

confederación sindical de CC.OO.

La Seguridad Social en España

Prestaciones sociales y financiación

Junio 1996

*(Este documento constituye una ampliación y actualización del presentado
en diciembre de 1994)*

Este documento es el resultado de los trabajos realizados por un grupo de trabajo coordinado por la Secretaría de Política Institucional de la C.S. de CC.OO., compuesto por las siguientes personas:

Julián Ariza
Joan Coscubiela
José María Fidalgo
Miguel Angel García
Francisco de Llobet
Angel Martín
Edy d'Orleans.
Miguel Segarra
Blanca Villate

Madrid, junio de 1996

En diciembre de 1994 la C.S. de CC.OO. publicó un primer documento de análisis y propuestas sobre el Sistema de Seguridad Social en España. Desde entonces se han producido una multitud de hechos que han influido sobre la materia tratada, alguno de ellos de bastante trascendencia, como es el acuerdo parlamentario suscrito por el conjunto de partidos políticos denominado Pacto de Toledo, en cuya redacción influyeron sin duda las opiniones difundidas anteriormente por CC.OO. De igual forma, en este periodo han aparecido una profusión de informes y estudios sobre este tema, en su mayoría encargados desde el sector privado y, por tanto con un claro sesgo hacia los intereses defendidos desde la Patronal y, en especial los grupos financieros.

Este nuevo documento es el resultado de una revisión y ampliación del anterior, con el propósito de adecuarlo en la medida de lo posible a la actual situación. El nuevo documento actualiza las cifras estadísticas hasta 1994 y 1995, dependiendo de su disponibilidad, añade un capítulo de análisis de las pensiones contributivas que permite observar con bastante detalle tanto su evolución en los últimos quince años como su situación actual en términos comparados. En la misma línea se ha tratado de profundizar en el futuro de las prestaciones y su financiación, analizando el conjunto de variables que pueden influir en su devenir e, incluso, incorporando algunos supuestos construidos a partir de cifras de elaboración propia y otras facilitadas por la Seguridad Social en su informe 'La Seguridad Social en el siglo XXI'.

INDICE

1.- INTRODUCCIÓN.....	5
2.- EL ESTADO DEL BIENESTAR.....	9
3.- DIFERENTES MODELOS DE PRESTACIONES SOCIALES Y FUENTES DE FINANCIACIÓN.....	14
4.- EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN ESPAÑA.....	19
4.1.- PENSIONES CONTRIBUTIVAS	33
4.2.- INGRESOS DEL SECTOR PÚBLICO	48
4.2.1.- <i>Situación en términos agregados</i>	48
4.2.2.- <i>Cotizaciones sociales</i>	54
4.2.3.- <i>Sistema tributario</i>	59
5.- NECESIDAD DE RACIONALIZAR LA ESTRUCTURA Y LA FINANCIACIÓN DE NUESTRO SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL.....	65
6.- PRINCIPALES VARIABLES QUE INFLUYEN EN LA EVOLUCIÓN DE LAS PRESTACIONES SOCIALES Y SUS FUENTES DE FINANCIACIÓN.....	73
7.- MODIFICACIONES EN EL MODELO DE FINANCIACIÓN DEL SISTEMA DE PRESTACIONES SOCIALES. OPCIONES Y POSIBLES REPERCUSIONES DERIVADAS DE SU APLICACIÓN.....	89
8.- POSIBLES OPCIONES A DESARROLLAR EN LAS PRESTACIONES ECONÓMICAS....	107
9.- CONCLUSIONES.....	117

1.- Introducción

La anunciada pretensión del Gobierno de acometer, en la presente legislatura, una reforma del sistema de pensiones de la Seguridad Social, dentro de las recomendaciones del llamado Pacto de Toledo, pone en el orden del día la necesidad de hacer una reflexión sobre la realidad y el futuro del Sistema de Protección Social y sobre la actuación del sindicato en este campo. Este debate, por otra parte, está abierto en nuestro entorno europeo.

En el debate se discute la función del Sistema de Protección Social, no sólo teniendo en cuenta un momento no especialmente boyante del ciclo económico, alta tasa de desempleo, problemas para la competencia, expansión del libre comercio, frenazo en la construcción europea, y una fuerte ofensiva ideológica a favor de la privacidad y contra la interferencia política-pública en las decisiones económicas, sino la función más allá del ciclo.

Por otra parte, en un momento como el actual, en el que la tasa de desempleo alcanza cifras muy elevadas, cruza otro debate relacionado con las posibles repercusiones que tienen las cotizaciones sociales a la hora de utilizar los factores dentro del sistema productivo. La financiación se relaciona no solo con los recursos necesarios para mantener un determinado sistema de protección social sino con el funcionamiento del conjunto del tejido productivo.

Estos asuntos, son abordados para el conjunto de los países comunitarios en documentos como el *Libro blanco para el crecimiento la competitividad y el empleo* en el *Libro verde de política social Europea*, ambos elaborados en 1993 por la Comisión Europea.

Por ello, más allá del interés en legitimar una respuesta sindical a una hipotética contrarreforma se debe aprovechar la coyuntura para iniciar una reflexión estratégica. Cuando, en 1985, se planteó una reforma de las pensiones de la Seguridad Social, desde el Sindicato se realizó en primer lugar un análisis y unas propuestas, promoviendo con posterioridad movilizaciones contra la reforma legislativa.

Ahora se debe intentar frenar la hipotética contrarreforma cargando a tiempo el discursos sindical de argumentos a favor del Sistema Público de Protección Social y proponiendo medidas que procuren no sólo una cobertura social suficiente y posible, sino que indiquen los instrumentos financieros y jurídicos para tal fin, garantizando la profundización en la redistribución y la solidaridad.

Para ello, el sindicato, en primer lugar, debe tener claros los límites y las características del Sistema de Protección Social, que no es uniforme en nuestro entorno, por estar configurado según la historia social, económica y política de cada país. Y aunque vamos a presentar una aproximación al análisis comparativo, vemos imposible una comparación fiel de las características jurídicas y financieras.

El Sistema se relaciona con la economía de cada país y lógicamente, ahora sufre las consecuencias de la internacionalización de la economía, que determina en cada país alteraciones del aparato productivo, de la tasa de ocupación, de su capacidad exportadora, de los flujos migratorios etc... Además hechos culturales y tradiciones, como el concepto de familia y el estatus de los mayores modulan demandas y soluciones.

El sistema comprende prestaciones económicas y de servicios, con un contorno variable e impreciso, pero siempre en expansión, y, se compone con financiación "universal" impositiva y "profesional" de cotizantes. A veces con "tasas" por el uso de servicios. En correspondencia, pero no rígida, aparecen prestaciones contributivas, en proporción a lo cotizado, pero con la corrección

de un sistema de reparto, y asistenciales, universales que toman el carácter de derechos ciudadanos (prestaciones económicas de vejez, paro, enfermedad, asistencia sanitaria y servicios sociales).

La gestión de la recaudación y de la dispensación o pago se da en todos los niveles (estatal, autonómico y municipal) y en varios departamentos de la Administración. Esta distribución de competencias está en permanente modificación por la evolución hacia la descentralización del Estado y hacia el autogobierno de las CC.AA. que tiende a demandar a veces la fragmentación de lo que es un sistema único.

Los órganos de Administración de la Protección Social cuentan con la participación de los agentes sociales. Además, empresarios y trabajadores, a través de sus representantes en la contratación colectiva, inciden en el desarrollo y modulación de la llamada previsión social complementaria -fondos de pensiones y mutualidades-. Y una parte de la gestión de la asistencia por algunas contingencias está en manos de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social.

Las prestaciones en servicios universales se dispensan con dispositivo público o privado concertado. También existen precios subvencionados para determinados servicios: transporte, ocio, cultura.

Actualmente, la crisis industrial aumenta la demanda: incremento del desempleo, prejubilaciones, expedientes de regulación de empleo, al tiempo que sobrecarga el gasto fiscal que comportan las llamadas "medidas de apoyo al sistema productivo".

Esta somera descripción del entramado y la coyuntura señala la interdependencia de los factores del sistema y los límites de cualquier reforma por su repercusión también en el cuadro económico. De ahí la necesidad de análisis y propuestas bien sopesados.

En estos momentos éste criterio es de suma importancia porque en torno a estos asuntos hay una fuerte controversia cargada de razones e ideología. La controversia no es nueva, las críticas desde la izquierda y la derecha al Estado de Bienestar son viejas. Desde la derecha se critica al Estado de Bienestar como causante de crisis fiscal, de ineficiencia económica por la magnitud del "incompetente" sector público, de penalización al empleo y de atentado a la libre competencia en la prestación de servicios. Desde la izquierda, apoyando en todo momento la existencia de un Estado del bienestar amplio y suficiente, se ha considerado en ocasiones como insuficiente, mal gestionado, burocratizado o instrumentado políticamente.

Las críticas de los que apuestan por un modelo de protección social público más reducido y de gestión privada, que en ocasiones utilizan como justificación determinados argumentos sacados de contexto por quienes defienden un modelo público, han deslegitimado ideológicamente en parte, al Estado de Bienestar, que ahora está en el punto de mira de los liberales que no quieren dejar "islas desmercantilizadas" tras la marea del mercado, que quiere inundarlo todo.

En nuestro país se han modificado en los últimos años importantes aspectos del Sistema de Protección Social: pensiones (reforma de 1985, pensiones no contributivas en 1992, revalorización), salario social, cobertura al desempleo (dos fuertes recortes), medicamentos, ILT, fiscalidad de algunas de las pensiones. En general, nos hemos opuesto a lo que consideramos recorte y hemos tolerado o apoyado lo que consideramos *racionalización*

Desde los sindicatos se ha presionado para lograr un aumento del gasto mediante la extensión y mejora de las prestaciones. Algunos avances son logros directos de la presión sindical: (Pensiones no contributivas, aumento de cobertura al desempleo, Salario Social).

El aumento en los últimos años del porcentaje del Producto Interior Bruto dedicado a protección social ha sido significativo en España, pero, aún así, no llega aun a equipararnos con algunos estándares europeos, que ahora, por otra parte, están en cuestión.

