

**NUEVAS FORMAS DE FINANCIACION DE LOS NIVELES
TERRITORIALES DE GOBIERNO: LA INGENIERIA FINANCIERA MIXTA**

Miguel ROIG ALONSO

**Unidad de Investigación de Hacienda Pública y Economía del Sector Público
Departamento de Economía Aplicada
Universidad de Valencia**

1. INTRODUCCION:

En la actualidad, y en la mayoría de los países desarrollados de la O.C.D.E., asistimos a una crisis fiscal estructural provocada por las necesidades crecientes de fondos públicos destinados a financiar, entre otros, los programas de gasto de los gobiernos en:

- A) Cuidados de salud.
- B) Educación general y profesional.
- C) Aseguramiento social contra los riesgos de pérdida total o parcial de las rentas personales procedentes de la actividad productiva.

Los medios tradicionales de financiación, constituidos por elevaciones de los impuestos, emisión de deuda y creación de dinero, pueden considerarse como no deseables por sus repercusiones negativas sobre la economía (oferta de trabajo, generación de ahorro, asunción de riesgos, fraude, inflación, rigidez del gasto público, etc.) y con escasas posibilidades de desarrollo futuro, imponiéndose, en cambio, tendencias de mayor racionalidad, eficacia y productividad en los servicios y programas públicos. Sin embargo, estos últimos cambios, de carácter estructural, además de ser lentos y costosos de materializar en la práctica, probablemente no resulten suficientes. De ahí la conveniencia de descubrir y ensayar, para la primera mitad del siglo XXI, nuevas fórmulas de ingeniería financiera mixta con las que afrontar adecuadamente las necesidades individuales y sociales específicas de los países más desarrollados.

En la presente contribución se proponen, sobre la base del análisis de las características técnicas inherentes de los servicios de educación, cuidados de salud y aseguramiento social, algunas fórmulas que se consideran financieramente viables y económicamente convenientes para cubrir en el futuro los niveles necesarios o convenientes de estos servicios.

2.- PROVISION DE EDUCACION GENERAL Y PROFESIONAL:

El gasto público en educación tiende a aumentar como consecuencia de factores como los siguientes:

- a) El creciente coste tecnológico de los medios necesarios para el estudio, la docencia y la investigación.
 - b) Los deseos de los gobiernos de permeabilizar la estratificación existente en la sociedad a través de una mayor igualdad de oportunidades educativas.
 - c) La importancia de la formación de capital humano como factor de desarrollo económico.
 - d) La existencia en este servicio de importantes componentes de consumo personal.
 - e) La generación de externalidades positivas sobre la producción.
 - f) Las expectativas de mayores rentas para quienes reciben más y mejor educación.
 - g) La concesión de beneficios fiscales por los gastos de las empresas en formación y en investigación.
 - h) La complejidad creciente del mundo desarrollado, que comporta la proliferación y extensión de las materias científicas y técnicas.
 - i) El corporativismo de los profesores, constituidos en grupos burocráticos y particulares de interés económico e influencia política.
 - j) La ampliación del período escolar obligatorio, tanto pre-primario como secundario.
 - k) Las altas tasas de desempleo juvenil, que inducen a muchos padres a mantener a sus hijos en los estudios como solución alternativa y preferible al paro.
 - l) La incorporación masiva de la mujer al trabajo y a los estudios superiores.
 - n) El carácter de bien preferente de este servicio.
- Etc.

Por otro lado, estas tendencias se ven parcialmente contrarrestadas en algunos países desarrollados por los efectos retardados de las tasas decrecientes de natalidad sobre los tamaños de población escolar.

Del aumento de los gastos públicos en educación - sobre todo, en los últimos

cursos de la enseñanza secundaria y también en la terciaria - parecen haberse beneficiado especialmente las clases medias por encontrarse mejor informadas, más motivadas y en situación de poder aprovechar las ventajas proporcionadas por los programas del Estado.

Las ineficiencias en la provisión de este servicio se relacionan con su prestación sin cargas directas o a precios inferiores a sus costes, distorsionante del nivel y composición de la demanda, y con una oferta que a menudo viene impuesta o moldeada por los intereses personales y corporativos del profesorado y se desvía de las necesidades o demandas sociales.

