda depresión con caídas sin precedentes en los índices de crecimiento del P.N.B., de la producción industrial y del comercio mundial. Desde entonces se han evidenciado las alteraciones ocurridas en el comportamiento del ciclo, caracterizado por fases de recuperación cada vez más breves, débiles y vacilantes acompañadas a la vez de fenómenos persistentes de altos niveles de inflación y desempleo.

El Estado de Bienestar se debate en la contradicción de una creciente necesidad de fondos para hacer frente a multiplicadas demandas de protección social y la reducción de sus genuinas bases financieras ante la severa destrucción de puestos de trabajo, creciente provisionalidad del empleo y congelación de las rentas salariales.

Las corrientes reformistas antaño impulsoras del intervencionismo estatal se encuentran perplejas ante el dilema de que el capitalismo no puede vivir sin el Estado social, pero tampoco puede soportar que este se siga extendiendo. Tanteando, buscan una nueva articulación entre la eficiencia en la asignación de recursos bajo los imperativos del mercado y la equidad o solidaridad social. Dicho en otros términos, persiguen restablecer las condiciones que permitan una acumulación rentable del capital trasvasando recursos de la esfera de protección social y mantener al mismo tiempo un equilibrio de las fuerzas de clase.

Pero lo que está verdaderamente en alza es el neoconservadurismo que opta por la defensa de la sociedad industrial, pero que se manifiesta con firmeza su aversión hacia el Estado social que aquella alumbró.

El neoconservadurismo se caracteriza:

- a) por una política económica orientada en función de la oferta cuyo objetivo es mejorar las condiciones de valorización del capital y poner en marcha un nuevo proceso de acumulación ampliada.
- b) por la intención de rebajar los costes de legitimación del sistema político y acabar con la «inflación de exigencias o pretensiones» y la «ingobernabilidad de las democracias».
- c) en el frente cultural fustiga los derechos sociales que «socavan la ética del trabajo» y el «espíritu de responsabilidad individual» y ensalza los valores liberales de austeridad y espíritu de competencia a todos los niveles de la sociedad, minando las viejas aspiraciones de solidaridad social.

La embestida contra los fundamentos del Estado social ha reavivado la polémica doctrinal y encumbrado a ideólogos e investigadores detectores de toda suerte de incentivos negativos en los sistemas de seguridad social: carestía del factor trabajo, desempleo, déficit público, disminución del ahorro global etc. Particularmente enconadas han sido las críticas dirigidas contra los sistemas públicos de pensiones y su modo de financiación.

3.1. La escuela de la «elección pública» (K.Browning) ha desvelado las «percepciones deformadas» de la realidad que los sistemas públicos de seguridad social alientan en los individuos.

En primer lugar, arguyen, hay una *infravaloración de los costos*. El creciente desfase entre el ritmo de crecimiento de los gastos y el de ingresos ha engendrado una perniciosa fuente de ingreso: la «financiación deficitaria» mediante aumentos de la Deuda Pública o elevaciones de la cantidad de dinero. Esta forma de financiación es inductora de «ilusión fiscal» en el contribuyente. Como este no considerará más que el pago tributario (de cuotas o impuestos) inmediato, el precio percibido será menor que el coste efectivo de los bienes y servicios del sector público.

La misma «ilusión fiscal» produce la

cuota patronal a la seguridad social. Por el mecanismo de la traslación a los costes son normalmente los trabajadores quienes la soportan. Sin embargo, estos no son conscientes de su carga, puesto que permanece invisible en la nómina.

En segundo lugar, los individuos tienden a *sobrevalorar los beneficios* otorgados por el sistema.

El sistema de reparto es un mecanismo para la transferencia de renta entre generaciones, por el que los pagos de la población activa en un período sirven para financiar las pensiones a la población jubilada. Este mecanismo lleva implícita la solidaridad entre generaciones, porque los beneficios cobrados por las pensionistas no están en relación con las cuotas que en su día pagaron, sino con el esfuerzo contributivo de los jóvenes cotizantes (cuotas más impuestos) que por su parte crece al compás de la tasa real de crecimiento de la economía. Este componente de solidaridad intergeneracional no es percibido por el común cotizante. Escasamente dotado para los cálculos actuariales, realiza una tosca comparación entre lo que sus mayores cotizaron y lo que en su vejez reciben. El ventajoso balance de esta comparación se proyecta hacia el futuro en forma de alborozadas expectativas.

Infravaloración de los costes y sobrevaloración de los beneficios. Es fácil desprender de estas premisas como conclusión una escalada de las demandas de prestaciones de la Seguridad Social.

3.2. Feldstein desató una fértil polémica con un argumento, ya clásico, contra el sistema financiero de reparto: el supuesto *efecto depresivo sobre el ahorro* y la acumulación de capital de la economía.

Si de una parte cada generación de activos necesita ahorrar menos voluntariamente para afrontar el período de jubilación, puesto que sus contribuciones son consideradas la garantía de las pensiones de un mañana irreversiblemente más próspero que el presente. Por otra parte, cada año, las cotizaciones detraídas por el Estado a las generaciones activas, lejos de acumularse como reservas, son consumidas por las generaciones pasivas, lo que provoca una caída de la

tasa de ahorro global de la economía arrastrando en su caída la inversión y el crecimiento económico.

Por el contrario, en un sistema de capitalización los recursos extraídos se capitalizan transformándose en inversión productiva portadora de crecimiento de la producción y de las rentas, bases ampliadas para una nueva expansión de las cotizaciones.

R. Barro, en contestación a Feldstein, ha sostenido que un sistema público de pensiones no ha hecho otra cosa que sustituir a las anteriores transferencias voluntarias intergeneracionales producidas en el seno de las familias. Los legados y donaciones transmitidas de padres a hijos compensarían las cargas que para estos últimos habría supuesto el mantenimiento de los primeros vía cotizaciones a la Seguridad Social. Por tanto las herencias recibidas equivaldrían al capital que hubiesen podido acumular las transferencias de rentas —vía cotizaciones sociales— soportada por los hijos.

Las innumerables investigaciones econométricas no han verificado suficientemente la hipótesis de Barro, pero son concluyentes en descartar la magnitud del efecto Feldstein cuya corrección da al traste con sus estimaciones del efecto depresivo de la Seguridad Social sobre el ahorro. Incluso descubren que, el período de post-guerra, la Seguridad Social en USA tuvo un efecto positivo sobre la tasa de ahorro nacional. En otros períodos el efecto es mínimo en cualquiera de los sentidos.

3.3. La máxima tasa real de rendimiento de los recursos que financian un sistema de reparto de pensiones de la Seguridad Social es igual a la *tasa de crecimiento real de la renta*. Esta es normalmente menor que la *tasa bruta de rendimiento de capital* que se podría obtener capitalizando nuestros pagos a la Seguridad Social. Al no convertir en capital los impuestos o cuotas recaudados, realizamos según otra aireada crítica, una ineficiente asignación de los recursos perdiendo la ganancia diferencial que obtendríamos al invertirlos para la jubilación a una tasa mayor.

El módulo temporal de la Seguridad Social es el largo plazo. La superioridad

de un tipo de rendimiento sobre otro se desvanece cuando las series temporales comparadas abarcan un largo período de tiempo. Los períodos de auge y declive de los ciclos económicos provocan fuertes oscilaciones en las tasas de rendimiento del capital. Obligados a buscar refugio frente a los riesgos de ruina o bruscas caídas de ganancias los fondos cederán rentabilidad para ganar seguridad.

Por otra parte, una avalancha de dinero procedente de fondos de pensiones sobre mercado bursátil dispararía la cotización de los valores lo que produciría una baja del tipo real de rentabilidad. Por esto afirma Keyfitz que «sistemas de pensiones públicas obligatorias financiados en base al reparto convierten a la inversión en un coto reservado para las clases acaudaladas que de esta suerte obtienen unos tipos de interés superiores a los que percibirían si tuviesen que enfrentarse a la competencia de los ahorros de los trabajadores.»

En economías sometidas a procesos de inflación permanente es difícil soslayar la posibilidad de pérdida de valor real de los activos que constituyen la cartera de valores de un fondo de reserva.