En relación con la participación en la gestión, desde CC.OO. se sigue defendiendo nuestra "participación en el control de la gestión", pero con competencias e instrumentos reales y bien definidos. Como gran parte de las movilizaciones sindicales recientes han estado provocadas por recortes sociales, aquí y en los países de nuestro entorno, se tiene la percepción de estar soportando una fuerte ofensiva y se han rechazado como "caramelos envenenados" las ofertas de congestión (sindicatos-patronales) de prestaciones, como la cobertura al desempleo. La defensa de una gestión pública, con control de los agentes sociales del sistema de protección social, no debe entenderse como desresponsabilización, por lo que CC.OO. quiere participar con sus propuestas en la necesaria negociación de cualquier reforma contrayendo y exigiendo compromisos a medio y largo plazo que garanticen la consolidación del sistema.

En el caso de las pensiones se están trasladando a la opinión pública unas determinadas coordenadas del debate, que, sin duda son ideas ya acuñadas y difundidas en frecuentes propuestas de distintos dirigentes políticos y económicos. Por muchos de estos ejes han pasado las reformas realizadas recientemente en países de nuestro entorno, y estas propuestas, **sin ser compartidas necesariamente por el sindicato** están siendo publicitadas con reiteración. Por considerarlas de mayor repercusión cabe mencionar las siguientes:

- El sistema contributivo tiene un desarrollo limitado - mientras sea de reparto, y no de capitalización- por el desequilibrio futuro entre activos y pasivos (tasa de ocupación, desempleo, demografía y esperanza de vida) y por la imposibilidad de incrementar las cotizaciones sin penalizar el empleo y la competencia de los productos.
- Para preservar el sistema contributivo habrá que modularlo con objeto de hacerlo más contributivo (menos de reparto y mas de capitalización): ampliar los años de cotización necesarios para acceder a la pensión y calcular la base reguladora sobre toda la vida laboral.
- Como esto provocaría "*caídas del sistema*" habrá que mantener una red de pensiones asistenciales, pero no elevar mucho su cuantía por motivos de crisis fiscal y de no solaparse con las mínimas contributivas.
- Conveniencia de estimular sistemas "complementarios" - no solo los fondos de pensiones, sino fórmulas de ahorro individual en torno a cuya captación hay gran interés en las entidades financieras-. Llevando al extremo esta opción, algunas voces proponen establecer un sistema de cotización y pensión única, para lo que se necesitaría disminuir las cotizaciones de los salarios más altos.
- En un futuro no muy lejano, pero no inmediato, podrían convivir un sistema contributivo, de reparto, pero con abanicos mas cerrados de cotización y prestación, con sistemas de capitalización de gestión privada y de variedades múltiples y un sistema universal de prestaciones asistenciales.

- Se pone en discusión la gratuidad de determinadas prestaciones para pensionistas, que podrían desaparecer o modularse ligándose al nivel de la pensión.
- Revisión de las pensiones de invalidez.
- Para jubilados con poca renta, y en ausencia de una red suficiente de Servicios Sociales, se pensará en apoyo fiscal a la familia que soporte al jubilado y para jubilados con renta suficiente, en la compra de estos servicios a cambio de la pensión o del trueque de activos (propiedad inmobiliaria etc...).
- Se revisará la edad de jubilación. Primero, porque se va incrementando la edad media de la población y, segundo, para paliar el ratio "desequilibrado" entre activos y pasivos. Se podrá relacionar retraso en la jubilación y flexibilidad laboral.
- Se abrirá una discusión formal sobre la implantación de tasas por el uso de servicios ahora gratuitos. Probablemente no universalizando su pago, sino vinculándolo al nivel de renta.

Ante una situación como la actual, el sindicato debe realizar con el rigor necesario su propio análisis, separando de acuerdo al modelo elegido las ideas positivas de las negativas, dando alternativas y críticas argumentadas. En el gran debate que debería promoverse, de poco valdrán los decálogos, habrá que defender ideas realizables en dirección a la solidaridad. De perder pie, retrocederemos.

Este texto tiene el carácter de una aproximación a un problema, (porque lo es el sostener en el contexto económico y político actual un sistema de protección social universal) y de aproximación reflexiva a las opciones que el sindicato considere las más convenientes (no para su discurso) para su acción a corto plazo. Además, debe servir para seguir profundizando en el conocimiento de las políticas sociales como instrumentos de redistribución, de refuerzo de la solidaridad y de lucha contra la recesión y sus consecuencias.

Ahora estamos ante un desarrollo de las conclusiones del llamado coloquialmente Pacto de Toledo del que CC.OO. ha valorado como positivas al menos dos facetas. La primera, la proclamación por la practica totalidad del arco parlamentario de la necesidad y viabilidad del sistema público de reparto de pensiones, que se define como el más justo y solidario. Y la segunda, la recomendación de que la reformas se hagan con consenso político y social.

El Pacto de Toledo ha servido también para acallar las voces que reclamaban el viraje del modelo de reparto hacia otro de capitalización individual. El Pacto de Toledo orienta cualquier reforma hacia la consolidación del sistema de reparto mediante el equilibrio financiero, tal y como plantea CC.OO. Para nosotros, la reforma debe conseguir este equilibrio reforzando la solidaridad y la eficacia, sosteniendo el tanto por ciento del PIB de aportación al sistema y logrando de esa forma un crecimiento sostenido del gasto sin dientes de sierra debidos a recortes traumáticos tras crecimientos incontrolados.

2.- El Estado del bienestar

Los liberales europeos del siglo XIX proponían el *Estado mínimo* que gastase lo imprescindible, para así mantener baja la presión fiscal con el fin de no interferir en la actividad privada, motor del crecimiento económico; los impuestos habían de ser proporcionales en su distribución, eficientes y económicos en su recaudación, neutrales en la asignación, suficientes para evitar el déficit y, finalmente fáciles de cobrar, para no entrometerse en la intimidad económica de los individuos ⁽¹⁾. Con estos criterios se impedía cualquier posibilidad intervencionista del Estado, calificando ésta como un obstáculo para ahorrar y trabajar y, limitando, por tanto, su actividad a las políticas de defensa, justicia y policía.

En sentido opuesto a estos principios, se entiende por Estado del Bienestar un conjunto de políticas e instituciones que forman parte de la intervención del Estado en la economía capitalista, con el objetivo de mantener la cohesión social, al reducir los conflictos entre los distintos agentes sociales, y, asegurar la estabilidad económica del sistema. Su existencia, mantiene o extiende el consumo masivo, facilita la formación y reposición de la fuerza del trabajo, a la vez que respalda la competencia de las empresas.

Es preciso mostrar la importante diferencia existente entre los conceptos de Estado del Bienestar y Estado Asistencial. El primero es un escalón superior que no se limita a prestar una cobertura de manera aleatoria y por un tiempo más o menos amplio a algún ciudadano o grupo social especialmente desprotegido, sino que implica la presencia activa del Estado junto al sector privado, en la toma de decisiones dentro del sistema de producción, en un contexto de reconocimiento de las prestaciones como derechos sociales de los individuos.

El Estado del Bienestar supone un reconocimiento institucional de la solidaridad social, a la vez que un elemento esencial dentro de la economía de mercado, precisamente a partir de la aceptación de sus ineficiencias y desequilibrios en la distribución de la renta, al utilizarse como instrumento de asignación de recursos.

La puesta en marcha de manera generalizada del Estado del Bienestar suele asociarse a una etapa histórica y a un ámbito geográfico y político: Europa, años 40. Se utiliza como paradigmático el INFORME BEVERIDGE (1942) que desencadenó en el Reino Unido, bajo mandato laborista, la aplicación de un modelo universal de protección social.

Su raíz estaba en la lógica económica Keynesiana que defendía la intervención del Estado en la economía de mercado. Principios que fueron ensayados inicialmente en Estados Unidos tras la depresión del 29, para después extenderse a Europa dentro un modelo capitalista "renano" que hacía frente al capitalismo "neoamericano" (liberal).

Dentro de la reorientación de las funciones del Estado anteriormente limitadas a la provisión de bienes públicos tradicionales relacionados con la defensa de la propiedad, se incorporan unas políticas sociales que habitualmente se asocian al Estado del Bienestar como "políticas de provisión de bienes protectores":

- * Enseñanza.
- * Seguro de enfermedad.
- * Sanidad Pública.

¹ La formación histórica del Estado Providencia en España. ICE nº 712 Diciembre 1992. F.COMIN.

- * Seguro de vejez, invalidez y desempleo.
- * Servicios para los mayores.
- * Ayudas a la vivienda.

Las instituciones que desarrollan estas políticas son diversas, entre otras, cabe mencionar: la Seguridad Social, los institutos de empleo, los institutos de Sanidad Pública, las instituciones de Servicios Sociales, etc...

Complementariamente, el aumento de la actividad protectora del Estado va acompañada en el Estado del Bienestar de una actividad reguladora pública y la multiplicación de las empresas públicas que actúan en distintos sectores de actividad.

La puesta en marcha de estas políticas contó, lógicamente, con un fuerte respaldo sindical y, la institucionalización de las organizaciones sindicales y de las patronales ayudó para, con los gobiernos, controlar la definición y gestión de estas políticas. En coherencia con esta realidad, su puesta en práctica se realizó normalmente mediante grandes pactos tripartitos.

El Estado del Bienestar, al sustentarse en prestaciones con financiación pública, tiene su necesario correlato en la existencia de fuertes políticas fiscales (ingresos y gastos) con finalidades redistributivas. Ya, en 1919 se dijo que "los impuestos no solamente ayudaron a crear el Estado, ayudan a formarlo: el Estado tiene unos límites definidos por su potencia fiscal" (SCHUMPETTER). Así, el tamaño presupuestario del Estado en Europa ha pasado desde un 10% del PIB existente a principios de siglo hasta el actual 45-50% de la riqueza generada que actualmente gastan los estados europeos más desarrollados. Este comportamiento es un ejemplo de este capitalismo intervenido por el Estado, en los que coexisten potentes sistemas impositivos con base redistribuidora, que ayudan a obtener la financiación pública necesaria.