Los múltiples y heterogéneos problemas en relación con este bien, de trascendental importancia para el futuro de cualquier economía, sólo pueden ser enfocados consistentemente si previamente se tiene una noción clara de su naturaleza y se explicitan los criterios o principios orientadores de su provisión, producción y acceso por el usuario.

En este sentido, la educación es:

A) Un servicio de naturaleza mixta entre los bienes privados y públicos puros. O sea, aunque el coste marginal de educar una persona no es nulo y no hay dificultades técnicas para la percepción de un precio por la recepción del servicio, éste genera importantes efectos externos positivos tanto sobre la producción como sobre el consumo.

B) Un bien de inversión y un bien de consumo simultáneamente, si bien aquel componente puede considerarse predominante sobre éste. La formación de capital humano a través de la educación general y específica permite aprovechar con rendimiento el conocimiento y las técnicas creadas y estimula el avance científico y tecnológico, con importantes repercusiones sobre la productividad y la competitividad de una economía. Al mismo tiempo, proporciona satisfacciones directas a aquellas personas que buscan, en la adquisición de conocimientos y en el dominio de las técnicas, una forma de desarrollar culturalmente su personalidad al margen de los beneficios pecuniarios.

C) Un bien preferente e incluso un derecho calificado como fundamental en muchas constituciones políticas. Como tal, las posibilidades de acceso al mismo deben ser independientes de las rentas y riquezas de sus beneficiarios y de las familias de éstos.

Existen al menos tres tipos de razones o causas para la financiación pública de este servicio:

a) Sus efectos externos positivos sobre la producción y sobre el consumo.

b) Las imperfecciones de los mercados de capitales, que no permiten una

financiación privada adecuada de este tipo de inversiones.

c) El principio social de igualdad de oportunidades educativas.

Teniendo en cuenta que los rendimientos de un estudiante dependen de un conjunto de diversos y complejos factores tales como su capacidad innata, su motivación y esfuerzo personales, la cantidad y la calidad de sus profesores y de los medios didácticos, las cualidades de sus compañeros de estudio, la racionalidad de los programas y planes de estudios, las disponibilidades de tiempo, la organización del centro educativo, el ambiente extra-académico (fundamentalmente, el familiar), etc., y suponiendo que el objetivo principal a alcanzar por el gobierno de un país económicamente desarrollado, tecnológicamente avanzado y socialmente progresista es garantizar, en la medida de lo posible, el cumplimiento del principio de igualdad de oportunidades educativas en todos los niveles de enseñanza tanto por razones de eficiencia (evitar que nadie con capacidad y voluntad quede parcialmente desaprovechado) como, sobre todo, de equidad, puede formularse como deseable el siguiente conjunto de principios o reglas para un modelo de ingresos y gastos públicos:

A) El servicio público de educación ha de prestarse en todos sus grados de manera tal que evite las discriminaciones individuales por razones de disparidad de capacidades económicas de los estudiantes y de sus familias. Ello implica simultáneamente dos condiciones:

a) En la medida de lo posible, la educación ha de ser un bien homogéneo.

b) Las posibilidades de acceso a tal servicio han de ser fundamentalmente las mismas para todos los ciudadanos.

La primera de estas condiciones exige, a su vez, que la producción del servicio tenga lugar en centros homologados tanto en sus vectores de inputs a emplear (número de profesores, calidad y retribuciones de éstos, racionalidad de los planes de estudios, abundancia y calidad del material didáctico, composición porcentual de estudiantes adelantados y atrasados en las clases, personal auxiliar de administración y servicios, fuentes de ingresos de los centros, instalaciones complementarias, medios organizativos, etc.) como en sus vectores de actividades a desarrollar y de outputs mínimos a obtener, de manera tal que, sin perjuicio de que el usuario pueda optar libremente por la institución de su interés, aquellos centros que no alcancen los niveles de mínimos de rendimiento puedan ser penalizados con su exclusión de la red de financiación pública, con el no reconocimiento oficial de sus títulos o incluso con su clausura forzosa.

La segunda de las anteriores condiciones requiere que la educación proporcionada por los centros homologados sea, en la medida de lo posible, sustitutoria y no complementaria de la recibida por el estudiante en el ámbito familiar, para evitar que esta última pueda convertirse de hecho en un relevante

factor indirecto de discriminación contra usuarios procedentes de economías domésticas pobres o incultas. Más aún, el principio de equidad, al exigir una educación igual para los iguales y desigual para los desiguales, justifica en determinados casos una enseñanza compensatoria limitada a los estudiantes más desfavorecidos por razones económicas y culturales familiares.

