

FINANCIACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL ESPAÑOLA. PROBLEMAS ACTUALES Y POSIBLES LINEAS DE REFORMA.

M^{ra} Concepción González Rabanal.

Departamento de Economía y Derecho del Trabajo. Universidad de Salamanca.

La financiación de la Seguridad Social es uno de los temas de estudio que revisten mayor importancia dentro de la problemática más amplia de la financiación de las Administraciones Públicas. La inclusión de la Seguridad Social en las Administraciones Públicas encuentra su apoyo en la clasificación de éstas últimas realizada por R. ALVAREZ BLANCO (1) quien engloba bajo dicha rúbrica al Estado, a las Administraciones Locales y Autonómicas y a las Administraciones de la Seguridad Social tanto a nivel central como autonómico.

La relevancia apuntada se deriva al menos de dos elementos. En primer lugar el crecimiento y cuantioso volumen de recursos manejado año tras año por la Seguridad Social. En segundo lugar la naturaleza de su gasto que se concreta en proteger a un número creciente de individuos frente a situaciones de necesidad, abandonándose así paulatinamente la precedente concepción profesional y asegurativa de dicha institución en nuestro país.

La elocuencia de las cifras es manifiesta: mientras en 1977 la Seguridad Social tenía unos recursos de 999,939 miles de millones de pesetas, en 1988 esas cifras superaban los 4.852 miles de millones.

La trascendencia de este fenómeno se ve potenciada por el

hecho de que el movimiento expansivo de la Seguridad Social ha tenido lugar en un contexto de crisis económica. Desde esta perspectiva, el coste de oportunidad de asignar recursos crecientes para dicha institución se ha visto fuertemente incrementado. No es de extrañar, pues, que la Seguridad Social haya pasado a figurar como tema de obligada reflexión en la mayor parte de los foros internacionales encargados de debatir sobre la oportunidad de intervención del Sector Público en la actividad económica. De este modo han tenido acogida propuestas encaminadas al desmantelamiento de la Seguridad Social y a la privatización de la misma, aunque también es cierto que han encontrado un camino no exento de oposición y dificultades.

Reflexionar sobre la financiación de la Seguridad Social conlleva, a nuestro entender, la necesidad inherente de analizar sus actuales resortes financieros, profundizar en el carácter de sus prestaciones y postular como posible vía de reforma la necesidad de proceder a la adecuación más lógica de la financiación a la naturaleza de sus prestaciones. A estos propósitos vamos a dedicar las líneas siguientes.

La actual estructura de recursos de la Seguridad Social se articula en torno a dos rúbricas fundamentales: cotizaciones y aportaciones del Estado, tal y como se desprende del Cuadro I. La evolución temporal de dichas magnitudes revela la mayor importancia concedida a las transferencias públicas en detrimento de las cuotas de trabajadores y empresarios. Este movimiento puede deberse al excesivo coste derivado de una financiación fuertemente contributiva.

Conviene recordar, a este respecto, que el vigente modelo

financiero de la Seguridad Social se articula en torno a una diversidad de regímenes, pese al proceso de ósmosis operado en cumplimiento de la disposición adicional 2ª de la Ley 26/85 que prevé la integración de los Regímenes Especiales de Ferroviarios, Jugadores de Fútbol, Representantes de Comercio, Toreros y Artistas, en el Régimen General y la del Régimen Especial de Escritores de Libros en el de Autónomos.

Diversidad de Regímenes que no siempre encuentra su justificación en razones objetivas (menor capacidad económica del colectivo) sino que la mayoría de las veces tiene su razón de ser en la consolidación de una previa situación de privilegio que representa un ataque frontal a la solidaridad que debe presidir todo Sistema de Seguridad Social.

Este fraccionamiento del colectivo cotizante en diferentes regímenes a los que se aplican tipos y bases diversos (generando de este modo una diferente presión contributiva) se ve completado con la estructuración en el Régimen General de las bases de cotización en torno a doce categorías distintas fruto unas veces de criterios administrativos y otras de la diversa cualificación profesional.