La puesta en práctica del Estado del Bienestar ha significado un mayor estabilidad económica, social y política, siendo éstos en última instancia sus dos objetivos (para TITMUS "dinero de rescate" y para A. MINC "modelo de manejo de la crisis"). La estabilidad económica se obtendría manteniendo el poder de compra de parados y pensionistas que reforzaría la demanda de bienes, y, por ende, la producción. Mientras, la estabilidad social y política vendría de la satisfacción de necesidades de la población, evitando buena parte de la potencial conflictividad social originada por una distribución de la riqueza desequilibrada.

La población ha asumido estas políticas como positivas y se han incorporado como derechos subjetivos y de ciudadanía, con lo cual la mayoría de las fuerzas políticas las sostienen viéndose deslegitimadas cuando aplican recortes. A partir de este conflicto, últimamente se han producido frecuentes "desgarrones" entre programas políticos y políticas aplicadas.

En el momento actual, desde los mentores del pensamiento neoliberal, se está produciendo un reforzamiento de los principios más radicales del sistema capitalista (individualismo, propiedad privada, libre mercado y competencia), con el propósito de lograr su primacía sobre conceptos como la cooperación y la solidaridad. Este proceso, que apunta directamente contra las políticas e instituciones del Estado del Bienestar, utiliza varias líneas argumentales (²):

² Mayor detalle en *Transformaciones socioeconómicas y política social: la segunda reestructuración del Estado del Bienestar*. Gregorio Rodríguez Cabrero. Revista de Estudios Sociales y Sociología Aplicada nº 93. Madrid 1993

- la competitividad de la economías: Las presiones de un mercado internacional globalizado sirven de justificación para proponer como instrumento de competencia la imprescindible reducción de los costes laborales y sociales.

La transnacionalización de las empresas y globalización de la economía, que ha provocado la libre circulación del capital, en menor grado que de las mercancías y de la mano de obra, convierte el mundo en un gran mercado donde aparentemente, se compite solamente a través de los precios de los productos. Desde este criterio, los impuestos y cotizaciones sociales gravan el precio del producto y hacen descender las posibilidades de competencia.

Al no existir un Estado de Bienestar transnacional que regule la economía complementando el mercado en el terreno de la redistribución, la mundialización del mercado se utiliza como justificación para apoyar la tendencia a la homogeneización en el mundo del precio del factor trabajo (dumping social). De hecho la escasa capacidad política de instituciones como la Unión Europea (que maneja el 2% escaso del PIB europeo en sus presupuestos frente al 40% del PIB de los PGE nacionales) revela que el mercado tiende a imponer sus criterios liberándose de la política social.

- la crisis fiscal. La acumulación de déficits públicos (³) junto a la teórica relación inversa entre presión fiscal y ahorro, se presentan como elementos negativos que justifican la disminución de la presión fiscal individual y, por ende, menores niveles de gasto público.
- la crisis de legitimidad: el Estado es culpable de la pereza de los pasivos a los que se alimenta sin inducirles a trabajar, lo que sirve de base para trasladar la idea de exonerar a la sociedad activa de alimentar pasivos.
- el efecto expulsión (crowding out): el Estado contemporáneo ha pasado a la ocupación de todos los espacios rentables con la consiguiente expulsión de la actividad privada y la reducción del margen de beneficios de las empresas.

Los límites de rentabilidad de los sectores productivos tradicionalmente en manos del sector privado y la expansión de los servicios como áreas de producción conducen a una presión privatizadora de la producción del bienestar, actualmente en manos del sector público (⁴).

Adicionalmente, el excesivo endeudamiento público, encarece, cuando no impide, la financiación del sector privado.

En la práctica, este discurso basado en la idea *de menos Estado* presentado desde el modelo neoliberal, ha intentado convertirse en hegemónico en la Europa de los 80 y los 90. Sin embargo, a pesar de los múltiples recursos utilizados, incluidos famosas personalidades académicas, no ha conseguido hasta la fecha introducir retrocesos importantes en las instituciones del Estado de Bienestar (Sistemas de Protección Social). Aunque, es preciso reconocer, notables victorias ideológicas, que en un futuro podrían servir para legitimar recortes o modificaciones sustanciales en el modelo de protección social.

³ El déficit anual medio de la Unión Europea en 1993 era del 6% del PIB, mientras la Deuda Acumulada ascendía como media al 65,9% del PIB, si bien países como Bélgica e Italia superan el 100%.

⁴ Mayor detalle en *Necesidades sociales y crisis de los consumos públicos*. Luis Enrique Alonso y Gregorio Rodríguez Cabrero en Revista de Occidente nº 162 de Noviembre 1994.

Así, la rebelión fiscal, la contestación ante la masificación reclamando prestaciones individualizadas, las protestas ante la burocratización de los servicios públicos, la rebelión ante la incompetencia de lo público comparado con lo privado, se supone, aunque no está claro, son hitos de esta victoria ideológica de la revolución neoliberal. Incluso, la misma crítica a la política, como concepto general, tiene rasgos de deslegitimación de lo público (político) frente a lo privado (eficacia económica).

Desde este planteamiento de *criminalización de lo público* que se intenta justificar a partir de una teórica asociación de la sociedad civil tan sólo con el mercado, sus propuestas se orientan hacia:

- Rebajar la presión fiscal para que el individuo o la empresa dispongan de libertad para comprar o invertir.
- Reducir el valor de las pensiones publicas, dejándolas como red de subsistencia, confiando en el ahorro privado como previsión individual.
- Privatizar los Servicios Públicos (Sanidad, Servicios Sociales, etc...) como forma de producir mas barato y más "a gusto de consumidor", que, según sus posibilidades, pagaría de su bolsillo los "pluses"
- Apartar a los sindicatos de la gestión, para restarle "contaminación política" y hacerla profesional y empresarial.

Existiendo diferentes opiniones sobre los grados de aplicación, aunque todos compartiendo el criterio de considerar el Estado del Bienestar como un obstáculo para la competitividad y un freno a la perfecta asignación de recursos a conseguir a través del mercado, el modelo neoliberal pretende constituir un Estado cuya misión central sea la de asegurar la propiedad, convirtiendo el actual Estado del Bienestar en un Estado Asistencial de mínimos, complementado por unos servicios prestados desde el sector privado que dependerán del nivel de renta de un ciudadano que modifica su estatus al de cliente (⁵).

Frente a esta situación, el movimiento sindical y, en general, la izquierda parecen algo confundidos "entre la resistencia y el pragmatismo". La resistencia puede ser solo testimonial si las bases culturales de la sociedad están minadas por el discurso liberal (privacidad, insolidaridad, individualismo). Mientras, el pragmatismo no resolverá el problema y deslegitimará el discurso de la izquierda, si se reduce a plegarse a lo que aparece como inevitable.

Hay que trabajar para, dentro de una economía mixta en la que el mercado se considere al servicio de la sociedad y no viceversa, proponer el sostenimiento del Estado social como brida y complemento del mercado, con el objetivo de corregir en lo posible las excesivas desigualdades generadas. Es preciso proponer medidas que devuelvan a los sistemas de Protección Social su carácter de solidaridad y reparto frente a tendencias que han extendido los beneficios del modelo a colectivos ya protegidos o que han configurado la producción de Servicios públicos gratuitos (como el sanitario) como una resultante no de las necesidades la población, sino de las necesidades del mercado tecnológico. Hay que apostar por imponer una conciencia fiscal rigurosa, que basada en la equidad, no implique trampas para ningún colectivo o fuente de renta.

⁵ Un modelo en el que *la política social se acerca en mayor medida a un sistema asistencialista de disimulo de los costes sociales del ajuste, en la que los derechos de ciudadanía van detrás de los derechos de propiedad* Ibidem página 62

Un estado del Bienestar que debe dotarse de los suficientes incentivos de solidaridad e identidad como para aglutinar a su alrededor a un movimiento obrero cada vez más fragmentado, a los distintos movimientos sociales y, a los variados estratos de las clases medias ampliadas en este siglo.

Se debe, por tanto, proponer el compromiso de los agentes sociales, particularmente los sindicatos, en el sostenimiento, control y vigilancia del sistema, afianzando lo comunitario como fruto de las demandas de la ciudadanía, a la vez que las prestaciones públicas como derechos sociales de los ciudadanos.

Todo ello requiere también impulsar con vigor las políticas extranacionales, el refuerzo constante de las nacientes instituciones reguladoras supranacionales (Unión Europea, etc...) para volver a reconstruir sobre un mercado internacional las instituciones de "desmercantilización de los servicios públicos" que ya no pueden ser solo nacionales, como de hecho no lo es el mercado.

Sin embargo, sin renunciar nunca a la seguridad y solidaridad "a cargo del Estado", hay que hacer comprender a los trabajadores, que ya son ciudadanos, que "lo público" no es un prestador mudo y ciego que funciona autónomamente, por lo que participación, adaptación, mejora y autorganización serán las claves del sostenimiento y la relegitimación de las políticas e instituciones del Estado del Bienestar.

3.- Diferentes modelos de prestaciones sociales y fuentes de financiación.

Para la mayoría de los ciudadanos tiene especial importancia mantener durante su vida activa unos ingresos dignos derivados de la realización de su actividad profesional. Además, goza de similar valoración disponer de servicios sanitarios dignos, cobertura cuando se encuentran en situación de enfermedad y desempleo, a la vez que disponer de unos ingresos suficientes cuando finaliza su vida laboral. Adicionalmente, para favorecer la cohesión social, se precisa procurar recursos destinados a las personas marginadas o en proceso de exclusión que tienen mayores problemas para integrarse en la sociedad.

Estas prestaciones pueden ser financiadas por el sector público, el privado, o bien por un sistema mixto, funcionamiento extensible a la posterior gestión del servicio. Sin embargo, si se pretende conseguir un nivel adecuado de los mismos a los que pueda acceder la población de manera generalizada existiendo, la experiencia apunta a la prestación y financiación pública como base necesaria para conseguirlo.

La existencia de prestaciones sociales como las mencionadas delimita en gran medida el grado de desarrollo de las sociedades, siendo un elemento central de lo que se ha venido a denominar Estado del Bienestar.

No obstante, si se considera oportuno poner estas prestaciones a disposición de los ciudadanos desde el sector público, es necesario proveer al mismo de los suficientes recursos financieros, pudiendo obtenerlos desde diferentes orígenes.