En última instancia, la garantía de los recursos futuros bajo un sistema de capitalización es el valor del capital acumulado y la de uno de reparto la capacidad del Estado para hacer pagar a las generaciones venideras. Esta segunda se ha mostrado más solvente que la primera por lo que casi todos los países occidentales optaron por los sistemas de reparto para la Seguridad Social básica, flanqueados con ciertas reservas de capital.

3.4. Para completar el abanico de acusaciones contra la Seguridad Social se deduce efusivamente otro argumento. Al gravarse directa y exclusivamente la utilización del factor trabajo se perjudica su empleo al favorecer su sustitución por otros factores productivos como el capital y la energía o bien provoca un retraimiento de las inversiones, *desanimando a los acreedores de empleo*. Algún redactor español consagrado a temas de Seguridad Social ha llegado a establecer una sagaz correlación estadística entre el tipo de cotización empresarial y las tasas de

paro y de ocupación, aunque matiza que el tipo ¡no es el único factor que afecta al empleo! (Sic).

Amparados en esta conjetura, gran parte de las posibilidades de fomento de empleo desplegadas en España se han basado en una desordenada retahíla de exenciones, bonificaciones y reducciones de las cargas sociales de la empresa. Ni estas ni las sucesivas caídas anuales en los tipos de cotización empresarial han servido para otra cosa que para mejorar los excedentes empresariales, de presumible utilización en la intensificación del factor capital que no en la creación de empleo.

Bajo un punto de vista empresarial, lo económicamente determinante es el costo total de la mano de obra integrado por tres componentes estrechamente enlazados: el salario directo, las cotizaciones sociales y los impuestos que afectan al trabajador retenidos en origen. Esta presión fiscal conjunta de cuotas e impuestos actúa de condicionante en la magnitud que debe alcanzar el salario directo.

Los estudios econométricos de Ch. y A. Euzéby, sobre comparaciones internacionales, son concluyentes:

- a) La parte que representan las cotizaciones patronales de la Seguridad Social en el costo total de la mano de obra, o en el conjunto de gravámenes obligatorios, no puede explicar las diferencias de costo de mano de obra observadas entre diversos países.
- b) Estas diferencias están más vinculadas a las diferencias de salario directo y a la presión fiscal global (impuesto sobre la renta salarial + cotizaciones) que a las modalidades de financiación de la Seguridad Social (disparidad en la importancia de las cotizaciones sociales en la financiación del sistema).
- c) La proporción de las cotizaciones sociales sobre el valor añadido no influye significativamente en la rentabilidad de los diferentes sectores.

Y esto es así porque, cualquiera que sea la incidencia de las cargas sociales, todavía subsiste el problema de la traslación. Una cosa es quien viene

obligado al pago de un impuesto y otra es sobre quien recae realmente la carga.

De las posibilidades que tiene el empresario de trasladar su carga:

- hacia adelante por la vía de un incremento de los precios,
- hacia atrás repercutiéndolo sobre el trabajador en forma de menores retribuciones,
- o absorbiendo el gravamen con el consiguiente impacto minorativo sobre su cuenta de pérdidas y ganancias,

la hipótesis abrumadoramente confirmada por las reflexiones teóricas y los estudios empíricos es la segunda.

3.5. Un aspecto del anterior punto es el que el gravamen sobre el trabajo produce también *distorsiones en la competencia* entre empresas. Discrimina obviamente en favor de empresas y sectores que utilizan intensivamente capital y en detrimento de aquellos otros con un valor bajo de su relación capital-trabajo. Además, la existencia de topes máximos y bases mínimas, la exención de elementos susceptibles de gravamen, la desigual aplicación de tipos y bases según regímenes, etc. etc., permite eludir del gravamen una parte de las rentas salariales altas, acentuando de esta forma la discriminación contra las empresas con empleo intensivo de mano de obra y peor remunerada.

A este efecto distorsionador de la competencia interna se añade el producido en la externa, por cuanto, a diferencia de los impuestos indirectos como el IVA, la regla III del GATT no permite practicar la devolución de las cotizaciones sociales a la exportación.

Por todo esto, desde el sector empresarial, se viene solicitando la sustitución, al menos parcial, de las cuotas por ingresos procedentes del IVA que al gravar todos los factores productivos evitaría la discriminación del factor trabajo, la desigual presión contributiva entre sectores económicos y mejoraría la competitividad de las empresa exportadoras.

Sin embargo, los estudios con modelos econométricos de simulación, realizados

en varios países previamente a esta sustitución, han dado resultados muy contradictorios, dependiendo de su estructura económica.

El IVA, al repercutirse sobre el precio final al consumidor aumentaría la inflación mientras que favorecería la inversión y la exportación cuyos bienes están exentos y frenaría las importaciones, produciendo efectos proteccionistas perjudiciales al comercio internacional.

En resumen, ni en la C.E.E. ni en USA la sustitución de las cotizaciones sociales por tipos superiores en el IVA ha sido recomendada.

4. LA PROTECCIÓN SOCIAL Y LA SEGURIDAD SOCIAL EN LOS PAÍSES DESARROLLADOS

4.1. Definición de conceptos

La primera dificultad para medir el alcance del gasto social es definir su concepto, cercando sus límites.

El gasto social, en los países avanzados de Occidente, fue tan prolífico en desarrollar funciones como en engendrar formas alternativas de organizarías. Seguridad social, seguros sociales, gastos sociales, protección social, etc., abarcan ámbitos de distinta y ardua delimitación.

Esta complejidad en el intervencionismo social del Estado y la ambigüedad de sus conceptos se ha prestado a la deshonesto utilización de estadísticas para celebrar «conquistas sociales» o denostar su expansionismo.

La estructuración institucional es producto de las vicisitudes históricas de cada país. Su diversidad es enorme y las comparaciones bajo este criterio imposibles. Desde el punto de vista británico, por ejemplo, tan insólito debe parecerles que el sistema español de seguridad social englobe la asistencia sanitaria como que desgaje de su seno las prestaciones de desempleo.

El concepto de «*Prestaciones Sociales*» manejado en Contabilidad Nacional no se revela útil con fines comparativos, pues incluye solamente

las transferencias monetarias no así el consumo público en sanidad y servicios sociales. Aplicar este criterio sería válido en Francia donde opera el sistema de pago por «reembolso» en la prestación de la asistencia sanitaria, mientras no lo sería en España o Inglaterra donde ésta es un bien público.

Precisaremos el significado de los vocablos más utilizados internacionalmente:

1. En España el término más usual es el de «Gasto de la Seguridad Social» entendido como el realizado por el «Sistema de la Seguridad Social» y recogido en la liquidación de sus presupuestos.

Institucionalmente el ámbito que comprende es:

Entidades Gestoras: INSS, INSALUD, INSERSO, I.S.M.

Servicios comunes de la Seguridad Social: Gerencia de informática de la Seguridad Social, Tesorería General de la Seguriada Social

Mutuas Patronales de accidentes de trabajo

Quedan fuera de este ámbito institucional importantes parcelas de la previsión social pública y privada:

- los subsidios de desempleo gestionados por un organismo autónomo, el INEM
- Mutualidades y Clases Pasivas de los funcionarios
- Montepíos y Mutualidades sustitutorias o alternativas de la Seguridad Social
- Entidades de previsión social voluntarias que otorgan prestaciones complementarias a las del sistema

En términos de Contabilidad Nacional la «Seguridad Social» (S. 63) recoge además del «Sistema de Seguridad Social» (S.631) a las Mutualidades de funcionarios citados.

2. La O.I.T. ha desempeñado un importante papel en el desarrollo de la Seguridad Social. El Convenio n.º 102 sobre la seguridad social (norma mínima) adoptada por la Conferencia Internacional de Trabajo el 28 de Junio de 1952, constituyó un hito en la historia de

la seguridad social internacional. Reúne en un mismo documento las prestaciones que constituyen el núcleo de la seguridad social, los requisitos mínimos en cuanto a la cobertura de la población, contenido y nivel de las prestaciones, etc.