El sistema de educación así propuesto debe tender a que las únicas discriminaciones posibles sean las derivadas de las distintas capacidades y esfuerzos de los estudiantes. Los profesores, por su parte, y como norma general, deben contar entre sus alumnos proporciones similares de estudiantes atrasados y adelantados, dirigiendo sus explicaciones a la media de la población usuaria, sin perjuicio de las naturales e inevitables disparidades que en los rendimientos de ésta se registren. Es decir, la educación limitada a grupos de élite ha de quedar excluida salvo que se garantice en todo momento que el acceso a tales grupos no es discriminatorio por razones directa o indirectamente económicas, al depender únicamente de las capacidades y esfuerzos personales de los alumnos.

B) La producción de educación, en cualquiera de sus niveles y centros homologados, puede ser pública o privada.

C) Hasta la edad mínima profesional en términos legales, la educación ha de ser compulsiva, por lo que a cada estudiante debe garantizársele un puesto escolar financiado, con cargo al sistema impositivo común de un país, en forma de vales escolares o tarjetas educativas magnéticas con los que aquél pueda retribuir, al centro u organización de su libre elección, los servicios recibidos.

D) La enseñanza de los grados que normalmente se corresponden con edades superiores a la mínima profesional (educación terciaria) debe ser voluntaria para el usuario, y puede limitarse en cuanto al número de plazas. En este caso, las plazas deben reservarse para quienes hayan acreditado mejores resultados académicos en el pasado y superen pruebas objetivas de acceso a la educación terciaria.

E) La financiación pública de los niveles terciarios de educación puede llevarse a cabo, para quien carezca de medios propios suficientes, a través de créditos monetarios - en condiciones normales de mercado, para evitar distorsiones asignativas - concedidos por el Estado o garantizados por éste, que el estudiante devolverá, a largo plazo, si sus ingresos profesionales posteriores superan los mínimos establecidos al efecto o si, por las circunstancias que fuese, el beneficiario se convierte en titular de un patrimonio privado. La continuidad en el disfrute de los créditos monetarios debe quedar condicionada en todo caso a la revalidación periódica de la bondad de los resultados obtenidos por el beneficiario en los estudios financiados.

Esta solución ha de permitir que los estudiantes interioricen a nivel personal el coste de su instrucción superior, asimilando la formación de este capital humano

a la inversión en capital físico. Los individuos con capacidad natural y rendimientos académicos demostrados, antes de embarcarse en una empresa de inversión de capital humano, deberán considerar tanto los costes totales - incluidos los de oportunidad - como los beneficios probables de su decisión personal, contribuyendo con sus decisiones - en su caso, asistidas - a mejorar la eficiencia asignativa del sistema económico. Actualmente las instituciones financieras se encuentran poco dispuestas a conceder créditos importantes a largo plazo por motivos de inversión en estudios que no cuenten con garantías reales y personales adicionales a las de los propios estudiantes, debido al riesgo que la recuperación de tales créditos comporta. Tal problema puede considerarse como un fallo de mercado que reclama la acción correctora del gobierno a través de la garantía prestada por éste a favor de los prestatarios sobre una base estrictamente personal. El pago a largo plazo de la deuda contraída dependería de las posteriores posibilidades de incremento de renta por el beneficiario del crédito. Si bien la educación gratuita para el estudiante hasta la edad profesional mínima se reconocería como un derecho fundamental y general, el acceso a plazas académicas de estudios superiores y su permanencia en ellas, con ayuda de créditos monetarios garantizados por el Estado puede limitarse a las personas que posean las mejores capacidades y desarrollen los mayores esfuerzos.

Sólo en el caso de que la modalidad general de créditos monetarios garantizados (que deberían cubrir gastos de matrícula, alojamiento, manutención, material didáctico, transportes, etc.) no estimulase suficientemente la demanda de estudios terciarios por parte de los mejores estudiantes de los niveles primario y secundario, la modalidad complementaria de becas o transferencias a fondo perdido debería ser puesta en práctica como una solución de segundo óptimo.