Tomada la decisión, existen dos modelos puros para desarrollar un sistema de Seguridad Social. En primer lugar, puede utilizarse un **sistema de seguridad social contributivo** (proporcional o lineal) definido con una base profesional en el que se utilizan las cotizaciones como vía de obtención de ingresos. La cuota aportada por el trabajador genera un derecho subjetivo, asignando a su contribución un concepto finalista. La aportación realizada garantiza al trabajador el acceso a una prestación económica, estando la cuantía relacionada con distintas variables fundamentalmente el periodo de cotización y la cuantía de la cuota.

Dentro del modelo contributivo cabría diferenciar dos opciones: reparto y capitalización. En el sistema de reparto, las contribuciones de la actual población activa sirven para financiar los retornos que cobra la población pasiva con derecho a prestación, de acuerdo a la normativa vigente en cada momento.

Este sistema contiene un grado importante de solidaridad intergeneracional, al ser los activos en un momento dado responsables del pago de los derechos adquiridos por su antecesores dejando a la generación posterior responsable de

asumir sus derechos adquiridos de acuerdo al nivel de renta existente. Solidaridad entre generaciones que aún siendo la más conocida no agota las posibilidades de actuación se puede ampliar a los diferentes regímenes y niveles de renta de los trabajadores.

Puede darse el caso en el que un régimen de cotización relacionado con una actividad productiva sea hegemónico en un determinado momento histórico decayendo por distintas razones en un futuro relativamente próximo. Las nuevas actividades con mayor crecimiento se deben hacer cargo con sus aportaciones de las obligaciones contraídas. De igual forma, la existencia de cuantías mínimas y máximas en los derechos económicos generados supone un ejercicio de solidaridad desde los trabajadores con mayor renta hacia aquellos con menores remuneraciones.

La opción de capitalización, como su nombre indica, implica percibir por el beneficiario a partir de la edad de jubilación la cuantía acumulada durante el periodo de vida laboral activa, siendo ésta suma de las aportaciones realizadas y de los intereses obtenidos. Esta segunda opción, método utilizado por los sistemas privados, tiene un componente individual en el que cada trabajador activo debe hacer frente por sí mismo a su situación cuando alcance la situación de trabajador pasivo. El trabajador dispondrá en el momento de la jubilación de la renta ahorrada en términos nominales, sin esperar revalorizaciones que compensen pérdidas monetarias provocadas por la inflación.

Además de la disciplina personal asociada al sistema de capitalización, se le suele asignar la virtud de provocar bolsas de recursos que pueden ser convertidas en fuentes de financiación de inversiones. Si poner en duda este hecho, cabe relativizar su magnitud, ya que si en un principio se produce una fuerte acumulación de capital posteriormente se reduce a medida que madura el sistema y debe afrontar las obligaciones generadas. En todo caso, si se pretende realizar una comparación con el sistema de reparto, se debe tener en cuenta la virtud estabilizadora de este último que al garantizar una renta de jubilación ordena de forma más racional el ahorro y el gasto durante la vida activa del trabajador.

Como segunda gran opción, cabe utilizar **un modelo de seguro social universal**, en el que se amplía al conjunto de la población el derecho a percibir o acceder a la prestación, normalmente por el mero hecho de poseer la ciudadanía. Es lógico que en un modelo al que accede toda la población obtenga su financiación de los ingresos del Estado obtenidos de todos los ciudadanos mediante el sistema tributario (impuestos y tasas). El grado de solidaridad dependerá del grado de equidad alcanzado en la distribución de las cargas entre la población y las distintas fuentes de renta y el grado de generalización y dimensión de las prestaciones.

En la práctica, fruto de factores sociales, económicos, políticos e históricos, los dos modelos puros tienden a mezclarse, habiéndose establecido fórmulas mixtas de prestaciones y financiación. Esta situación es la predominante en la mayoría de

los países comunitarios, donde los fondos necesarios para cubrir el coste de las prestaciones se obtienen como suma de cotizaciones sociales y recursos presupuestarios provenientes del sistema tributario, conviviendo distintas combinaciones entre ambos.

Si bien desde el punto de vista del gasto es relativamente fácil elegir un modelo de Seguridad Social manejando la población beneficiaria y cuantía de las prestaciones, no lo es tanto su vertiente de financiación. La presunta y, por muchos pretendida simplicidad en la elección del modelo, no es así, si se tiene en cuenta la naturaleza y repercusiones de cada una de las figuras tributarias y la medida en la que aportan las distintas fuentes de renta y colectivos de población. Considerando de la máxima importancia obtener los recursos financieros necesarios para financiar un nivel adecuado de prestaciones, simultáneamente es deseable, lograr un justo reparto de la carga.

A pesar de compartir la función de engrosar los ingresos públicos, las distintas fuentes de recaudación, inciden en diferentes apartados económicos y sociales. Así, las cotizaciones sociales, además de formar parte de la primera distribución de la renta (salarios/excedente) al ser parte del salario de los trabajadores, tienen relación en el funcionamiento del proceso productivo, especialmente en la intensidad con la que se utilizan los factores disponibles.

Las cotizaciones sociales están asociadas al uso del factor trabajo dentro del proceso productivo, formando parte de los costes laborales. Sin embargo en un intento de prevenir posibles confusiones es preciso diferenciar entre dos conceptos: coste laboral y distribución de la renta entre factores productivos.

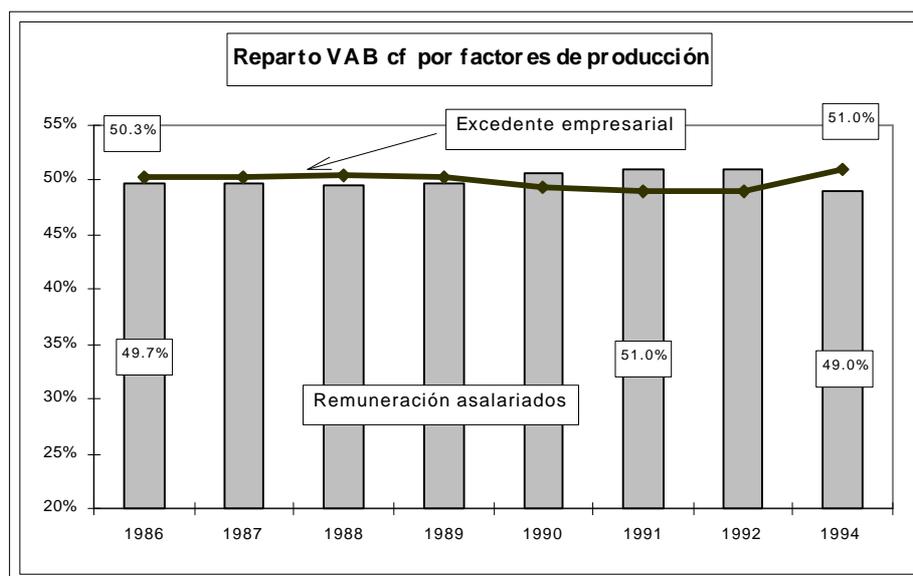
El coste laboral para el empresario es el resultado de sumar el salario pagado en nómina y la cuota del empleador pagada a la Seguridad Social, siendo el agregado una variable a tener en cuenta para utilizar el factor trabajo y en la definición de los precios finales del producto. De esta forma, la decisión última sobre la posible sustitución de trabajo por capital, no dependerá tan sólo de la cuantía de la cotización social sino del conjunto del coste laboral. Decisión en última instancia a la que no es ajena, la posibilidad del empresario de transmitir el coste de la cuota social, tanto al precio final del producto como hacia un menor salario en nómina, dependiendo del grado de competencia en el primer caso y de su correlación de fuerzas en la negociación colectiva en el segundo.

Partiendo del concepto de coste laboral para el empleador, éste mismo se convierte en la remuneración percibida por el trabajador, formando parte la cuota denominada del empleador del salario del trabajador. Desde este criterio, asumido en la Contabilidad Nacional a la hora de distribuir la renta, el salario total del trabajador o remuneración de los asalariados estaría formado por dos partes diferenciadas, una primera percibida en la nómina (salario bruto) y una segunda, con carácter diferido que se percibirá en el momento del cobro de la prestación (pensión, prestación al desempleo, etc..) que dependerá en buena parte de la normativa

vigente en cada momento. A diferencia de lo expuesto desde algunos sectores de opinión, no cabe considerar la cuota del empleador como un impuesto pagado por el empresario, siendo prerrogativa suya reclamar su modificación unilateral desde una presunta propiedad.

DISTRIBUCION RENTA A COSTE DE LOS FACTORES (En mmpts corrientes)						
	1986	1988	1990	1991	1992	1994
VAB coste de los factores	29,506.2	36,875.2	46,043.4	50,389.7	53,898.4	59,449.0
Remuneración asalariados	14,665.6	18,275.6	23,317.6	25,695.2	27,523.1	29,154.5
1 Salarios brutos	11,210.4	13,887.1	17,835.5	19,600.5	20,678.7	
<i>Sin cotizaciones asalariado</i>	10,493.9	13,059.4	16,728.9	18,379.5	19,334.8	
<i>Cotizaciones asalariados</i>	716.5	827.7	1,106.6	1,221.0	1,343.9	
2 Cotizaciones empleadores	2,745.3	3,458.9	4,459.4	4,920.9	5,528.7	
3 Cotizaciones ficticias	670.2	889.7	1,022.7	1,173.8	1,315.7	
4 Otros	39.7	39.9				
Excedente bruto explotación	14,840.6	18,599.6	22,725.8	24,694.5	26,375.3	30,294.5
Remuneración asalariados	49.7%	49.6%	50.6%	51.0%	51.1%	49.0%
Excedente bruto explotación	50.3%	50.4%	49.4%	49.0%	48.9%	51.0%

Fuente: Contabilidad Nacional e Informe Económico del BBV para 1994



El sistema impositivo es la base imprescindible para poder realizar una posterior redistribución de la renta a nivel personal, territorial o por colectivos, a través de los distintos programas de gasto público. Potencialidad no utilizada de forma obligatoria, ya que en última instancia, la dirección en la que se realiza la segunda distribución de la renta depende de la estructura final del sistema impositivo y de las políticas de gasto público.