El concepto utilizado por la O.I.T. es el de «costo de la Seguridad Social» e incluye tanto el consumo público como las transferencias económicas que sean gestionadas por un Organismo Público en las funciones clásicas de Seguridad Social que ella establece: Asistencia sanitaria, Prestaciones Monetarias por enfermedad, Prestaciones de desempleo, Prestaciones de vejez, Prestaciones en caso de accidentes de trabajo o enfermedad profesional. Prestaciones familiares, Prestaciones de maternidad, Prestaciones de invalidez. Prestaciones de sobrevivientes.

3. Las primeras estadísticas presentadas en este trabajo eran valoraciones del concepto «Gastos sociales» realizados por la O.C.D.E. que comprenden el gasto público en las funciones de seguridad social definidas por la O.I.T. y en educación. Por su amplitud este concepto se aproxima a la diversidad de áreas de intervención del Estado del bienestar y lo hace idóneo para las comparaciones internacionales.
4. Por último, la CEE ha realizado un gran esfuerzo de coordinación y homogeneización de las estadísticas de protección social producidas por sus países miembros. El resultado final ha sido el sistema SEEPROS para evaluar los «Gastos en protección social».

Estos «Gastos de protección social» recogen los realizados por las Administraciones Públicas o por instituciones privadas, que cubran los riesgos de forma colectiva y no individual, en las prestaciones típicas del convenio 102 de la O.I.T. y en determinadas ayudas a la formación profesional, servicios de colocación, alquileres, etc.

El SEEPROS está incorporado al «Sistema europeo de cuentas económicas integradas» (SEC) y utilizan ambos criterios y definiciones comunes. Esta homogeneidad metodológica lo capacita como eficaz instrumento para el análisis económico.

Realizando la contabilización según el SEEPROS el sistema español de Seguridad Social gestionaría en 1982 el 72 % de la protección social. La protección del desempleo gestionada por el INEM supone un 15 % y las clases pasivas atendidas por los presupuestos generales del estado alcanzaría el 7,5 %. El 5,5 % restante se distribuye entre diversos organismos como FOGASA, MUNPAL, SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO, etc.

4.2. Comparaciones Internacionales

Habitualmente los estudios dedicados a la Seguridad Social española parten de la presunción de que o es demasiado grande o sufre un crecimiento desmesurado pero no proporcionan idea alguna sobre cual debe ser su tamaño ideal.

En nuestro afán por asimilarnos a Europa ¿no nos habremos sobrepasado en la dedicación de nuestra renta al gasto social?

Veamos el cuadro n.º 4.1.

Cualquiera que sea el criterio de gasto social utilizado, aún modificando la posición relativa de algunos de los países, deja a España inmutable en el último puesto del escalafón y a una apreciable distancia. Los países comunitarios no sólo destinan una mayor porción de su producto a protección social, también tienen (excepto Irlanda) un producto por habitante superior al español. La conjunción de ambos hechos origina unas diferencias en los niveles de gastos por habitante mucho más acusado.

Este adverso lugar en el nivel de protección es constante en todas las funciones de protección social. No obstante el peso relativo de cada uno de ellas en el gasto total sigue la pauta de los países europeos.

El modelo originalmente profesional de la Seguridad Social española fue incorporando en su anárquico proceso de generalización nuevos colectivos y riesgos bajo su manto protector. Y en su vocación universalista se extendió a sujetos no asalariados ni activos y les otorgó complementos de pensiones para asegurar rentas mínimas, asistencia sanitaria, subsidios de desempleo de carácter asistencial y servicios sociales.

En justa correspondencia a este ascenso de la solidaridad a través del gasto ha marchado la solidaridad en la financiación. La participación de los presupuestos del Estado en la

Cuadro n.º 4.1

	Costo de la Seg. Social según O.I.T. (% S PIB)	Gasto en protección social según SEEPROS (CEE) (% S/PIB)	
		1981	1983
Francia	26,8	27,4	28,8
Alemania	23,8	29,4	28,9
Italia	18,2	25,3	27,3
Reino Unido	17,7	23,4	23,7
Bélgica	25,9	30,0	31,9
Dinamarca	26,9	30,1	30,2
Holanda	28,6	31,4	34,0
EUROPA	—	27,2	28,0
España	16,1	17,7	—

Cuadro n.º 4.2 **Prestaciones de protección social por habitante a los precios y paridades de compra de 1975** (En PPS/SPA: unidades standar de poder de compra)

	1981	1982:1970 Crecimiento en %
LUXEMBURGO	1.534	104
ALEMANIA	1.530	76
PAISES BAJOS	1.500	94 (1)
DINAMARCA	1.406	82
FRANCIA	1.350	99
BELGICA	1.356	103
REINO UNIDO	1.030	74 (1)
ITALIA	1.035	106
IRLANDA	635	133
ESPAÑA	550	129

(1) Período 1970/1981.

(2) Fuente: Rodríguez Cabrero.

financiación de la Seguridad Social ha ido en ascenso si bien a un ritmo inferior al necesario para cubrir el costo de todas las prestaciones de naturaleza asistencial o universalista.

Todos los países europeos tienen sistemas híbridos de seguridad social con predominio o del modelo profesional

o bien del universal lo que se expresa también en la distinta proporción de cuotas y aportaciones estatales en el conjunto de sus recursos.

El proceso de sustitución de cuotas por impuestos ha sido en España, aunque acelerado, tardío, por lo que presenta una preponderancia de las cotizaciones si bien en rápido declive.

Cuadro n.º 4.3 **Peso relativo en el P.I.B. de las principales funciones de protección social** (Año 1983)

	Enfermedad	Invalidez + Acc. Tra.	Vejez + Sup.	Materni. + Famil.	Paro	Otros
FRANCIA	6,8	2,3	11,2	3,1	2,7	0,2
ALEMANIA	7,5	3,1	12,1	2,0	2,0	0,6
ITALIA	5,7	5,4	11,5	2,0	0,8	0,0
REINO UNIDO	4,7	2,2	9,8	2,8	2,3	0,0
BELGICA	6,5	3,3	11,5	3,0	4,2	0,5
DINAMARCA	7,1	2,6	10,4	3,1	4,1	1,1
HOLANDA	8,4	6,4	10,3	2,7	4,2	0,3
EUROPA 8	6,7	2,9	11,1	2,6	2,5	0,4
ESPAÑA (1982) ..	4,08	1,9	7,12	0,5	2,3	0,2

Fuente: Eurostat. España, Anuario de Estadísticas Laborales.

Cuadro n.º 4.4 Estructura de los ingresos de protección social (Año 1983)

	Cotizaciones		Aportación Estatal	Otros Ingresos	Total
	Empresarios	Trabajadores			
ALEMANIA	40,2	29,6	26,8	3,4	100,0
FRANCIA	52,8	23,6	20,5	3,1	100,0
ITALIA	53,3	13,9	30,6	2,2	100,0
HOLANDA	31,1	36,8	18,6	13,5	100,0
BELGICA	39,2	16,8	39,8	4,2	100,0
REINO UNIDO	31,8	15,9	43,4	8,9	100,0
DINAMARCA	10,8	3,7	81,5	4,8	100,0
EUROPA 9	41,8	22,5	30,6	5,1	100,0
ESPAÑA (1982) ..	58,6	18,3	22,3	0,8	100,0

Fuente: Eurostat España, Anuario de Estadísticas Laborales.

De entre las estadísticas internacionales comparadas, la que más ha prendido en la polémica es sin duda, la distinta distribución de la carga de las cotizaciones sociales entre empresarios y trabajadores.

La distribución en España del tipo nominal en el Régimen General (24,8 %)

entre empresarios (83,4 %) y trabajadores (16,6 %) se atempera al hacer el recuento final de las cuotas pagadas realmente. En 1985 el 73,6 % de las cuotas recaudadas por la Seguridad Social eran de origen patronal y el 26,4 % restante provenían del trabajo asalariado o autónomo.