Todas estas características hacen que se denuncien importantes distorsiones derivadas de la propia financiación del Sistema de Seguridad Social. Distorsiones que podríamos concretar en las siguientes:

- La presencia misma de este mecanismo de tutela frente al riesgo, o más ampliamente incluso (tras el proceso histórico de extensión

subjetiva y objetiva de su ámbito de aplicación) de las situaciones de necesidad, presencia que provoca ciertas alteraciones de las pautas de ahorro. Los mecanismos de previsión tradicionales: aseguramiento privado, familia... se han visto suplantados por la actuación omnicompreensiva del Estado. Aunque no existen estudios concluyentes sobre el tema, autores como M. FELDSTEIN (2) y C. MONASTERIO (3) denuncian importantes efectos de la Seguridad Social sobre la acumulación de capital y ahorro.

- El hecho de que la cotización se gire sobre uno sólo de los factores productivos (mano de obra) tampoco está desprovisto de efectos negativos. La propia estructura de las retribuciones (4) y la presencia de topes de cotización en el Régimen General provoca disfunciones en el sentido de distanciar la presión nominal ejercida por las cuotas a la Seguridad Social de la presión efectiva. Este fenómeno se reproduce no sólo a nivel individual sino empresarial, tal y como ha puesto de manifiesto A. GARCIA de BLAS (5), en la medida en que la masa salarial de las empresas se concentra en los niveles inferiores al tope.

- La inequidad derivada de la fijación de techos máximos en las bases de cotización para el Régimen General se ve agravada si se contemplan de manera conjunta las contribuciones al Sistema y los beneficios percibidos del mismo. Este hecho es especialmente significativo en el caso de unidades familiares con más de un perceptor de renta puesto que contribuyen proporcionalmente más que las que tienen un único salario de cuantía equivalente, siempre que exceda el tope, y reciben prestaciones de idéntico montante (protección a la familia).

- Como ya hemos puesto de manifiesto, las cotizaciones gravan

sólo la mano de obra frente al resto de elementos que integran el valor añadido de las empresas. Esto provoca un fuerte sesgo a favor del capital y en contra del recurso al trabajo penalizando la contratación de trabajadores, y contribuyendo de este modo a agravar la crisis económica.

- Desde la perspectiva de la competitividad internacional, la financiación fuertemente contributiva de la Seguridad Social española coloca a ésta última en clara desventaja comparativa, pues a tenor de lo establecido en la Regla III del GATT no se pueden desgravar en frontera las cotizaciones a la Seguridad Social.

Este reposo de los efectos económicos derivados de la actual configuración de los resortes financieros de la Seguridad Social debe no obstante contextualizarse en el marco más amplio de la evolución seguida por sus diferentes fuentes de recursos, evolución que obtenemos a partir de las series temporales reflejadas en el Cuadro II. Si bien es cierto, como ya hemos señalado, que el volumen de recursos afectados a la Seguridad Social ha seguido una trayectoria creciente, también lo es que a lo largo del período estudiado (1977-1988) la importancia relativa de unos y otros se ha visto modificada sustancialmente. El mayor peso concedido a las aportaciones estatales, que han pasado de representar el 3,64 (1977) a ser del 28,93 (1988) puede venir justificado por el deseo de los responsables en materia de Seguridad Social de lograr una mayor adecuación de la financiación a la naturaleza de las prestaciones otorgadas por el Sistema.

Como hemos señalado anteriormente, es necesario analizar aunque sea brevemente, cuáles son las principales partidas que integran el gasto de la Seguridad Social en nuestro país, con el fin de ver cuáles son

las atenciones prioritarias a cargo de aquélla. Los Cuadros III y IV nos proporcionan datos relativos a la evolución de las distintas rúbricas del gasto de la Seguridad Social en los últimos años. Dos capítulos destacan por encima del resto: las prestaciones económicas (6) y la asistencia sanitaria (7).