Cabe recordar que el principio orientador en todo momento de cualquier acción es asegurar la efectiva igualdad de oportunidades educativas entre los ciudadanos, actuando compensatoriamente, cuando ello sea necesario o conveniente, sobre los factores distorsionantes de dicha igualdad, o sea, sobre el conjunto de variables de las cuales puede depender directa o indirectamente el rendimiento académico, salvo las que se refieren a capacidad y esfuerzo personales.

F) El estudiante - o, en su caso, el titular de la patria potestad - ha de poder optar libremente por el centro o la organización - pública o privada - homologada que prefiera, para lo cual deben hacerse públicas regularmente las valoraciones sobre los servicios de dicho centro u organización realizadas por los usuarios - o sus representantes - mediante encuestas normalizadas, anónimas y secretas, enviadas directamente para su procesamiento informático a un centro público independiente de control.

G) La anterior libertad de opción por parte del usuario - o de su representante legal - se entiende sin perjuicio del derecho y el deber de inspección que el Estado puede ejercer en cualquier momento, por sí mismo o a través de la contratación de servicios profesionales externos, sobre los vectores de inputs a emplear, de

actividades a desarrollar y de outputs mínimos a obtener por las organizaciones educativas homologadas.

H) La educación así entendida ha de ser un bien público de provisión centralizada - central, federal o confederal - en todos y cada uno de sus niveles y centros, sin perjuicio de la cooperación en su prestación de los gobiernos subcentrales (estatales, regionales y locales), que no debe traducirse directa ni indirectamente en ventajas adicionales para centros o residentes en un determinado ámbito jurisdiccional que pongan en peligro la efectividad del principio de igualdad de oportunidades educativas. Es decir, se trata de lograr un sistema educativo único, homogéneo en la medida de lo posible, con producción privada o pública, descentralizado, que posibilite la libre elección de centro por el estudiante y que permita introducir elementos de competencia, en condiciones de igualdad, entre centros y profesores, en términos similares a las de un mercado eficiente, para perseguir un objetivo social aceptado de antemano como criterio superior: la efectiva igualdad de oportunidades educativas.

I) La especialización educativa debería ser gradual a partir del comienzo de la enseñanza secundaria. Hasta dicho nivel pueden decidirla conjuntamente los padres y los usuarios menores de edad en función de las vocaciones, intereses y capacidades innatas de éstos. A niveles superiores, el estudiante debe asumir, con el asesoramiento adecuado, la responsabilidad total de sus decisiones fundamentales (continuar o no estudiando, si reúne las condiciones para ello; qué tipo de estudios o carrera; en qué centro; hasta qué grado, etc.).

J) Los conocimientos y técnicas acumulados con la educación pueden consumirse o depreciarse en el transcurso del tiempo, por lo que, a los efectos fiscales de amortizaciones, subvenciones, etc., deben tratarse de modo similar al capital físico.

Obsérvese que el planteamiento anterior supone, en principio, entre otras cosas:

a) La supresión como deducciones fiscales en la base o como créditos impositivos en la cuota íntegra de la imposición sobre la renta de las personas físicas de las cantidades destinadas por los padres a la educación a sus hijos.

b) La eliminación de los beneficios fiscales por cantidades destinadas a fundaciones que conceden ayudas para la realización de estudios.

c) El cómputo como ingreso en la base del impuesto sobre la renta del propio estudiante de las becas y ayudas para estudios no compulsivos que pueda recibir del Estado.

d) La compatibilidad con la existencia de áreas de educación especial para grupos de estudiantes tanto atrasados como adelantados siempre que el acceso a tales grupos esté objetiva y exclusivamente justificado por razones de capacidad y

esfuerzo personales, es decir, no implique desvío del principio general de igualdad de oportunidades educativas como criterio superior de ordenación del sistema docente.

e) Que los recursos destinados a todos los niveles de educación - y, en especial, los superiores - se encuentran limitados tanto por la mayor o menor capacidad económica de los contribuyentes que han de aportarlos con sus impuestos como por la posible aplicación de tales recursos a usos alternativos prioritarios o de mayor rentabilidad marginal social.

f) Que, en el supuesto de conflicto entre ambos, el principio de igualdad de oportunidades educativas prevalece sobre el principio de igualdad de resultados educativos.