Cuadro n.º 4.5 Previsión de la distribución de las cotizaciones sociales (Año 1986)

	Empresarios %	Trabajadores %
BELGICA	67,6	32,4
DINAMARCA	74,2	25,8
ALEMANIA	57,9	42,1
FRANCIA	70,0	30,0
ITALIA	78,4	21,6
HOLANDA	45,8	54,2
REINO UNIDO	65,0	35,0
CEE	65,7	34,3
ESPAÑA	73,6	26,4

Fuente: CEE, Comisión CEE, citado por A. García de Blas. España, Presupuestos de la Seguridad Social.

Cuadro n.º 4.6

	Porcentaje de las cargas sociales en los costes salariales (1979)	Porcentaje de las cotizaciones patronales S/gravámenes obligatorios (1980)	Porcentaje de gravámenes obligatorios S/ el PIB (1980)	Costes salariales horarios en marcos alemanes (1979)
FRANCIA	44,1	29,0	42,6	15,05
ALEMANIA.....	41,0	18,1	37,4	21,14
ITALIA	51,9	22,2	32,4	15,25
REINO UNIDO.....	23,0	9,9	36,1	10,20
BÉLGICA	42,3	19,7	44,7	21,53
DINAMARCA	17,2	0,8	45,7	20,29
HOLANDA	43,0	17,8	46,2	21,18
ESPAÑA	37,0	37,5	24,5	10,16

Fuente: Cruz Roche.

Esgrimiendo estas estadísticas las Organizaciones Patronales, aseguran que el gran peso soportado en España por las Cuotas Patronales incrementa los costos salariales, encarece el factor trabajo, desestimula la creación de empleo y agrava la competitividad internacional de los productos y servicios españoles

Nos detuvimos anteriormente en rebatir este aserto, la magnitud económica significativa es el costo total del puesto de trabajo compuesto por las cargas sociales e impuestos a él imputables y el coste salarial directo. Bajo esta óptica se revela la falacia del argumento. España es de todos los países de la CEE el que menores costos salariales tiene porque el conjunto de gravámenes obligatorios que recaen sobre el trabajador es también el menor.

Desplazar la carga financiera de las prestaciones sociales al Estado no reducirá el costo laboral global, simplemente redistribuirá la importancia de sus componentes. A. Duran cita un ejemplo del costo total que debe soportar un empresario danés por emplear a un obrero industrial soltero. Sólo un 8,4 % destina a cotizaciones pero un 38 % es absorbido por el impuesto sobre la renta.

Terminaremos este punto con un revelador cuadro confeccionado por Cruz Roche que respalda las anteriores argumentaciones.

5. LA SEGURIDAD SOCIAL ESPAÑOLA

5.1. Desarrollo de la Seguridad Social en España

Hasta la entrada en vigor en 1967 de la Ley de Seguridad Social que estableció el régimen financiero de reparto y la división entre Régimen general, regímenes especiales y accidentes de trabajo, existía en España un sistema de Seguros Sociales profesionales basados financieramente en la capitalización de las cotizaciones cuyas fechas de entrada en vigor fueron:

Jubilación (1921); Defunción (1921); Maternidad (1931); Accidentes de trabajo (1932); Familiares a cargo (1939); Enfermedad (1942) y Desempleo (1959).

La Ley de Bases de Seguridad Social de 1963 había establecido entre sus principio inspiradores el de la tendencia a la unidad del Sistema. Se pretendía configurar unitariamente por primera vez en España el ámbito de aplicación, las

contingencias, las prestaciones, la gestión, la financiación y el régimen procedimental.

En su camino este principio sufrió importantes quebrantos. Hasta 1978 pervivió la multiplicidad de entidades gestoras: INP y Mutualidades Laborales de base nacional por áreas productivas. Estas entidades estaban compuestas de una serie de servicios, verdaderas unidades de gestión, pues cada una de ellas gestionaba sus propios recursos y gastos y eran consideradas como entidades jurídicas reales con reservas y patrimonios propios.

Tanto en la etapa de los seguros sociales como en la posterior de implantación del régimen de reparto, la Seguridad Social constituyó un eficaz mecanismo de ahorro forzoso canalizado hacia inversiones propiciatorias de expansión económica.

El misérrimo nivel de protección existente (en 1971 el 42 % de los pensionistas de jubilación recibían pensiones inferiores al 25 % del salario mínimo interprofesional, más de 300.000 pensionistas percibían menos de 1.000 pts. mensuales, sólo 80.000 superaban las 4.000 pts./mes) y la juventud del sistema que aportaba un reducido número de pensionistas permitía a los ingresos superávits y acumular importantes reservas. En 1963 el ahorro alcanza el 22,5 % de los ingresos totales de la Seguridad Social llegando al punto álgido en 1967, en donde llega a representar el 1,4 % del P.I.B.

Obligado destino de estas reservas fue la inversión en valores públicos o de empresas públicas (especialmente en obligaciones del INI) y valores privados garantizados por el Estado, todos ellos de muy baja rentabilidad económica.

Más grave aún que prestar forzosamente barato era mantener ociosos los excedentes, en cientos de cuentas corrientes bancarias de remuneración testimonial que entorpecían el control económico de la gestión e impedían una verdadera capitalización de los fondos.

Verges evaluó el activo consolidado del conjunto del sistema para 1970 en 173.792 millones de pesetas, de los cuales: 84.278 millones permanecían no invertidos, 52.811 millones invertidos

en cartera de valores, 13.675 en préstamos, terrenos, inmuebles y Universidades laborales, y 23.028 en inversiones internas del Sistema.

La etapa expansiva de la Seguridad Social española se abre con la Ley de Financiación y Perfeccionamiento de la Acción Protectora... de 1972. Se quiere reformar el sistema de cotizaciones mediante la vinculación de las bases de cotización a los salarios reales de los trabajadores pretendiendo así incrementar las cotizaciones y hacerlas más equitativas. Por primera vez se establece legalmente como fuente regular de ingresos de la Seguridad Social las aportaciones estatales, hasta entonces de carácter voluntario. También se prevé como fuente de financiación acudir el patrimonio que quedó constituido en la época de capitalización hasta 1967 y en los fondos del primer período de reparto 1967-1971.

Pero al mismo tiempo, esta Ley intensificará la función de sustitución del sistema (relación entre rentas de activo y de pasivo) al determinarse las prestaciones económicas en función de las nuevas bases de cotización ligadas al salario real y flexibilizará el acceso a las pensiones de muerte y supervivencia y a la de invalidez permanente. Se completaba el cuadro con un compromiso expreso para revalorizar periódicamente las pensiones. La lógica consecuencia de la entrada en vigor de la optimista ley de 1972 fue la de impulsar un progresivo aumento de gasto y la génesis y consolidación de enormes derechos futuros que pronto cristalizarán en plena crisis económica.

Según Cruz Roche, hasta 1975 los ingresos siguen siendo superiores a los gastos, con lo que se continua una política de superávit y de acumulación. Pero a partir de 1976 se presenta el cambio de tendencia: los ingresos son superados por los gastos para el conjunto del sistema y la capacidad de financiación del sistema se troca en necesidad de financiación.

5.2 El «Déficit» de la seguridad Social Española

La utilización del déficit como elemento legitimador de la política de menor protección de la Seguridad Social ya

era conocida en otros países europeos. En Francia «los planes de 1978 y 1979, preparados por una intensa campaña de dramatización del déficit... han permitido a la vez aumentar necesariamente la presión sobre los asalariados y acelerar la contención de los gastos, especialmente el gasto sanitario» (C. Mills citado por C. Roche).

Incorporada con retraso a esta campaña, España aporta el concepto de «déficit autónomo» de la Seguridad Social logrado al excluir de la financiación uno de los recursos racional y legalmente establecido: la aportación estatal.

Este concepto, parece mostrar una naturaleza extraordinariamente dinámica. La aportación estatal para cubrirlo, supone hoy más de la mitad del déficit público y protecciones económico actuariales realizados por el Ministerio de Trabajo auguran que en 1993 absorberá nada menos que el 6 % del P.I.B.

La triple identidad déficit Seguridad Social=aportación estatal déficit=público ha conseguido proyectar a la seguridad Social al punto de mira de todas las medidas de política económica instrumentada para la reducción del déficit público, principal desajuste

instalado en la economía española.