La adecuación propugnada entre procedencia de los recursos y gasto a cubrir se concretaría en la necesidad de financiar con ingresos generales (aportaciones del Estado) los gastos que se dirigen a toda la población sin tener en cuenta su condición de cotizantes. En este sentido, la universalización subjetiva de la asistencia sanitaria, y la concesión de pensiones mínimas de carácter asistencial que se benefician adicionalmente de una revalorización privilegiada pueden ser el ejemplo paradigmático para materializar un cambio notable en los resortes financieros del sistema, destinando para tales finalidades fondos de origen público.

Para finalizar estas reflexiones, queremos señalar que el debate sobre la financiación de la Seguridad Social abarca al menos tres aspectos críticos de esta institución: la revisión de sus objetivos tradicionales que se han visto notablemente ampliados por el devenir histórico, la correlativa modificación de su estructura y la provisión de recursos suficientes para culminar con éxito las tareas asignadas. Pese a que el cuestionamiento de los sistemas de Seguridad Social se hace especialmente intenso en el seno de la crisis económica de los años 70, y aunque las relaciones recíprocas entre aquéllos y ésta son significativas, a nuestro entender la discusión sobre los fines, la articulación y los medios de la Seguridad Social habría tenido lugar por el mero

envejecimiento de dicha institución. La Seguridad Social debe concebirse como una realidad dinámica y como tal sometida a convulsiones más o menos intensas en función del momento histórico en que aquélla se desenvuelva. Su configuración concreta ha de adaptarse a las exigencias que en cada momento y en cada modelo concreto de sociedad se le formulen, si bien es cierto que este proceso de adaptación no está exento de fricciones. Desde esta perspectiva, la progresiva ampliación de su ámbito objetivo y subjetivo en nuestro país debe encuadrarse en el marco constitucional que diseñe el futuro modelo protector en España. La fórmula del art. 41 de la Norma Fundamental es suficientemente amplia como para dar acogida a múltiples concreciones. No obstante, existen ciertos elementos comunes e irrenunciables que deben estar presentes en cualquiera de los modelos elegidos. Estos son, al menos, la cobertura de todos los ciudadanos (universalización subjetiva del sistema) frente a las situaciones de necesidad -desempleo incluido- (abandono del modelo profesional vinculado al riesgo) propiciada por los poderes públicos (tanto de la Administración central como periférica). La protección otorgada podrá articularse en niveles y girará en torno al de carácter profesional y contributivo, sobre el que podrán establecerse dos complementariedades distintas: una subjetiva, que dará lugar al nivel básico, y otra objetiva, generadora del nivel complementario y libre.

La diversidad del carácter de las prestaciones otorgadas en cada uno de éstos niveles (con fines sustitutorios, garantes de rentas mínimas o de carácter suplementario) exige, a nuestro entender, una financiación diferenciada.

El nivel profesional deberá obtener sus recursos de las

aportaciones de sus beneficiarios pues los beneficios otorgados tienen como fin prioritario la sustitución de las rentas de activo. Sin embargo, la presencia de ciertas prestaciones de cuantía idéntica e indiferenciada para todos los beneficiarios, sin consideración a sus específicas circunstancias, admitiría que se allegaran para su sostenimiento recursos procedentes de los fondos públicos

El nivel básico, que en todo caso debería otorgar prestaciones suficientes a tenor del mandato constitucional del art. 41, girará en torno a una financiación predominantemente pública, sin perjuicio de que se le asignen las contribuciones de quienes integran su ámbito subjetivo por no haber podido llegar a perfeccionar su derecho en el nivel profesional y contributivo.

Por último, el nivel libre y complementario en el que tendrían cabida como una de las posibles formas de articulación (aunque no la única) los Planes y Fondos de Pensiones, se financiaría con los recursos que a tal fin se constituyesen.