A diferencia de las cotizaciones sociales cuya recaudación tiene carácter finalista, el sistema impositivo tiene fundamentalmente la misión de dotar al sector público de los recursos necesarios para cubrir el gasto público decidido (principio de suficiencia). Los impuestos asientan su génesis en la obligación de los contribuyentes físicos o jurídicos a realizar aportaciones por el hecho de percibir

rentas, mantener un patrimonio, o realizar un consumo, sin existir, con carácter previo, un destino funcional, territorial o personal de los recursos, quedando estas decisiones al posterior arbitrio de las autoridades competentes en la materia que se concretan en los Presupuestos de las distintas Administraciones Públicas.

Como se ha mencionado anteriormente un apartado importante para conocer el grado de solidaridad, es el grado de equidad que contiene el sistema de aportaciones. Concepto que, utilizando los criterios clásicos, se puede expresar en dos elementos: horizontal y vertical. Se cumple el primero, cuando las distintas fuentes de renta aportan la misma cantidad al obtener un nivel similar de ingresos. El segundo, está relacionado con el grado de progresividad en la contribución, de manera que la aportación aumenta más que proporcionalmente a medida que se incrementa el nivel de renta.

Al ser un criterio discrecional de carácter ideológico es bastante difícil medir el grado de cumplimiento de esta variable, pero como principio inicial, se puede afirmar que la imposición directa contiene mayores posibilidades para redistribuir la riqueza hacia los colectivos con mayores necesidades, mientras la imposición al consumo tiene menos posibilidades de incidir en esta materia al actuar de forma indiscriminada, perjudicando en mayor medida, a las personas con menores ingresos, que en términos relativos se ven obligados a dedicar una mayor proporción de su renta al consumo.

4.- El Sistema de Seguridad Social en España.

La configuración del actual sistema de protección social español está muy influenciado por sus orígenes, eminentemente propios de un sistema de cobertura profesional que cubría tan sólo a los que desempeñan un trabajo retribuido y financiado a través de las cotizaciones sociales de los empresarios y trabajadores). Así es como lo configura la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963, la Ley General de Seguridad Social de 1966 y el Decreto 2065/74, derogado hoy casi en su totalidad por el RD 1/94 que conforma el nuevo texto refundido de la Ley de Seguridad Social.

Este modelo afectaba tanto a las prestaciones de carácter económico, como a las anteriormente denominadas prestaciones técnicas (sanidad y servicios sociales) que actualmente se han convertido en universales y no contributivas.

Los Reales Decretos de 1978, de ordenación de la Administración Institucional de la Sanidad, Seguridad Social y los Servicios Sociales primero, y, especialmente la Constitución de 1978 vienen a suponer un importante cambio en la configuración del modelo avanzando hacia universalización de una parte de la protección social.

En concreto, los que hasta la aprobación de la Constitución Española (C.E.), no pasaban de ser derechos vinculados a la condición de trabajadores, pasan a ser en algunos supuestos derechos de ciudadanía. Así, el art. 41 de la C.E. sanciona que *"Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo...."*

En términos parecidos operan los artículos. 43 (derecho a la salud); 49 (derechos y prestaciones de los disminuidos) y 50 (pensiones y servicios sociales para los ciudadanos durante la tercera edad).

Aunque los mandatos constitucionales hacia los poderes públicos son aparentemente claros, la C.E. no diseña un modelo cerrado de protección social y tal como ha dicho y reiterado el Tribunal Constitucional caben modelos distintos dentro de nuestra Carta Magna. En este sentido pues, el margen para la actuación política y la discrecionalidad del legislador son importantes, con la única condición de cumplir los mandatos constitucionales.

En resumen, la normativa desarrollada ha significado en todo momento una serie de principios básicos:

- Naturaleza de la protección como derecho de los españoles a la Seguridad Social, a través del cual el Estado garantiza la acción protectora en las contingencias y situaciones definidas: asistencia sanitaria, prestaciones económicas y servicios sociales (Ley de la Seguridad Social y el art. 41 CE).
- Instrumentación de carácter público.
- Un sistema económico de reparto y financiado a través de las aportaciones de los sujetos protegidos, de otras personas/empresarios a las que la Ley impone la obligación de contribuir y de las aportaciones del Estado (art. 86 y 87 LGSS). El sistema financiero de reparto debe hacer entrar en liza el principio de solidaridad o de redistribución de las rentas.

Estas características definen la naturaleza de un sistema como pluralista profesional, contributivo, de financiación mixta y de garantía de una protección adecuada.

En los últimos tiempos se ha introducido en la sociedad española un debate sobre una presunta insuficiencia de recursos financieros para mantener los niveles existentes de las prestaciones sociales, a pesar de estar situados todavía por debajo de la media comunitaria (21,2 sobre 26% del PIB en 1991). Desde algunos sectores, se alzan voces que anuncian una quiebra a corto o medio plazo de la Seguridad Social, reclamando distintas medidas que lo impidan, que van desde la reducción drástica de las prestaciones, al cobro de tasas por la utilización de algunos servicios, la privatización de prestaciones o como mínimo de su gestión.

Ante la confusión existente, la primera cuestión a tratar debe ser definir lo que se entiende por Seguridad Social, las prestaciones que incluye, las posibles diferencias entre las mismas y las fuentes disponibles de financiación.

Desde el punto de vista del gasto y de las cualidades de las distintas prestaciones, se asocia con Seguridad Social, a todas aquellas incluidas dentro de la Tesorería General de la Seguridad Social (INSS, INSALUD e INSERSO): pensiones, asistencia sanitaria, incapacidad laboral, prestaciones familiares, y otros servicios sociales relacionados con ancianos, marginados y excluidos sociales. Para completar las prestaciones sociales, se deben añadir las correspondientes al desempleo cubiertas por el Instituto Nacional de Empleo (INEM).

Buscando la mayor homogeneidad dentro de un criterio administrativo-contable y no en base a las cualidades de las prestaciones, tan sólo las primeras se agruparían dentro de la Seguridad Social, tratando fuera del sistema las prestaciones por desempleo.

De esta forma, en un intento de simplificar el análisis y pensando que parte de las conclusiones pueden ser aplicadas la prestación por desempleo, en este documento se utilizará un marco limitado a lo que se entiende coloquialmente como Seguridad Social. Por los mismos motivos y, sin pretender restar importancia a sus problemas específicos, tampoco se incluirán las prestaciones de los funcionarios públicos encuadrados en el MUFACE e ISFAS.

Aceptando metodológicamente el marco mencionado, dentro de la Seguridad Social se engloban prestaciones que tienen una génesis y carácter totalmente diferenciados. Así, algunas, que no hace mucho estaban ligadas al pago de las correspondientes cuotas, han evolucionado hasta su total universalización, situación por la cual todos los ciudadanos tienen el derecho a acceder a las mismas por el mero hecho de ser españoles.

Ejemplo claro de lo mencionado es la asistencia sanitaria, que de ser una prestación limitada al trabajador y su familia (ocupado o cobrando la prestación por desempleo) se ha extendido al conjunto de la población. Aunque con diferencias, las nuevas pensiones asistenciales aprobadas en la Ley 26/1990, amplían sustancialmente el número de personas con derecho al cobro de pensión, anteriormente limitada tan sólo a los que habían realizado una aportación mediante el pago de las correspondientes cuotas.

Existen otras prestaciones, que si bien se pueden incluir dentro de las prestaciones contributivas, no cumplen con los requisitos de un sistema contributivo y proporcional. Es el caso de los complementos de mínimos de pensiones, que en la actualidad implican un importante volumen de recursos financieros.

Por tanto, la Seguridad Social ha mantenido un proceso de modificaciones en los últimos años que la han configurado como un sistema mixto, mezcla de modelos entre el inicial, de carácter contributivo y proporcional, y otro más cercano al universal y redistributivo.

Esta estructura se debe tener en cuenta a la hora de analizar el origen de los recursos necesarios para cubrir las necesidades derivadas de mantener un determinado nivel de prestaciones económicas y servicios sociales.

Realizadas estas precisiones, los ingresos de la Seguridad Social estarían compuestos, en primer lugar por un capítulo de cotizaciones, compuesto tanto por las cuotas por contingencias generales y accidentes de trabajo de los ocupados como por las cuotas correspondientes a los trabajadores desempleados que cobran la prestación básica pagada por ellos mismos y el INEM. En segundo lugar, la transferencia del Estado, con origen en sus presupuestos, que cumple con la función de complementar las insuficiencias entre los ingresos obtenidos a través de las cuotas y el conjunto de gastos. Por

último, existe una tercera, en la que se encuentran fundamentalmente el cobro de tasas y las cesiones desde las CC.AA con marco propio de financiación.

A principios de la década de los ochenta, la recaudación obtenida a través de la cuota por contingencias generales y accidentes de trabajo resultaba suficiente para hacer frente al volumen total de gastos en Seguridad Social, siendo tan solo preciso complementar poco más del diez por ciento del mismo por la vía presupuestaria. Esta proporción se ha ido modificando hasta alcanzar la actual situación, en la que la aportación procedente del sistema impositivo alcanza casi la tercera parte del presupuesto total del Sistema de Seguridad Social.

Es preciso matizar que, aunque en términos presupuestarios se haya producido un sustancial aumento del gasto en protección social, este proceso es debido en buena parte a bajos cuando no inexistentes niveles de partida de la mayoría de las prestaciones. A pesar del esfuerzo realizado, el gasto social sigue siendo inferior a la media comunitaria, siendo la cantidad y calidad de algunas prestaciones todavía mejorable, aspectos ambos importantes que deben ser tenidos en cuenta a la hora de extraer conclusiones.

En los últimos quince años, la recaudación obtenida a través de cuotas ha aumentado el +42%, porcentaje muy similar al del PIB (45%), consecuencia de una evolución inferior de las cuotas de los trabajadores ocupados (+32,6%) y, la adición a partir de 1984 de las cuotas por contingencias comunes de los trabajadores desempleados. Estas últimas, pagadas fundamentalmente por el INEM ⁽⁶⁾, se han duplicado en el periodo mencionado (+196%).