Es perfectamente gratuito tildar la aportación estatal como recurso «externo» al sistema. Podrían ensayarse también nuevas mutaciones del déficit, por ejemplo reintegrando el INEM al sistema obtendríamos un fulgurante ascenso del déficit que resultaría nimio en comparación al que podría conseguirse de sustituir las cuotas patronales de la Seguridad Social, como reclama la CEOE, por aportaciones estatales provenientes del impuesto sobre el valor añadido. En sentido contrario, si la Ley General de Sanidad hubiese hecho realidad el Servicio Nacional de Salud, con financiación íntegramente pública, el déficit de la Seguridad Social súbitamente se hubiese disipado.

Un examen penetrante del otro pilar financiero del sistema, los recursos «propios», revelaría razones sustanciales para poner en entredicho su pretendida insuficiencia financiera como veremos más adelante al analizar las «cargas indebidas» que soporta la Seguridad Social.

De entre las muy numerosas, hemos seleccionado las siguientes series estadísticas expresivas de la pautas de desarrollo seguidas por la Seguridad Social española.

Cuadro n.º 5.1 Sistema de la seguridad social (Evolución)

(Millones pts.)

	1967	1971	1975	1979	1983	1985
Cuotas.....	113.972	204.158	552.105	1.520.377	2.284.337	2.682.784
Aportación Estatal	3.843	12.957	25.714	153.221	486.022	748.743
Total Recursos	124.690	248.070	594.174	1.726.715	2.836.472	3.536.635
Pensiones	22.771	62.879	202.437	748.968	1.591.020	2.119.560
Total Pres. Econ. ..	67.022	142.420	351.350	1.182.692	1.868.211(*)	2.400.911
Total Pres. Sanit. ..	24.094	59.706	178.410	457.537	819.158	977.546
Total Gastos	128.313	262.123	617.773	1.756.086	2.843.304	3.580.996

(*) A partir de 1980 no contiene las prestaciones de desempleo que fueron 494.642 millones en 1983 y 758.546 millones en 1985.

Fuente: «Análisis económico-financiero del Sistema español de Seguridad Social 1964-1985». Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Cuadro n.º 5.2 **Tasa de crecimiento anual acumulativa de los gastos del sistema de Seguridad Social**

(%)

1967-1971	1971-1975	1975-1979	1979-1983	1983-1985
19,55	23,90	29,84	17,87	14,11

La evolución de las cotizaciones muestra una etapa de fuerte crecimiento hasta 1979 en que asciende al 11,58 % del PIB para iniciar un lento descenso y caer al 9,72 % en 1985.

Siendo las cotizaciones sociales la fuente financiera casi exclusiva hasta 1978 la aportación estatal se mantiene hasta este año en niveles mínimos.

Desde 1979, y de acuerdo con las directrices de los Pactos de la Moncloa, se inicia un cambio de rumbo conteniéndose la presión contributiva de las cotizaciones y elevándose significativamente las aportaciones estatales.

En cuanto a los gastos, la seguridad social española debió compensar su histórico raquitismo creciendo precipitadamente en la coyuntura menos propicia para ello. Si su gasto representaba el 8,84 % del PIB el primer año de la crisis económica se encaramó hasta el 15,7 % en 1985, incluyendo el desempleo.

En el período 1967-1985, el gasto total se multiplicó en 28 veces en pesetas corrientes y eliminando el componente monetario en algo más de 4 veces. Este crecimiento implica una tasa anual acumulativa de 20,31 % que en términos reales se reduciría a 8,48 %.

Cuadro n.º 5.3 **Sistema de la Seguridad Social (Evolución)**

(Números índice en pesetas constantes de 1983)

	1967	1971	1975	1979	1983	1985
Cuotas	100	146	244	331	293	284
Aportación Estatal	100	275	337	990	1.849	2.360
Total Recursos	100	162	240	344	333	341
Prestaciones Económicas ..	100	173	264	438	408	423
Pensiones	100	225	448	8.161	1.022	1.115
Prestaciones Sanitarias ..	100	202	373	471	497	460
Total Gastos	100	181	293	447	431	433

(*) A partir de 1980 no contiene desempleo.

Fuente: «Análisis económico-financiero del Sistema español de Seguridad Social 1964-1985». Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

1. El crecimiento lejos de ser uniforme a lo largo del período tiene un ritmo desigual: fuerte en el primer trienio de instauración del nuevo sistema, se acelera en el crítico período 1971-1979 para ralentizarse a partir de 1980 e iniciar una suave declinación a partir de 1985.
2. El gasto en pensiones, se multiplica por 93 en pesetas corrientes y por 11,5 en constantes. Es el concepto de mayor expansión de la Seguridad Social y explica la mayor parte del crecimiento del gasto total del sistema. Mientras que en 1967 se gastaba en pensiones el 1,22 % del PIB., en 1985 se alcanzó el 7,62 %.
3. La asistencia sanitaria experimentó un fuerte crecimiento de 1967 a 1978 en que se pasa del 1,29 % al 3,48 % del P.I.B. para permanecer estable en el período 1979-1983 y descender en 1985 al 3,33 %. Simultáneamente a este estancamiento y posterior declive se ha producido una sustancial extensión de la población protegida acelerando en 1984 con la inclusión de los jóvenes desempleados menores de 26 años.
El efecto de tan dispar evolución ha sido una disminución del gasto real por persona protegida.

5.3. Los principales problemas del Sistema español de Seguridad Social. Su especial incidencia en el País Vasco

Entre los múltiples factores determinantes del crecimiento del gasto social, destacaremos tres de carácter estructural cuyo impacto ha

sido fundamental en el exponencial auge de las pensiones en España.

5.3.1. Causas estructurales

1. La evolución demográfica

Siendo la población española relativamente joven comparada con las de los países europeos el proceso de envejecimiento es rápido. Las proyecciones demográficas para el año 2000 pronostican que el tramo de personas mayores de 65 años cobrará en España un valor más próximo al de los países europeos y conllevará repercusiones importantes para el gasto. Solamente para mantener el nivel de prestaciones individuales se necesitará incrementar el gasto año tras año.

2. Maduración del sistema e incorporación de nuevos colectivos al campo de protección.

Los derechos que han ido incubándose en el proceso de desarrollo del sistema comienza a emerger en la presente década como derechos formados. Conforme madura el sistema, hornadas de pensiones nuevas han ido presentando mejores «carreras de seguro» y por tanto cuantías medias crecientemente superiores a las pensiones que causan baja. Este efecto llamado de «sustitución» arrastra una permanente alza de la pensión media del sistema.

La influencia institucional en la maduración artificial del sistema ha

Cuadro n.º 5.4 **Porcentaje de población de 65 años o más. (Proyección)**

	1970	1985	1990	1995	2000
España	9,6	12,1	13,2	14,3	15,1
C.A. P.V		9,5	10,5	11,8	13,1

Fuente: España, Eurostat. C.A. P.V. Dpto. de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social y Gobierno Vasco.

compensado completamente la relativa juventud de la población española facilitando el acceso a la pensión propia a numerosos individuos con fugaces períodos de cotización al sistema.

Se ha comentado que la Ley de 1972 fue particularmente flexible en el acceso a las pensiones, especialmente en las de muerte, supervivencia e invalidez permanente. Además se procedió a incluir a determinados colectivos especiales como religiosos de la iglesia católica, funcionarios internacionales, etc. en régimen general y a una ampliación personal de los regímenes especiales en condiciones financieras desatinadas. Por ejemplo, los agentes de seguros que tuviesen cumplidos 60 años en el momento de su inclusión en el régimen de trabajadores autónomos (1974), y acreditasen 10 años de ejercicio profesional podían causar derecho a las prestaciones por vejez, invalidez y muerte y supervivencia con un período de cotización de 6 meses.

Resumiremos la evolución de las dos variables definidoras del gasto en pensiones en el período 1973-1985: el número total de pensiones aumentó en un 76 %, pero mientras las de jubilación crecían en un 35,78 %, las de invalidez casi se triplicaron, con un incremento del 193,04%, y la pensión media en pesetas constantes creció en un 48,6 %.