g) Que los movimientos migratorios por razones profesionales que los titulados realicen en el interior de un país no originan efectos externos de naturaleza fiscal entre las jurisdicciones territoriales subcentrales de éste, ya que la educación es un bien de provisión central - aunque compartida, en su caso - y, en el supuesto de la educación superior financiada con créditos garantizados, su coste se encuentra, además, totalmente interiorizado a nivel personal.

h) Que la financiación de los costes de este servicio se realiza a través de las figuras de un sistema impositivo central, federal o confederal, o bien común a todos los niveles territoriales de gobierno de un país, basadas en la imposición personal.

i) Que tanto la unidad beneficiaria del gasto y del crédito públicos como la contribuyente es, en todo caso, el individuo y no la familia.

3.- PROVISION DE CUIDADOS DE SALUD:

Las razones para la intervención del gobierno en la provisión de este servicio son, fundamentalmente, de tres clases:

a) Su generación de beneficios externos positivos sobre la producción y sobre el consumo.

b) La existencia de otros fallos de mercado tanto por el lado de la oferta como por el de la demanda.

c) El cumplimiento del principio social de igualdad de posibilidades de acceso a los cuidados de la salud por parte de todos los ciudadanos en función de sus necesidades.

Se resumen a continuación los requisitos para la provisión, la producción, la organización, etc. de este servicio de acuerdo con el principio de igualdad de

posibilidades de acceso al mismo de todos los residentes de un país, con independencia de las capacidades económicas de éstos:

A) Los poderes públicos deben definir y actualizar periódicamente los objetivos concretos de mantenimiento y mejora de salud de los ciudadanos. Sobre esta base, han de determinarse a continuación tanto los cuidados de salud a prestar como los niveles estándares y no estándares de éstos.

B) La provisión pública de niveles estándares de cuidados de salud debe evitar cualquier tipo de discriminación económica entre los usuarios, realizándose la atención a éstos de acuerdo con sus necesidades objetivas. Para ello, un país avanzado ha de contar con una red suficiente y adecuada de establecimientos y organizaciones de mantenimiento de salud, oficialmente homologados en sus vectores de inputs a emplear, de actividades a desarrollar y de outputs mínimos a obtener.

C) Las organizaciones productoras de servicios de mantenimiento de salud, aunque homologadas, reguladas y controladas directamente por el gobierno, pueden ser tanto privadas como públicas.

D) Los niveles estándares de cuidados de salud prestados por las organizaciones homologadas han de financiarse exclusivamente con cargo a los gravámenes personales del sistema impositivo central, federal o confederal - o bien común a los diferentes niveles territoriales de gobierno - de un país, en forma de vales o tarjetas sanitarias magnéticas con los que los beneficiarios pueden retribuir, al centro u organización de su libre elección, los servicios recibidos, imponiendo el Estado la producción por parte de tales organizaciones - y la utilización por los destinatarios - de aquellos servicios o niveles considerados como obligatorios para la comunidad.

E) La financiación de los niveles no estándares de cuidados sanitarios producidos por las organizaciones públicas y privadas de mantenimiento de salud debe correr, en principio, a cargo de sus beneficiarios.

F) Para hacer frente, en caso necesario, a los desembolsos correspondientes a los servicios del apartado E), puede aplicarse una cualquiera de estas dos fórmulas o una combinación de ambas:

a) En el supuesto de precariedad económica del beneficiario estimada como transitoria: créditos monetarios personales, en condiciones normales de mercado, concedidos por el Estado - o garantizados por éste - de forma automática, que el beneficiario amortizará, junto con el pago de sus intereses, sólo en la medida en que las rentas posteriores de aquél superen determinados mínimos establecidos al efecto o si, por las circunstancias que fuere (donaciones, herencias, premios, ganancias de capital, éxito en los negocios, etc.), se convierte en titular de un patrimonio privado suficiente.

b) En el supuesto de precariedad económica del beneficiario estimada como definitiva: transferencias monetarias o ayudas económicas sin retorno concedidas por el Estado en favor de tal usuario.

G) El beneficiario de los servicios de cuidados de salud puede optar libremente por el centro o la organización - pública o privada - de mantenimiento de salud homologada que prefiera, para lo cual se harán públicas regularmente las valoraciones sobre los servicios de dicho centro u organización realizadas por los usuarios de éstos mediante encuestas normalizadas, anónimas y secretas, enviadas directamente para su procesamiento informático a un centro público independiente de control.