En nuestra opinión, la revisión de la financiación de la Seguridad Social pasa necesariamente por la revisión de sus objetivos y de sus fines. Sólo abordando de una forma conjunta estas perspectivas se podrá dotar de una mayor coherencia al Sistema y se podrán eliminar o atenuar las distorsiones que el vigente modelo genera.

No se nos oculta que esta parece ser la preocupación de los responsables en esta materia que para 1989 han previsto modificaciones sustanciales en los resortes financieros de la Seguridad Social

especialmente referidas a la financiación de la asistencia sanitaria y a la garantía de pensiones mínimas aún dentro del nivel profesional. Modificaciones que de permanecer en la versión definitiva de los Presupuestos Generales del Estado, serían el fiel reflejo de las líneas de reforma financiera que aquí proponemos.

CUADRO I. SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL. RECURSOS (miles de millones de pts.).

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
1 - Cuotas	920,261	1185,926	1431,777	1597,884	1760,97	1971,746	2284,337	2458,819
3 - Ingr. por ser. prest. y otros ingresos	9,739	13,266	16,643	9,551	23,62	30,905	47,268	52,276
4 - Transf. corrientes	36,383	49,041	93,221	169,375	228,06	361,705	486,021	640,017
5 - Ingr. patrimoniales	5,169	5,503	5,46	4,4	5,45	6,389	7,218	17,696
6 - Enajenación de inversiones reales	7,13	385	1,988	53	113,00	63	5	5
7 - Transf. de capital	6,275	80,614	32,573	4,388	12,49	9,511	10,614	11,329
8 - Activos financieros	19,982	9,642	5,825	1,087	469,00	839	1,009	656
9 - Pasivos financieros	999,939	1344,377	1587,487	1786,698	2039,36	2381,158	2836,472	3180,798
TOTAL								

FUENTE: Informe Económico-Financiero de los Presupuestos de la S.S. 1986, p. 42 y 1987, p. 15 y Presupuestos de la S.S. 1988, p. 38.

CUADRO I (continuación).

1985	1986	1987	1988
2682,784	2940,019	3031,913	3377,21
74,463	41,971	45,14	35,29
748,743	941,072	1269,722	1403,65
17,474	8,675	11,948	13,29
131	1,016	779	640
3,578	3,893	2,333	2839
9,017	21,38	11,171	19181
442	791	201	
3536,632	3958,817	4373,207	4852,10

CUADRO II. DISTRIBUCION DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL (%).

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
CUOTAS	92.03	88.21	90.19	89.38	86.74	82.81	80.53	77.30	76.23	74.26	69.33	69.60
SUBV. DEL ESTADO	3.64	3.65	5.87	9.47	1.18	15.18	17.14	20.12	21.34	23.77	29.30	28.93
INGRESOS POR SERVICIOS PRESTADOS	0.97	0.99	1.05	0.53	1.17	1.30	1.66	1.64	1.25	1.06	1.03	0.73
INGRESOS PATRIMONIALES	0.52	0.41	0.34	0.25	0.27	0.27	0.25	0.56	0.26	0.22	0.26	0.27
ENAJENACION DE INVERSIONES REALES	0.21	0.03	0.13	0.01	0.01	0.01	0.01		0.03	0.03	0.02	0.01
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL									0.03	0.10	0.05	0.06
ACTIVOS FINANCIEROS	0.63	5.99	2.05	0.30	0.61	0.40	0.37	0.36	0.84	0.54	0.26	0.40
PASIVOS FINANCIEROS	2.00	0.72	0.37	0.06	0.02	0.03	0.04	0.02	0.02	0.02		
TOTAL	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

FUENTE: Informe Económico-Financiero de los Presupuestos de la S.S. 1986, p. 42 y 1987, p. 15 y Presupuestos de la S.S. 1988, p. 38.