En la C.A.P.V. el proceso no presenta un perfil tan agudo. El precoz y potente desarrollo industrial de Euskadi ha gestado una estructura productiva con un alto índice de trabajadores industriales asalariados que explica la preponderancia del Régimen General y su muy superior peso específico respecto al que tiene en el Estado. Como las actividades industriales tuvieron la primacía en la protección otorgada por el sistema de seguridad social, éste ha tenido en la C.A.P.V. una maduración más temprana y paulatina, cuyo resultado es mayor proporción de pensiones de jubilación con cuantías medias y

tasas de incremento interanual más altas que en el Estado.

3. La crisis económica

En el proceso de crecimiento industrial iniciado en los años sesenta la Seguridad Social constituyó un eficaz mecanismo de actuación para flexibilizar el mercado de trabajo. En estos términos lo reconocía el Decreto de Enero de 1963«...prestaciones de vejez, jubilación y retiro, asimismo ínfimas que impiden un saneamiento en la plantilla productiva de las empresas...». Idéntica función viene desarrollada por la vía de las jubilaciones anticipadas y de las pensiones de invalidez en los procesos de reconversión industrial que acuden a la economía desde hace una década.

Mientras que en 1975 las altas de jubilación correspondientes a personas entre 60 y 64 años era el 19,1 % del total, en 1984 llegaron a ser la mitad.

Bien por la insuficiente cobertura de desempleo o porque en determinados regímenes los trabajadores no tienen derecho a la jubilación anticipada las pensiones de invalidez otorgadas con «diagnósticos de complacencia» se han convertido en el sumidero de todos los expulsados del mercado de trabajo por razones de edad, de salud o por ambas. La crisis económica ha acentuado la profunda trabazón entre vejez y desempleo dando lugar a un reforzamiento de su interconexión y a su progresiva confusión.

Al término del año 1985, el 37,80 % de los pensionistas de invalidez se concentraban entre 55 y 64 años. Si en el Régimen General la relación entre nuevas pensiones de invalidez y jubilación fue en 1985 de un 43,8 %, en los regímenes agrario y de desempleo de hogar esta proporción subió respectivamente al 122,3 % y al 108,4 %. Tan altos índices de invalidez no pueden ser explicados por la especial peligrosidad e incremento de la siniestralidad en estos ámbitos productivos.

Cuadro n.º 5.5 **Relación cotizantes/pensionistas.** (Sistema Seguridad Social)

	1973	1976	1980	1982	1984	1985
España	3,4	2,9	2,4	2,2	2,05	2,08
C.A. P.V.....	—	—	2,8	2,5	2,5	—

Fuente: Elaboración propia.

La superior virulencia en Euskadi ha provocado una mayor demanda de jubilaciones anticipadas logrando el rejuvenecimiento del colectivo de pensionistas. Los jubilados e inválidos menores de 64 años representaban en Euskadi el 28,2 % en el Estado en 1984.

Otro dato revelador aunque indirecto es que en 1985 la C.A.P.V. absorbió el 35 % de las ayudas del programa estatal de apoyo a la jubilación anticipada de trabajadores.

La incidencia de estos tres procesos se advierte en el deterioro de la relación entre cotizantes y pensionistas, cuya evolución resulta crucial para un sistema de reparto.

5.3.2. Otras Causas

- a) Las transferencias forzosas de renta del régimen general a los *regímenes especiales*

Los trabajadores asalariados de la industria y los servicios están cotizando por encima de lo que reciben para que su superávit sea absorbido por el resto de los regímenes especiales. Esta transferencia de renta no responde a ninguna ley ineluctable de solidaridad. Separemos el grano de la paja. Los «déficits» son justificados en parte por alguno de los regímenes especiales por la fatídica evolución de la relación entre activos y pasivos (minería del carbón, trabajadores ferroviarios) o por su distinto nivel de renta real, pero

Cuadro n.º 5.6 **Sistema de Seguridad Social.** (Relación cotizantes/pensionistas)

	1976	1980	1985
R. General	4,05	3,32	2,68
Autónomos	5,01	3,61	3,01
Agrario	1,46	1,21	1,01
Ferrovianos	0,97	0,86	0,68
Mar	2,20	1,50	1,40

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe económico-financiero de los Presupuestos de la Seguridad Social.

Cuadro n.º 5.7

(1985)

	Cotización media mensual por contingencias generales	Pensión media anual
R. General	23.108	34.618
Autónomos	12.994	24.692
Agrario	7.626	24.921
Mar	15.945	33.410
Hogar	8.590	26.033
Ferrovianos	30.465	39.596

Fuente: «Informe económico-financiero de los Presupuestos de la Seguridad Social».

no en otros regímenes, cuyos déficits, han sido artificialmente creados implantando sistemas de cotización privilegiados tanto en tipos como en bases medias de cotización más bajas. El camino a la equiparación de los tipos está todavía por concluir. De haberse producido en 1985 al 28,8 % general, el incremento suplementario de la recaudación de cotizaciones habría sido del 6,25 % pero fundamentalmente las diferencias en la cotización media mensual surgen de las existentes en la base media de cotización.

Los regímenes especiales han estado actuando como mecanismo de captación de «clientelas políticas» mediante la integración de colectivos sin contrapartida financiera provocando con ello y a corto plazo graves desequilibrios financieros.

Mientras que en el régimen general sólo un 3,5 % de sus pensionistas han accedido con menos de 15 años de cotización, en el del hogar lo han sido el 60,4 %, en el agrario el 19,6 % y en autónomos el 56,6 %.

Cuadro n.º 5.8

(Año 1985)

	Saldo presupuestario de cuotas menos gastos por operaciones corrientes (Millones de ptas.)	Coefficiente de cobertura financiera (Cuota/Gastos × 100)
R. General	49.085	102,55
Autónomos	-37.412	86,18
Agrario	-607.108	20,16
Mar	-44.602	35,35
Hogar	-42.785	48,52
Total	-778.710	77,55

Fuente: Informe económico-financiero. Presupuesto de la Seguridad Social. Elaboración propia.

Por sí sólo el régimen agrario causa el 78 % del «déficit autónomo» del sistema de seguridad social.

El gráfico de la evolución de sus cuotas y prestaciones en el período 1973-1985 dibuja una magnífica tijera, pues mientras el gasto total crecía en pesetas constantes en un 72,33 %, los recursos propios lo hacían en poco menos del 9 %. Espectacular crecimiento del gasto atribuible más que al aumento del número de pensiones al de la pensión media, profundamente sintonizada con la equiparación de la pensión mínima y en general de todas sus prestaciones con las del régimen general. Del escaso crecimiento de las cotizaciones agrarias basta señalar que todo el esfuerzo ha recaído en los trabajadores por cuenta ajena y propia puesto que la cotización empresarial se ha reducido en términos reales en dicho período en más de un 40 %. ¿Es el proceso de envejecimiento de la población agraria y la rápida degradación de la relación cotizante pensionista la única causa determinante de su fenomenal déficit? ¿Que parte del mismo es achacable a causas demográficas estructurales y cuál otra a una presión contributiva querida excepcionalmente baja en relación a la media del sistema y a la propia capacidad de pago del sujeto gravable?

Las estimaciones realizadas bajo distintos supuestos concluyen que el déficit estructural, por razones demográficas susceptible de ser solidariamente soportado, supone un 54 % del déficit total.

Esta perspectiva tiene un especial interés para el País Vasco donde el régimen general con una fuerte presión contributiva diferencial tiene un peso específico superior en 14 puntos porcentuales al que ocupa en el Estado y el agrario, por el contrario, una participación irrelevante. Por tanto la peculiar configuración de la estructura por regímenes de la Seguridad Social en el País Vasco, determina el saldo positivo de los flujos financieros que aporta la C.A.P.V. a la caja única central del Sistema.

- b) Otra de las funciones indebidamente endosada a la Seguridad Social ha sido el pretendido estímulo a la creación de puestos de trabajo, mediante un arsenal de *bonificaciones y reducciones en la cotización* a la Seguridad Social adaptados a una exenta gama de modalidades de contratación.