H) La anterior libertad de opción por parte del usuario se entiende sin perjuicio del derecho de inspección que el Estado puede y debe ejercer en cualquier momento, por sí mismo o a través de la contratación de servicios profesionales del sector privado, sobre los vectores de inputs a emplear, de actividades a desarrollar y de outputs obtenidos de las organizaciones de mantenimiento de salud homologadas.

I) Los servicios de cuidado de salud así garantizados deben ser un bien público de provisión centralizada, es decir, cuya responsabilidad compete al gobierno central, federal o confederal. Los niveles subcentrales de gobierno deben cooperar en los aspectos de planificación, gestión, organización, financiación, etc. sin distorsionar la asignación de recursos resultante del sistema anterior ni desvirtuar el principio de igualdad de posibilidades de acceso - entre los residentes de un país o comunidad de países - a los niveles de cuidados de salud requeridos en función de las necesidades individuales.

J) Con independencia de las reformas anteriores, el gobierno debe poner en práctica una serie de medidas encaminadas tanto a corregir los excesos individuales de demanda de cuidados de salud como a reducir las imperfecciones en la oferta de estos servicios, que incluyan:

a) La educación sanitaria gradual en los niveles primario y secundario de enseñanza.

b) La información permanente al ciudadano acerca de conductas preventivas, medicamentos y tratamientos curativos sencillos que reduzcan la dependencia de aquél con respecto a los profesionales y centros generales y especializados.

c) La información al paciente sobre sus derechos y sus obligaciones frente y junto a los profesionales de la medicina en la prevención y tratamiento de enfermedades y accidentes.

Etc.

K) Los desembolsos realizados por el usuario en cuidados de salud necesarios para la recuperación o mantenimiento de su capacidad productiva física e intelectual deben tener la consideración fiscal de gastos deducibles en la base del impuesto sobre la renta de las personas físicas hasta los límites oficialmente establecidos para retribuir a las organizaciones de mantenimiento de salud homologadas en concepto de reembolsos de los costes medios estándares de las diversas clases de servicios.

Un sistema como el propuesto anteriormente ha de permitir, entre otras cosas:

a) Financiar públicamente los efectos externos positivos sobre la producción y sobre el consumo derivados de la provisión de cuidados de salud.

b) Interiorizar individualmente los costes de los niveles no estándares de este servicio público.

c) Garantizar la igualdad de posibilidades de acceso de todos los ciudadanos a los cuidados de salud en función de sus necesidades objetivamente apreciadas.

d) Deducir de la renta bruta personal los costes tipificados como necesarios para recuperar y mantener la salud física y psíquica.

e) Prevenir cualquier tipo de efectos externos interjurisdiccionales entre las divisiones territoriales internas de un país.

f) Que el volumen total de recursos públicos destinados a los cuidados de salud (en forma de financiación presupuestaria directa a las organizaciones homologadas, de transferencias monetarias a fondo perdido a los usuarios en estado de precariedad definitiva, de créditos total o parcialmente no recuperados, de intereses no satisfechos por insolvencia) se gradúe en función tanto de la mayor o menor capacidad económica de la sociedad que los aporta a partir de sus impuestos como de los objetivos de salud definidos para la comunidad teniendo en cuenta los posibles beneficios marginales de tales recursos en sus aplicaciones a usos alternativos.

g) La eliminación de los beneficios fiscales actualmente reconocidos en la imposición sobre la renta de las personas físicas o sobre sucesiones y donaciones por cantidades destinadas a fundaciones que financian servicios de mantenimiento de salud.

h) Que las posibles contribuciones compulsivas de los empresarios y trabajadores a los sistemas nacionales de Seguridad Social para financiar servicios de cuidados de salud queden sustituidas por incrementos salariales a los trabajadores en las mismas cuantías, sin costes adicionales para las empresas.

i) Que la investigación médica y farmacéutica, los inventos y las innovaciones no

patentables o cuya apropiación privada no es socialmente deseable y, en general, aquellos servicios que sean considerados bienes públicos puros o casi puros se financien exclusivamente mediante impuestos generales.

j) Que las organizaciones - públicas y privadas - de mantenimiento de salud homologadas aspiren no sólo a cubrir sus costes sino a obtener beneficios a través de la mejora de sus métodos y técnicas de producción en un contexto competitivo y libre que les impulse a mejorar la cantidad y la calidad de sus servicios, con independencia de las valoraciones y controles que de éstos puedan y deban llevar a cabo los órganos técnicos del Estado, las asociaciones de consumidores, las asociaciones de contribuyentes y, sobre todo, los usuarios directos así como de las acciones correctoras que dichos agentes puedan emprender por vías distintas y complementarias (denuncias y demandas de sanciones administrativas, cambio de organización por parte de los usuarios, demandas ante los tribunales de justicia, etc.).