CUADRO III. PRINCIPALES PARTIDAS DEL GASTO CORRIENTE DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL.

	1977	1978	1979	1980	1981	1982
PRESTACIONES ECONOMICAS	549655	757717	966473	1088289	1332102	1580253
ASISTENCIA SANITARIA	316312	410912	459398	547434	646327	738332
SERVICIOS SOCIALES	15710	16711	19983	25049	23115	26102
GASTOS CONSUNTIVOS	37511	43825	49700	54173	69362	75632
TOTAL GASTO CORRIENTE S.S.	919188	1229165	1495554	1714945	2070906	2420319
	1983	1894	1985	1986	1987	1988
PRESTACIONES ECONOMICAS	1668211	2147645	2400911	2699108	2959003	3213562
ASISTENCIA SANITARIA	825619	878311	986471	1011534	1120938	1340837
SERVICIOS SOCIALES	28948	31829	39638	47014	57528	73633
GASTOS CONSUNTIVOS	82821	91168	107972	136981	156372	145047
TOTAL GASTO CORRIENTE S.S.	2805726	3148953	3516992	35894637	4293841	4773079

FUENTE: Informe Económico-Financiero de los Presupuestos de la S.S (1987), p.70 y Presupuestos de la S.S. para 1988, p.60.

CUADRO IV (continuación).

1981		1982	
% sobre GTO. CORRIENTE	VARIACION INTERANUAL	% sobre GTO. CORRIENTE	VARIACION INTERANUAL
64.32	22.40	65.29	18.63
31.20	18.06	30.50	14.24
1.11	-7.72	1.07	12.92
3.34	28.04	3.12	9.04
100	20.75	100	16.87
1987		1988	
% sobre GTO. CORRIENTE	VARIACION INTERANUAL	% sobre GTO. CORRIENTE	VARIACION INTERANUAL
68.91	9.63	67.32	8.60
26.10	10.82	28.09	19.61
1.33	22.36	1.54	27.99
3.64	14.16	3.03	-1.48
100	10.25	100	11.16

NOTAS

- (1) ALVAREZ BLANCO, R.: *El sector público en España: clasificación, fuentes y cuentas*. Banco de España. Servicio de Estudios, Estudios Económicos nº 24, 1982, p. 32.
- (2) FELDSTEIN, M.: "Social Security, Induced Retirement and Aggregate Capital Accumulation". *Journal of Political Economy*, Vol. 82 nº 25, 1974, pp. 905-926.
- (3) MONASTERIO ESCUDERO, C.: *Seguridad Social y ahorro. Análisis del caso español*. Tesis Doctoral. Universidad de Oviedo, 1983.

Del mismo autor: "La Seguridad Social y sus efectos sobre el ahorro". *HFE*, Madrid, nº 91, 1984, pp. 157-179.

- (4) A tenor de lo previsto en el art. 73.1 del Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social, los productos en especie concedidos voluntariamente por las empresas no integran la base de cotización en el Régimen General.
- (5) GARCIA de BLAS, A.: "La distribución de la presión de las cotizaciones de la Seguridad Social". *Lecturas de Economía Española e Internacional*. Madrid, Ministerio de Economía y Comercio, 1982, pp. 414. En el estudio realizado por este autor, la presión efectiva media oscila, a nivel sectorial, entre un 19,45 (comunicaciones) y un 43,77 (alimentación), ampliándose estas oscilaciones a nivel de empresa desde un 12 a un 50%.

- (6) Las prestaciones económicas empleaban las siguientes atenciones: pensiones, ILT, invalidez provisional, protección a la familia, prestaciones de recuperación, indemnizaciones y entregas únicas reglamentarias y prestaciones sociales.

- (7) La asistencia sanitaria comprende tanto la que se realiza con medios propios como la llevada a cabo con medios ajenos, los gastos de farmacia, investigación, docencia, medicina preventiva y medicina marítima.