Rompiendo con un principio presupuestario clásico, una buena parte del costo de esta política de «incentivación» no es contabilizado ni cuantificado. Si el coste de las bonificaciones es contabilizando

Cuadro n.º 5.9 Estructura por regímenes de la Seguridad Social.
(Porcentaje de participación)

(Año 1985)

	C.A. P.V.			Estado		
	Cotizantes	Cotizc. Contin. Comunes	Pensionistas	Cotizantes	Cotizc. Contin. Comunes	Pensionistas
R. General	78,1	87,5	54,2	64,8	79,4	39,4
R. Especiales	21,9	12,5	45,8	35,2	20,6	60,6
R. Agrario	2,5	1,1	9,8	15,2	6,2	27,5

Fuente: Elaboración propia. Presupuestos de la Seguridad Social.

como gasto con cargo al INEM el de las reducciones a cuenta de la seguridad Social es recogido invisiblemente como una minoración de sus ingresos.

- c) Como acreedora, la Administración de la Seguridad Social, es benigna, poco onerosa y muy consentidora. Las cifras de la morosidad se han hecho billonarias. El inventario de documentos y expedientes sobre morosidad realizado en la primera de 1985 arrojó una deuda próxima al billón y medio de pesetas. A esta cantidad habría que añadir los aplazamientos de cuotas concedidos, que en Mayo de 1985 ascendían a 554.000 millones. Una y otra modalidad de deuda, la salvaje y la reglada, sumaban más de dos billones de pesetas.

De lo dejado de percibir por la Tesorería General, todavía quedaría por evaluar el *fraude*, que se adivina gigante, a través de: ocultación de altas de economías sumergidas, cotización por bases inferiores a las correspondientes o por la no inclusión de conceptos inferiores a las correspondientes o por la no inclusión de conceptos retributivos en las bases de cotización.

En algunos regímenes en los que opera intensamente el complemento para garantizar pensiones mínimas, el esfuerzo contributivo resulta desincentivado y se alienta un fraude consentido a veces por los trabajadores.

5.4. Propuesta de Reforma

Fecundos como los antiguos arbitristas, los reformadores de la Seguridad Social han ampliado proyectos e ideas de reforma.

Las líneas maestras de las principales propuestas han sido:

1. Delimitación diáfana de los campos contributivo y asistencial
Se ha propuesto trasladar al Estado las prestaciones familiares, sanitarias y sociales y recuperar para la seguridad Social la prestación de desempleo.

2. Aquellas prestaciones de consumo público, como los servicios asistenciales y sociales, otorgadas bajo criterios de necesidad, o las prestaciones económicas básicas procuradoras de «rentas mínimas» universales, deberán ser financiadas por los impuestos generales del Estado en el marco de una política fiscal progresista idónea para ensayar la redistribución de la renta. Todavía quedaría por resolver si el acceso a este nivel mínimo de prestaciones deberá ser universal para toda la población o sólo para las rentas de inferior nivel que supere la prueba de medios.
3. Separado nítidamente el contenido de un nivel básico y universal, debe establecerse un nivel profesional y homogéneo que cubra las contingencias básicas de desempleo, jubilación e invalidez, con financiación de cuotas de trabajadores y empresarios y cuyas prestaciones proporcionales a las cotizaciones realizadas sustituyan suficientemente la renta del individuo a lo largo de su ciclo vital. No pretende redistribuir verticalmente renta sino transferir rentas de un momento a otro en el que el siniestro ocurra. Para evitar imprevisiones o imprudencias individuales la obligación de participar todos se aseguraría imprimiendo a este nivel carácter público. De la respuesta que se dé al primer nivel, universal o bajo prueba de medios, dependerá que este segundo sea acumulativo o alternativo.
4. Completa esta famosa trilogía un tercer escalón de carácter individual voluntario y libremente organizado que recogería la necesidad de asegurar aquellos riesgos básicos con superior intensidad a los grupos sociales que detentan niveles altos del renta. En su favor se alega que reforzaría la flexibilidad del sistema y al capitalizar las cuotas fiscalmente incentivadas, propiciaría el ahorro nacional
El estado se reservaría la tutela y el control financiero de las entidades organizadoras

garantizando las condiciones de rentabilidad y seguridad de los fondos invertidos.

5. La débil tasa media de crecimiento económico que los próximos años esbozan, superada previsiblemente por la tasa de rendimiento bruto de capital, aconseja ampliar el escenario de la capitalización de reservas en la financiación del sistema.

Tránsito hacia un sistema de financiación mixto, con un peso mayor del ingrediente de capitalización, necesariamente prolongado para evitar que unas pocas generaciones soporten el abrumador peso de una doble imposición para sostener las generaciones pasivas y para constituir las reservas que garanticen su futura pensión.

6. Combatir la «ilusión fiscal» en la percepción de los costes y beneficios de la Seguridad vinculando explícitamente para los cotizantes las cargas financieras soportadas con las prestaciones a que tienen derecho. Se ha propuesto deshacer la ficción del reparto nominal del tipo entre trabajadores y empresario, aumentando progresivamente la cuota obrera y compensándola con incrementos salariales que dejaran inalterable la renta real.

Mientras se realizan este tipo de propuestas, calladamente el derecho de pensiones ha sufrido en los últimos años modificaciones importantes mediante un goteo de disposiciones normativas de todo rango que De la Villa cataloga:

1. La política anual de revalorización de pensiones instrumentada con cambios en otro sistema ha transfigurado el sistema de pensiones legalmente contributivo en otro asistencial, suministrador de auténticos mínimos. En 1982 las pensiones mínimas eran el 75 % del total y el 2 % tenía incluso un importe inferior.
2. El endurecimiento en la determinación de las pensiones,

introducido por sucesivas Leyes de Presupuestos.

3. La absorción de las entidades sustitutorias que ha afectado a los derechos adquiridos o en trance.
4. Las reglas para la mejor calificación de la invalidez y para propiciar en todo momento de oficio, la revisión del grado reconocido.

A su vez, dos nuevas leyes han irrumpido sonoramente en el panorama legal: la ley de Medidas urgentes para la Reforma de las Pensiones de Agosto de 1985 y la todavía en ciernes la Ley de Fondos de Pensiones.

La primera Ley defraudó a cuantos esperaban reformas globales encarriladas hacia un nuevo modelo de Seguridad Social, planeadas gradualmente y social y políticamente concertadas. Se presenta como una reforma parcial y provisional urgida por el incuestionable propósito del Gobierno de mantener constreñido el crecimiento de los gastos del sistema sobre el PIB y al mismo tiempo limitado el esfuerzo público en la financiación de la Seguridad Social.

Introduce medidas dirigidas a la reducción de los fraudes y abusos más comunes recrudesciendo las condiciones para causar derecho en prestaciones como jubilación e invalidez. En contrapartida no ofrece un aliviadero asistencial para todos aquellos que, incapaces de presentar una carrera de seguro suficiente en las presentes condiciones de empleo irregular y precario, sean expulsados de la protección del sistema. La cobertura asistencial deja inalterados los draconianos requisitos de acceso y eleva a una cantidad irrisoria la asignación mensual.

Por último, el Proyecto de Ley de Fondos de Pensiones, vivamente reclamado por los grupos financieros y aseguradores, se presenta con la vocación de imprimir ímpetu al mercado de capitales, estimulando el ahorro de los particulares mediante ventajas fiscales. Su prioridad básica, ser el instrumento idóneo de previsión voluntaria para completar las prestaciones básicas del sistema público obligatorio, se desvanece a lo largo del articulado.

6. LA SEGURIDAD EN EL PAÍS VASCO. LA TRANSFERENCIA SEGÚN CRITERIOS DE «CONCIERTO ECONÓMICO»

La Seguridad Social en el País Vasco, aunque parcela de un sistema unitariamente estructurado, opera sobre bases económicas y sociales específicamente y exhibe una particular fisonomía: flujo de pensionistas que se retiran a descansar a tierras costeras del sur de España, saldo desfavorable en el pago de cotizaciones de empresas con establecimiento en la C.A.V. menor impacto del fraude en pensiones de invalidez, mayor control de la morosidad, etc. etc.