4.- SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL:

Los actuales sistemas nacionales de Seguridad Social presentan graves problemas estructurales tales como:

- A) Confusión de funciones de aseguramiento, redistribución y ahorro.
- B) Insuficiencia creciente de la imposición sobre nóminas (con sistemas no saneados financieramente, incremento de las transferencias provenientes del gobierno central y repercusiones negativas sobre el endeudamiento público).
- C) Ilusión financiera para los contribuyentes.
- D) Desconocimiento de quiénes soportan finalmente la carga de la imposición sobre nóminas.

A fin de afrontar la reforma de los sistemas nacionales de Seguridad Social, resulta necesaria la consideración separada e independiente de dos de sus subsistemas:

- A) El de cuidados de salud.
- B) El de aseguramiento social de rentas de participación de los agentes económicos en la producción para la cobertura de riesgos como desempleo, enfermedad, accidente, invalidez, supervivencia, jubilación, suspensión de pagos, quiebra, catástrofe y, en general, contingencias similares.

En cuanto a la financiación del subsistema de aseguramiento social de rentas personales derivadas de la producción, de carácter universal y obligatorio, se

llevaría a cabo mediante un recargo contributivo proporcional, compulsivo, finalista y capitalizable a favor del contribuyente sobre la renta discrecional (o superior a un umbral definido según las necesidades objetivas de dicho contribuyente y de las personas bajo su dependencia o responsabilidad económica) de cada individuo sujeto a un impuesto positivo y negativo sobre la renta de las personas física.

La finalidad de dicho recargo contributivo sería la de nutrir, hasta el límite del capital acumulado más sus rendimientos, una cuenta personal de ahorro obligatorio para cada contribuyente, destinándose la recaudación obtenida, a elección de éste, a uno de los fondos de inversión colectiva homologados, tutelados y garantizados contra la inflación por el Estado y gestionados según normas técnicas de seguridad, liquidez y rentabilidad por sociedades administradoras públicas o privadas.

Tal subsistema de aseguramiento social de rentas personales de la producción mediante ahorro obligatorio comportaría, entre otras, las siguientes características:

- A) Máxima transparencia informativa para el contribuyente.
- B) Cobertura a todos los residentes de un país con rentas -salariales o no-discrecionales o superiores a los umbrales definidos al efecto.
- C) Garantía pública contra los efectos de la inflación (sin perjuicio de las medidas destinadas a la definitiva erradicación de ésta).
- D) Bajo desestímulo de la oferta de trabajo (el efecto renta del recargo puede incentivarla y su efecto sustitución no parece grave en la medida en que el tipo marginal es constante).
- E) Equidad, al afectarse la recaudación exclusivamente a cubrir las contingencias desfavorables para el propio contribuyente asegurado.
- F) Máxima perceptibilidad o visibilidad de la carga impositiva.
- G) Prevención de fenómenos de ilusión financiera o generadores de expectativas técnicamente infundadas.
- H) Penalización automática de la evasión (en la medida en que las cantidades defraudadas reducen en la misma magnitud los beneficios futuros a los que tiene derecho cada contribuyente asegurado).
- I) Apoyo indirecto al cumplimiento de la obligación tributaria en la imposición sobre la renta de las personas físicas (al gestionarse conjuntamente esta figura y el recargo finalista contributivo).

J) Máxima responsabilización de cada generación ante sus propios problemas presentes y futuros y, por consiguiente, ausencia de necesidad de pactos explícitos o implícitos entre generaciones.

K) Máxima separación e independencia de funciones económicas públicas (reserva de los objetivos redistributivos a otro subsistema, como es el de garantía de niveles mínimos de renta personal, financiado a partir de impuestos generales, progresivos y no finalistas, basados en el principio de capacidad de pago).