Mientras tanto, las transferencias del Estado a la Seguridad Social casi se han multiplicado por seis en términos reales (+503%). No obstante, a pesar del superior crecimiento en la aportación del Estado, la recaudación de la cotizaciones sociales en valores absolutos duplica sobradamente la aportación presupuestaria (7,1 bpts frente a 3,2 bpts en 1995).

Como se ha mencionado, la principal causa que ha provocado el fuerte incremento de la partida complementaria proveniente del Estado, se encuentra en la evolución de los gastos asumidos por el Sistema de la Seguridad Social. **En términos reales, los recursos destinados a las distintas políticas de gasto, se han duplicado durante el periodo 1980-95, mostrando un crecimiento por encima del PIB (+110% frente a +45%). En el periodo mencionado, las prestaciones del sistema de la Seguridad Social han incrementado su peso dentro de la riqueza creada, pasando del 11 al 15,8% del PIB.**

⁶ A partir de 1994 se traslada una parte de la carga al beneficiario de la prestación por desempleo (30% de la cuota del trabajador).

Dentro del capítulo de gastos, tres epígrafes absorben el noventa por ciento de los recursos: pensiones contributivas (57%), asistencia sanitaria (31%) e Incapacidad Laboral Transitoria (5%). El resto de capítulos suponen porcentajes bastantes más reducidos: servicios sociales el 2,6%, pensiones no contributivas el 1,5%, prestaciones familiares el 1,4% y Administración el 1,4%.

No obstante el aumento agregado, las distintas políticas de gasto mantuvieron en el periodo 1980-95 una evolución dispar:

- El gasto en pensiones contributivas se duplicó (+125,7%), alcanzando los 6,2 bpts en el último ejercicio (⁷).
- La asistencia sanitaria aumentó sus recursos en este periodo un +88,4%, hasta alcanzar casi 3,3 bpts en 1995.
- La suma de prestaciones por incapacidad laboral incrementaron su gasto en un +34%, superando en 1995 el medio billón de pesetas. En este capítulo se integra la ILT, la invalidez provisional recientemente desaparecida y, la que desde el año pasado se denomina como prestación por maternidad. Este apartado muestra la peculiaridad de haber aumentado en casi un cincuenta por ciento sus necesidades de financiación en el quinquenio 1986-91, debido a la ILT y, en el último año por la positiva ampliación de la prestación por maternidad.
- Por contra, las prestaciones familiares y otras prestaciones, han reducido su dotación a casi la mitad de la existente en 1980 (⁸).
- Complementariamente, dentro del proceso de universalización de algunas prestaciones han aparecido otros gastos en servicios sociales, que en la actualidad disponen de una dotación anual de 256 mmpts, a los que se deben sumar los 164 mmpts dirigido a las pensiones no contributivas.

La evolución de las distintas prestaciones ha implicado aumentar el protagonismo de las pensiones contributivas dentro del gasto del sistema de la Seguridad Social desde el 44 de 1980 al 56% en 1995.

El necesario crecimiento en el gasto destinado a las distintas prestaciones incluidas en el sistema de la Seguridad Social, ha implicado una modificación sustancial del papel que cumple la recaudación a través de las

⁷ No se tiene en cuenta el gasto en pensiones de las clases pasivas de los funcionarios públicos.

⁸ La actual configuración de una parte de las prestaciones al desempleo (asistenciales) sustituye lo que en el resto de la Unión Europea se consideran como prestaciones familiares.

cotizaciones sociales. Así, en 1980, la cuota por contingencias comunes y accidentes de trabajo obtenida por el INSS era suficiente para cubrir el conjunto de prestaciones asociadas a pensiones, Incapacidad Laboral, prestaciones familiares, e incluso la asistencia sanitaria. En la actualidad, tan sólo puede asumir las pensiones contributivas e incapacidad laboral, aunque después de realizar estos pagos, queda un remanente, utilizado para cubrir una parte del gasto en asistencia sanitaria y el total de los gastos de Administración.

Desde algunas fuentes, se presenta el aumento de la participación del Estado en el presupuesto de la Seguridad Social, como muestra de la quiebra del sistema. Estas voces utilizan un criterio que agrupa el conjunto de las prestaciones sin diferenciar su origen contributivo o universal, identificando la situación de la Seguridad Social como de continuo déficit, motivo por el que se hace preciso tomar las medidas oportunas para solucionar tan insostenible situación.

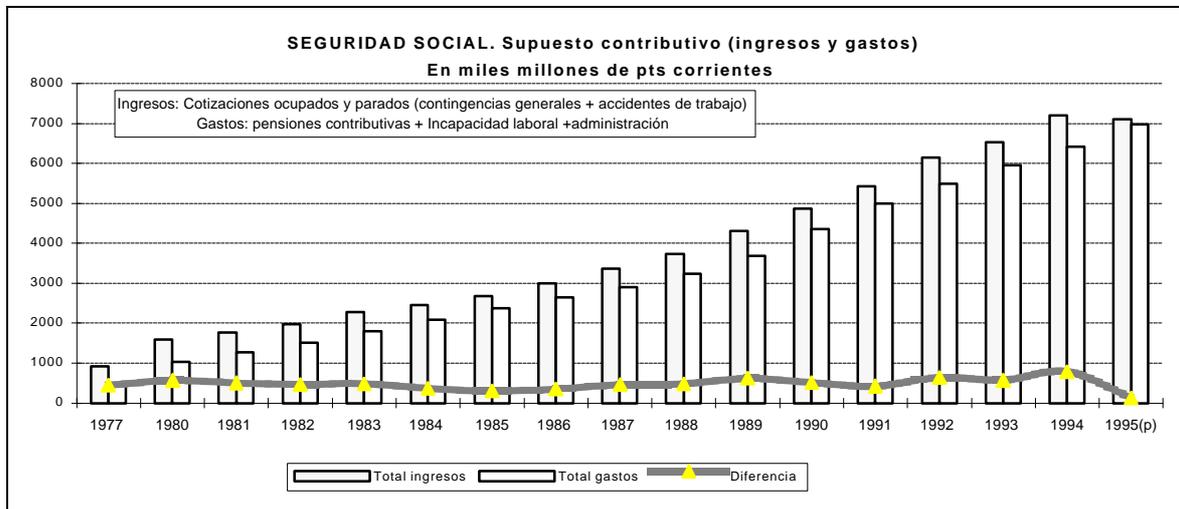
Debe ser reconocido que el déficit del conjunto de las Administraciones Públicas ha aumentado en los últimos años, alcanzando unas cifras no deseables a medio plazo, aunque sin olvidar, que esta situación ha venido provocada en buena parte por la profunda recesión sufrida por la economía española que ha disparado los estabilizadores automáticos (gastos en prestaciones por desempleo), reduciendo además su capacidad de ingresos. También es cierto, que históricamente las cotizaciones sociales han colaborado activamente a financiar las prestaciones contributivas y buena parte de las universales y no contributivas, habiéndose modificado relativamente esta situación en los últimos años, debido fundamentalmente al incremento del coste de las pensiones contributivas y la asistencia sanitaria.

Sin embargo, ante la posición de aquellos que aprovechan esta situación para, dentro de una estrategia de reducción acelerada del déficit público, poner en duda la viabilidad del Estado del Bienestar en España, se pueden realizar algunas aclaraciones que modifican el diagnóstico de la Seguridad Social.

SUPUESTO sistema de la SEGURIDAD SOCIAL - Ingreso contributivo -							
	1977	1980	1985	1990	1993	1994	1995(p) (4)
Cotizaciones sociales (1)	920.3	1,597.8	2,682.7	4,861.3	6,524.1	7,203.0	7,104.1
<i>Ocupados</i>	920.3	1,597.8	2,501.5	4,550.4	5,957.7	6,610.5	6,592.3
<i>INEM desempleados</i>			181.2	310.9	566.4	537.0	487.8
<i>trab. desempleados</i>			0.0	0.0	0.0	55.5	24.0
Total ingresos	920.3	1,597.8	2,682.7	4,861.3	6,524.1	7,203.0	7,104.1
pensiones contributivas (2)	393.8	875.0	2,119.5	3,780.6	5,248.5	5,697.0	6,189.70
Incapacidad Laboral	70.5	115.4	186.1	381.4	480.9	502.0	617.2
Invalidez provisional	10.0	32.4	39.1	37.9	85.2	67.0	
Administración	0.0	0.0	36.1	149.3	137.3	142.4	165.6
Total gastos	474.3	1,022.8	2,380.8	4,349.2	5,951.9	6,408.4	6,972.5
Diferencia (3)	446.0	575.0	301.9	512.1	572.2	794.6	131.6
En pts constantes 1986		1,113.4	328.5	407.6	388.2	514.9	81.5

(1) Cotizaciones sociales: Contingencias generales y accidentes de trabajo

- (2) En las pensiones se incluyen los complementos a mínimos de todos los regímenes.
 (3) Las cifras positivas suponen un excedente
 (4) En 1995 se redujo un punto las cotizaciones sociales (equivalente a 200 mmpts)



Antes de obtener conclusiones sobre el sistema de Seguridad Social y definir su funcionamiento en el futuro, es preciso clarificar el modelo elegido, no debiendo identificarlo de manera interesada como un todo mezclando las distintas prestaciones y las diferentes fuentes de financiación. Si se aplica un criterio que tome como base la definición de un modelo de financiación pública de la Seguridad Social, diferenciando claramente entre prestaciones contributivas y no contributivas, la situación difiere sustancialmente.

Realizando un supuesto para el segmento contributivo, en el que se compara el nivel de ingresos obtenidos a través de las cotizaciones sociales (contingencias comunes y accidentes de trabajo) y los gastos de prestaciones contributivas que generan las mismas (pensiones contributivas incluidos complementos a mínimos, incapacidad laboral e incluso el total de los gastos de administración de la Seguridad Social) se observa que **el sistema contributivo mantiene un excedente de ciento treinta mil millones de pesetas, según la previsión de liquidación de 1995.**

El excedente obtenido se ha logrado en unas condiciones bastante difíciles, concretada en una pérdida de recaudación de doscientos treinta mil millones de pesetas debido a la decisión de reducir en un punto las cotizaciones sociales, una subida salarial muy moderada en la negociación colectiva y la aparición de nuevas figuras de contratación exentas parcial o totalmente de cotización (aprendizaje y tiempo parcial de menos de doce hora/semana).