Pero por encima de estas particularidades sobresale una: el aporte opaco de importantes flujos financieros al resto del sistema. El volumen de estos aunque decreciente no es desdeñable ni por su cuantía absoluta ni relativa; representaron el 31 % del total de recursos vascos en 1980 y el 16 % en 1985.

Estos excedentes reflejan el mayor esfuerzo contributivo soportado por la C.A.P.V. donde es predominante el régimen general con tipos y bases medios de cotización notablemente

superiores a los de los regímenes especiales con bases estipuladas o libremente escogidas y, desde el punto de vista interterritorial, suponen una transferencia de renta hacia aquellas provincias con fuerte implantación del sector agrario.

El efecto redistribuidor es cumplido por el sistema español de Seguridad Social conjugando una discriminatoria política de ingresos con un tratamiento equiparador de las prestaciones.

La cotización de la C.A.P.V. suponía en 1985 el 8 % de la recaudación del conjunto estatal. Esto en cuanto a cuotas, porque también la C.A.P.V. participa en la aportación estatal a la Seguridad Social en un 6,24 % del importe de ésta, a través del cupo. Ponderando una y otra fuente de ingresos, la C.A.P.V. contribuye a los recursos del sistema con un índice del 7,7 %. Sin embargo, las prestaciones recibidas del sistema representaban un 6,14 % del total de gastos. La paulatina pérdida de peso específico del componente cuotas en la financiación global y el superior ritmo de crecimiento de los gastos respecto a los ingresos ha ido reduciendo tenuemente el tamaño del excedente a lo largo de los últimos años.

Cuadro n.º 6.1 **La Seguridad Social en el País Vasco.** (Entidades gestoras y servicios comunes)

(Millones de ptas.)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Recursos	135.734	187.313	152.830	166.562	190.215	207.397
Gastos	100.928	121.388	143.440	172.313	190.719	215.930
Superávit Aut.	34.806	15.925	9.390			
Déficit				-5.751	-504	-8.533
Aporta. vía cupo	10.569	14.231	22.570	30.328	39.937	49.488
Excedente final	45.375	30.156	31.960	24.577	39.433	40.955

(1) En 1980 no existía la «Ley de Concierto Económico», por lo que la cifra recogida en el epígrafe «Aportación Vía Cupo» es una estimación de los Ingresos Tributarios recaudados en la C.A.P.V. destinados a la Seguridad Social.

(2) En 1985 la aportación estatal ascendió a 748.743 millones de pts. Para calcular la aportación vía Cupo se le ha sumado el déficit del ejercicio de 44.331 millones que se supone correrá a cargo del Estado.

(3) Las Mutuas Patronales, no recogidas en este cuadro por problemas metodológicos, gestionaban en 1985 en la C.A.P.V. recursos y gastos estimados.

El Estatuto de Autonomía Vasco, en su disposición transitoria quinta, señala que se establecerán los oportunos convenios mediante los cuales la Comunidad Autónoma asumirá la gestión del régimen económico de la Seguridad Social. Admitir la interpretación del término convenio con la filosofía de Concierto Económico implicaría desde el punto de vista de la financiación el reconocimiento al País Vasco de la *gestión en la exacción* de las cotizaciones sociales y la *disponibilidad directa* de los recursos, creándose una *Tesorería autónoma* y separada de la Caja única central del sistema. Lo cual, a semejanza del sistema de las Haciendas Forales en el orden fiscal, no supondría ni la ruptura de la unidad del sistema ni sería incompatible con el principio de solidaridad.

Esta se invoca retóricamente cada vez que se habla de la Seguridad Social y se la identifica falazmente con el sacralizado principio de Caja única.

¿Que tipo de solidaridad logra el sistema de Seguridad Social?

Desde el lado de las cargas fiscales, las cuotas constituyen un impuesto *regresivo* que recae exclusivamente sobre las rentas del trabajo, independientemente de las circunstancias personales del sujeto sometido. Desde la vertiente de las prestaciones son la clases media y alta las que por su formación e información obtienen mayores ventajas de los servicios sociales basados en la universalidad («Efecto Mateo» de Il. Deleek).

Por tanto, es unánimemente reconocido que la solidaridad, entendida como redistribución vertical de los grupos de rentas altas a los grupos de rentas bajas, lograda por el sistema es escasa. La redistribución opera fundamentalmente a nivel horizontal dentro de las clases y entre situaciones vitales; de ocupados a parados, de activos a pasivos, de sanos a enfermos, de solteros a casados etc., y se transmite por sectores económicos y territorios en función del peso de los factores demográficos, económicos y sociales.

Ni la centralización de los recursos en una Tesorería única, apresuradamente creada en España en 1978, ni la multiplicidad de cajas, —existen

actualmente cerca de 2000 en Alemania Federal— son por sí mismas mecanismos imprescindibles para lograr alguna solidaridad social.

La clave de esta reside en los pilares normativos del régimen económico del sistema que el Estado se reserva, esto es: la determinación de los recursos generales del sistema y su distribución entre los provenientes de los Presupuestos Públicos y las cotizaciones sociales, especialmente las correspondientes a cada uno de los regímenes; el establecimiento de las normas reglamentarias en materia de recaudación en período voluntario o en vía ejecutiva; la regulación de las normas de acceso efectivo a las prestaciones etc. etc..

Es de sobra conocido que el régimen agrario es el receptor de las tres cuartas partes del «Fondo de estabilización entre regímenes» alimentado por la aportación del estado y el superávit del régimen general. La formidable transferencia de renta recibida por medio de la seguridad Social tiene un fuerte impacto en el sector, pues, en 1983, suponía el 44 % de la renta generada por propio sector.

¿Debería contribuir la C.A.P.V. a esta transferencia de renta?

Efectivamente, pues un subsistema autónomo de seguridad Social en Euskadi, debido a la escasa implantación del régimen agrario, se vería liberado de la fuente más importante de déficit que tiene el sistema.

¿Como cuantificar esta solidaridad?

Recordemos que al estudiar el «déficit» agrario se estimaba que un 46 % del mismo desaparecería si se suprimieran privilegios fiscales y fraudes consentidos, equiparando las cotizaciones de los trabajadores agrícolas por cuenta ajena y propia con los respectivos de los regímenes general y autónomos. El 54 % del déficit, todavía subsistente, cabría imputarlo a razones estructurales de orden demográfico, a cuya cobertura la C.A.P.V. debería destinar parte de su superávit.

Si, no obstante, se juzgase que el sector agrario debiera seguir recibiendo una subvención equivalente a este 46 %, el Estado podría instrumentarla estableciendo precios intervenidos o por cualesquiera instrumentos de tipo

fiscal. En este caso la C.A.P.V. atendería sus responsabilidades mediante el sistema de relaciones financieras pactado con el Estado, el Cupo, que articula también la solidaridad interterritorial. El porcentaje con que la C.A.P.V. contribuye por las cargas no asumidas, el 6,24 %, es notablemente inferior y más equitativo que el 7,7 % que se soporta actualmente a través del sistema de Seguridad Social. Forma, por otra parte de afrontar la solidaridad entre territorios, poseedora de la virtud de la transparencia y basada en el consenso político de las partes.

Por extensión, si el Gobierno llevase a cabo las reformas del sistema propuestas por el ingenio doctrinal y la propia Administración de la Seguridad

Social, al deslindarse el campo asistencial —asistencia sanitaria y servicios sociales, garantía de pensiones mínimas, protección familiar— del asegurativo o contributivo, los problemas de estimación de la cuota de solidaridad desaparecerían. Porque las cargas asistenciales las cubriría la C.A.P.V. con sus propios presupuestos o con la cifra que materializase el Cupo que la C.A.P.V. acuerda entregar el Estado para el sostén de las cargas generales y de las competencias retenidas; y la mayor presión contributiva para la consecución de las prestaciones englobadas en el segundo peldaño, el profesional, —pensiones de jubilación, invalidez y desempleo— lógicamente revertiría sobre aquel que realiza el esfuerzo, esto es, quedarían en la C.A.P.V.