L) Reducción de los problemas de azar moral asociados a los actuales esquemas nacionales de Seguridad Social (en la medida en que los beneficios del nuevo aseguramiento personal quedarían limitados, en principio, a la cuantía acumulada del ahorro obligatorio y sus rendimientos).

La propuesta anteriormente esquematizada supondría la sustitución de las vigentes contribuciones compulsivas sobre las nóminas para financiar los subsistemas nacionales de pensiones, formalmente a cargo tanto de los empleados como de los empleadores.

Tal recargo contributivo sobre la renta discrecional de las personas físicas presentaría, adicionalmente, las siguientes características técnicas:

a) Sistemas de retenciones en las fuentes de ingresos y de pagos fraccionados a cuenta comunes a los del impuesto sobre la renta de las personas físicas.

b) Autoliquidación y gestión simultáneas con el impuesto sobre la renta de las personas físicas y sobre el mismo soporte documental empleado para este tributo.

c) Armonización en sus elementos estructurales entre los países comprometidos en procesos de integración económica.

d) Coordinación internacional para evitar problemas tanto de doble imposición como de posible pérdida de derechos adquiridos en diversos países.

Obsérvese que dicho recargo contributivo, si bien tendría carácter público en su regulación, exacción y aplicación, contando en todo caso con la tutela y garantía del Estado, no estaría destinado a financiar las necesidades generales ni específicas de ningún nivel territorial de gobierno ni de ninguna administración pública en particular, por lo que en sentido estricto no puede conceptuarse como ingreso exclusivo ni compartido de dichos agentes, si bien, a efectos de registro, información y control, debería dar lugar a los oportunos registros en presupuestos y cuentas de orden del gobierno central, federal o confederal, a quien incumbiría la responsabilidad principal de garantizar su recaudación y la aplicación a los fines específicos a los que iría destinado.

Un subsistema de aseguramiento social de rentas personales de producción

como el anterior, basado en una capitalización obligatoria, requiere, no obstante, abandonar los actuales esquemas de reparto. Ello plantea problemas de transición en la medida en que en estos momentos no existen reservas técnicas para financiar los riesgos cubiertos. Para afrontar tales dificultades transitorias pueden seguirse dos vías complementarias entre sí tales como:

A) La dotación paulatina, en períodos de prosperidad económica, de un fondo social suficiente, financiado con impuestos generales de base amplia y no afectados, destinado a cubrir las necesidades complementarias de las personas que a lo largo de su vida productiva se incorporasen tarde al nuevo sistema de capitalización.

B) La afectación a dicho fondo social transitorio del producto de la privatización, en su caso, de aquella parte del patrimonio público del sistema nacional de Seguridad Social que pueda resultar innecesaria a medida que la independencia y reforma del subsistema de provisión de cuidados de salud, de una parte, y la extensión del nuevo esquema de financiación del aseguramiento social contra los riesgos de disminución de rentas productivas, de otra, permitan o aconsejen prescindir de algunos de los actuales elementos patrimoniales públicos.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

ATKINSON, A.B.: "Income maintenance and social insurance", en Auerbach, A.J. y Feldstein, M. (eds.), Handbook of Public Economics, Vol. 2, North Holland, 1987, pp. 770-908.

LOPEZ GARCIA, M.A.: "Los fondos públicos de capital y la financiación de la Seguridad Social", en La Crisis del Estado del Bienestar, Asociación Galega de Estudios de Economía do Sector Público, Santiago de Compostela, 1994, pp. 101-122.

ROIG ALONSO, M.: "Indices for empirical measurement of visibility and co-responsibility of public revenue and expenditure on fiscal federalism", Quaderns de Treball, No. 257, May, 1994, pp. 1-21.

ROIG ALONSO, M.: "Caracterización técnica de los bienes y servicios económicos como factor predeterminante del tamaño, estructura y financiación futuros del presupuesto público", en Estudios de Economía Aplicada, volumen II, Departament d'Economia i Empresa, Universitat de les Illes Balears, 1994, pp. 313-320.

OCDE: Financing and Delivering Health Care, OCDE, Paris, 1987, pp. 1-101.

OCDE: Public Educational Expenditure, Costs and Financing: An Analysis of Trends 1970-1988, OCDE, Paris, 1992, pp. 1-219.