Actualmente, el excedente generado se destina a la financiación de las prestaciones universales. Esta decisión implica una contribución de los trabajadores al pago de unas prestaciones que benefician al conjunto de los

ciudadanos, entre los que se encuentran algunos que obtienen sus ingresos a través de otras fuentes de renta. Situación doblemente discriminatoria, ya que además son las rentas del trabajo dependiente las que soportan en mayor medida el sistema tributario.

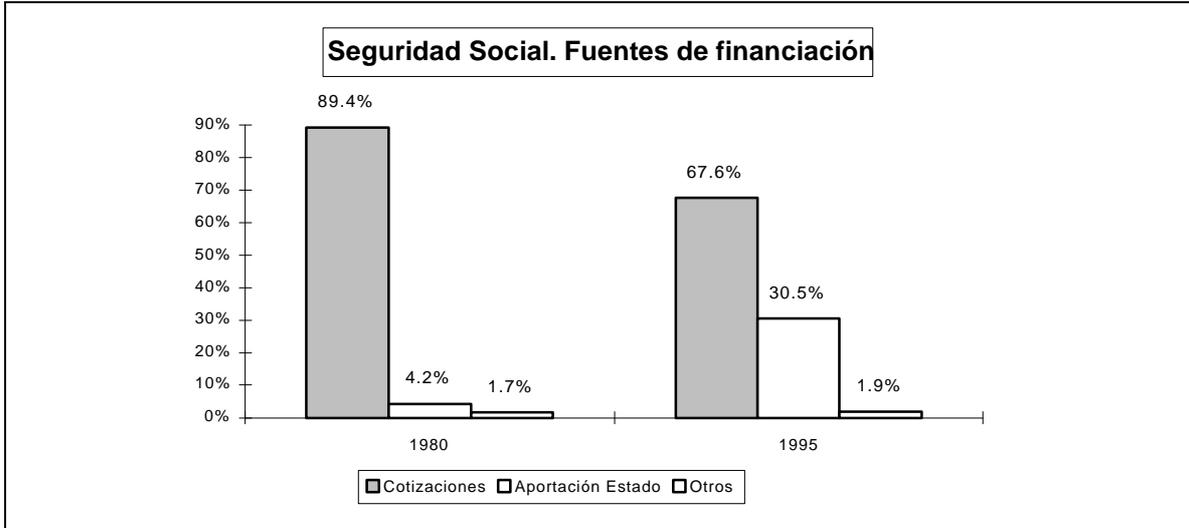
El resto de los recursos necesarios para pagar las prestaciones universales y no contributivas se obtienen del sistema tributario, por lo que no cabe hablar de déficit específico de la Seguridad Social, más allá de la parte proporcional que le corresponda si se divide el déficit público global entre el conjunto de las políticas de gasto realizadas. Es significativo, cuando no chocante, el diferente tratamiento que desde algunos sectores se concede a los gastos sociales frente al resto, no escuchándose nunca hablar del déficit provocado por otras políticas como defensa, obras públicas o seguridad ciudadana que no tienen adscrito ningún tipo de ingreso específico para su financiación.

Teniendo en cuenta los principios expresados, se podría extraer una conclusión inicial: **dadas las obligaciones de gasto actuales no existe quiebra del sistema público de prestaciones contributivas de la Seguridad Social.** En cuanto, a las prestaciones universales y no contributivas, el nivel de prestaciones dependerá de la asignación de los recursos disponibles entre las distintas políticas de gasto decidida por los distintos Gobiernos (estado, regional y local) a partir de la recaudación del sistema tributario en España y, el nivel de déficit público asumido.

SISTEMA SEGURIDAD SOCIAL (Contingencias comunes + accidentes de trabajo)								
Ingresos por fuentes (En miles de millones de Pts)								
En pts corrientes	1977	1980	1982	1985	1990	1993	1994	1995 (p)
TOTAL COTIZACIONES	920.3	1,597.8	1,978.6	2,682.7	4,861.3	6,524.1	7,147.5	7,080.1
COTIZACIONES ocupados	920.3	1,597.8	1,971.7	2,501.5	4,550.4	5,957.7	6,610.5	6,592.3
COTIZACIONES parados	0		6.9	181.2	310.9	566.4	537.0	487.8
<i>Aport. desempleados</i>							55.5	24.0
<i>Org Autonomos (INEM)</i>			6.9	181.2	310.9	566.4	481.5	463.8
TRANF ADMON ESTADO	41.4	169.3	361.7	752.3	1,739.9	2,460.0	2,809.4	3,195.1
OTROS	16.9	20.4	54.4	101.5	173.2	213.4	146.5	203.0
TOTAL CONSOLIDADO	978.6	1,787.5	2,394.7	3,536.5	6,774.4	9,197.5	10,103.4	10,478.2
PIB	9,219.0	15,154.5	19,722.6	28,200.9	50,087.4	60,905.1	64,673.0	69,603.9

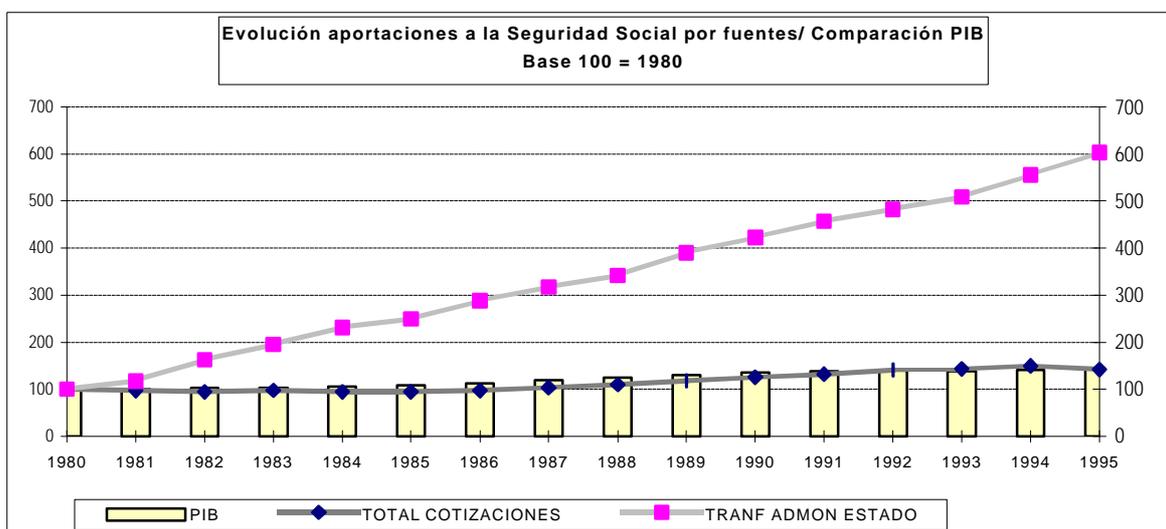
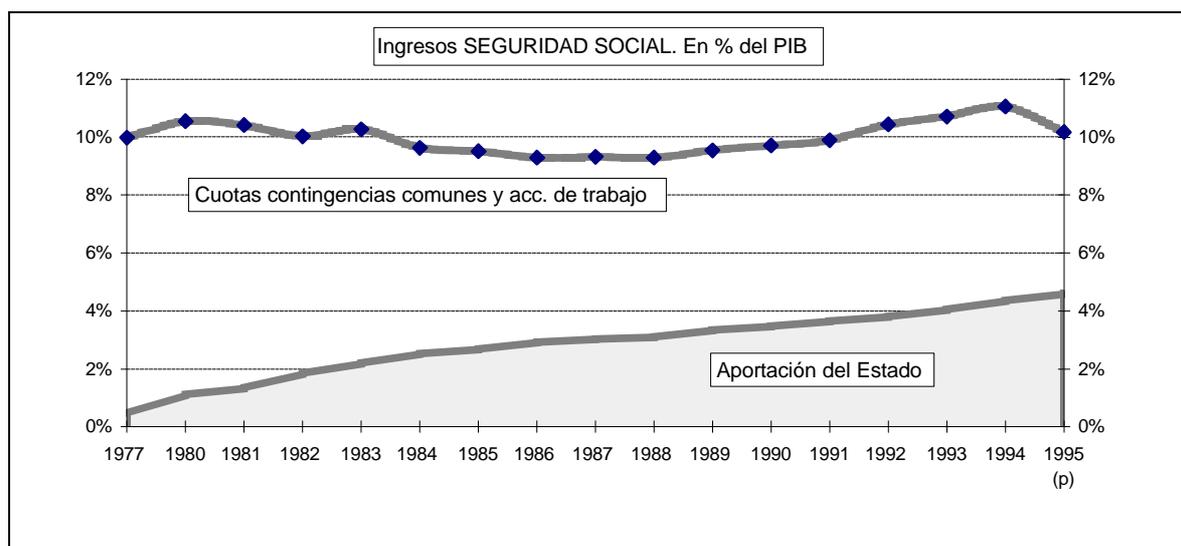
Participación epígrafes	1977	1980	1982	1985	1990	1993	1994	1995 (p)
TOTAL COTIZACIONES	94.0%	89.4%	82.6%	75.9%	71.8%	70.9%	70.7%	67.6%
COTIZACIONES ocupados	94.0%	89.4%	82.3%	70.7%	67.2%	64.8%	65.4%	62.9%
COTIZACIONES parados	0.0%	0.0%	0.3%	5.1%	4.6%	6.2%	5.3%	4.7%
<i>Aport. desempleados</i>	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.5%	0.2%
<i>Org Autonomos (INEM)</i>	0.0%	0.0%	0.3%	5.1%	4.6%	6.2%	4.8%	4.4%
TRANF ADMON ESTADO	4.2%	9.5%	15.1%	21.3%	25.7%	26.7%	27.8%	30.5%
OTROS	1.7%	1.1%	2.3%	2.9%	2.6%	2.3%	1.5%	1.9%
TOTAL CONSOLIDADO	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Memoria de la Seguridad Social



Sistema Seguridad Social. Fuentes de financiación								
En % PIB	1977	1980	1982	1985	1990	1993	1994	1995(p)
TOTAL COTIZACIONES	10.0%	10.5%	10.0%	9.5%	9.7%	10.7%	11.1%	10.2%
COTIZACIONES ocupados	10.0%	10.5%	10.0%	8.9%	9.1%	9.8%	10.2%	9.5%
COTIZACIONES parados	0.0%	0.0%	0.0%	0.6%	0.6%	0.9%	0.8%	0.7%
Aport. desempleados	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%
Org Autonomos (INEM)	0.0%	0.0%	0.0%	0.6%	0.6%	0.9%	0.7%	0.7%
TRANF ADMON ESTADO	0.4%	1.1%	1.8%	2.7%	3.5%	4.0%	4.3%	4.6%
OTROS	0.2%	0.1%	0.3%	0.4%	0.3%	0.4%	0.2%	0.3%
TOTAL CONSOLIDADO	10.6%	11.8%	12.1%	12.5%	13.5%	15.1%	15.6%	15.1%

Fuente: Seguridad Social. Liquidaciones



Ingresos por fuentes (En miles de millones de Pts)
SISTEMA SEGURIDAD SOCIAL (Contingencias comunes + accidentes de trabajo)

Evolución real en % (1)	1981	1982	1985	1990	1991	1993	1994	1995 (p)	95/80	
									En %	(2)
TOTAL COTIZACIONES	-3.1%	-2.5%	0.3%	6.0%	5.3%	1.5%	4.6%	-5.4%	41.6%	2.35%
COTIZACIONES ocupados	-3.4%	-2.5%	-6.5%	5.9%	4.3%	0.7%	6.0%	-4.8%	31.9%	1.86%
COTIZACIONES parados				7.6%	20.2%	11.4%	-9.4%	-13.2%		
<i>Aport. desempleados</i>								-58.7%		
<i>Org Autonomos (INEM)</i>				7.6%	20.2%	11.4%	-18.8%	-8.0%		
TRANF ADMON ESTADO	17.5%	38.9%	8.0%	8.3%	8.3%	5.5%	9.1%	8.6%	503.3%	12.73%
OTROS	24.9%	63.0%	33.5%	73.2%	7.8%	17.3%	-34.4%	32.3%	218.1%	8.02%
TOTAL CONSOLIDADO	-0.8%	3.1%	2.6%	7.7%	6.1%	2.9%	4.9%	-0.9%	87.4%	4.28%
PIB	0.4%	1.7%	2.6%	3.5%	2.2%	-1.2%	2.0%	3.1%	45.0%	2.51%

(1) deflactor: Tasa media interanual del IPC (deflactor del consumo), excepto para PIB.

(2) Tasa media anual acumulativa medida en términos reales.

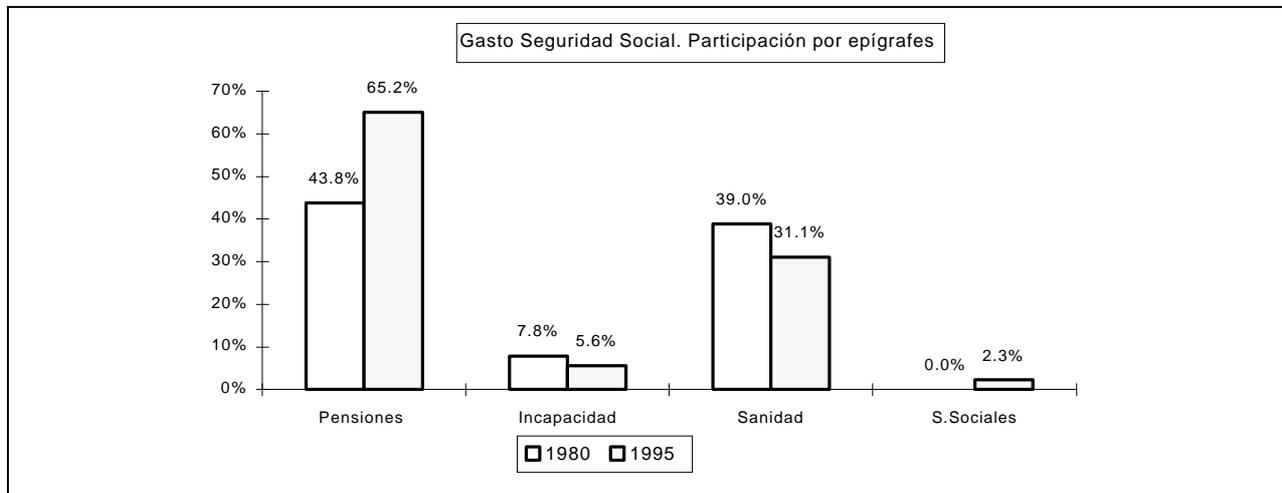
1980 = 100	1980	1981	1984	1989	1990	1993	1994	1995
TOTAL COTIZACIONES	100.0	96.9	94.1	117.9	125.1	143.1	149.7	141.6
COTIZACIONES ocupados	100.0	96.6	94.1	110.5	117.1	130.7	138.5	131.9
COTIZACIONES parados				149.4	171.6	312.6	296.4	269.2
<i>Aport. desempleados</i>								
<i>Org Autonomos (INEM)</i>				149.4	171.6	312.6	265.7	256.0
TRANF ADMON ESTADO	100.0	117.5	231.1	389.9	422.4	509.2	555.4	603.3
OTROS	100.0	124.9	209.5	201.5	349.0	366.6	240.3	318.1
TOTAL CONSOLIDADO	100.0	99.2	108.4	144.7	155.8	180.3	189.2	187.4
PIB	100.0	100.4	106.1	130.8	135.4	137.9	140.7	145.0

Elaboración propia a partir de Memorias de la Seguridad Social.

SISTEMA SEGURIDAD SOCIAL. Gasto por funciones (En miles de mill de Pts)								
Pts corrientes	1977	1980	1982	1985	1990	1993	1994	1995 (p)
Prestaciones económicas	549.4	1,088.1	1,580.0	2,447.6	4,269.6	6,095.0	6,634.0	7,151.0
- pensiones contributivas	393.8	875.0	1,317.7	2,119.5	3,780.6	5,248.5	5,697.0	6,189.7
- Pensiones. no contributivas.						100.4	146.2	163.4
- ILT	70.5	115.4	153.1	186.1	381.4	480.9	502.0	617.2
- Invalidez prov.	10	32.4	41.6	39.1	37.9	85.2	67.0	
- Prestaciones familiares	59.5	57.7	58.6	47.1	31.6	94.9	120.6	100.0
- Otras prestaciones	15.6	7.6	9.0	8.8	11.9	16.9	29.9	25.6
- Administración				47.0	26.2	68.2	71.3	55.1
ASISTENCIA SANITARIA	350.7	578.4	787.5	1,058.8	2,132.7	3,080.2	2,910.7	3,408.8
SERVICIOS SOCIALES			31.6	48.9	195.3	257.6	254.6	249.4
ADMINISTRACION				36.1	149.3	137.3	142.4	165.6
TOTAL CONSOLIDADO	900.1	1,666.5	2,399.1	3,591.4	6,746.9	9,570.1	9,941.7	10,974.8
PIB	9,229.2	15,154.5	19,722.6	28,200.9	50,087.4	60,000.0	64,097.9	69,603.0

Participación por capítulos	1977	1980	1982	1985	1990	1993	1994	1995 (p)
Prestaciones económicas	61.0%	65.3%	65.9%	68.2%	63.3%	63.7%	66.7%	65.2%
- pensiones contributivas	43.8%	52.5%	54.9%	59.0%	56.0%	54.8%	57.3%	56.4%
- Pensiones. no contributivas.						1.0%	1.5%	1.5%
- ILT	7.8%	6.9%	6.4%	5.2%	5.7%	5.0%	5.0%	5.6%
- Invalidez prov.					0.6%	0.9%	0.7%	
- Prestaciones familiares	6.6%	3.5%	2.4%	1.3%	0.5%	1.0%	1.2%	0.9%
- Otras prestaciones					0.2%	0.2%	0.3%	0.2%
- Administración					0.4%	0.7%	0.7%	0.5%
ASISTENCIA SANITARIA	39.0%	34.7%	32.8%	29.5%	31.6%	32.2%	29.3%	31.1%
SERVICIOS SOCIALES	0.0%	0.0%	1.3%	1.4%	2.9%	2.7%	2.6%	2.3%
ADMINISTRACION	0.0%	0.0%	0.0%	1.0%	2.2%	1.4%	1.4%	1.5%
TOTAL CONSOLIDADO	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Memoria de la Seguridad Social

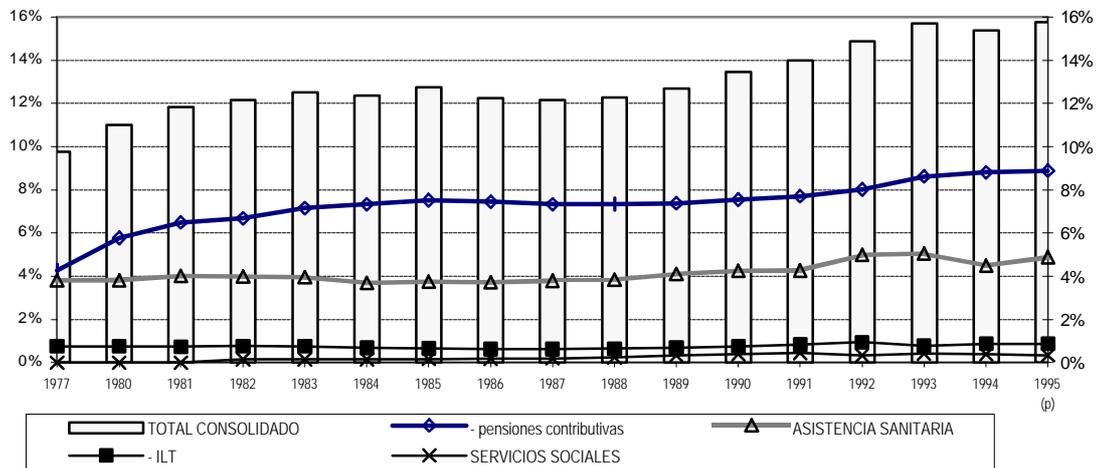
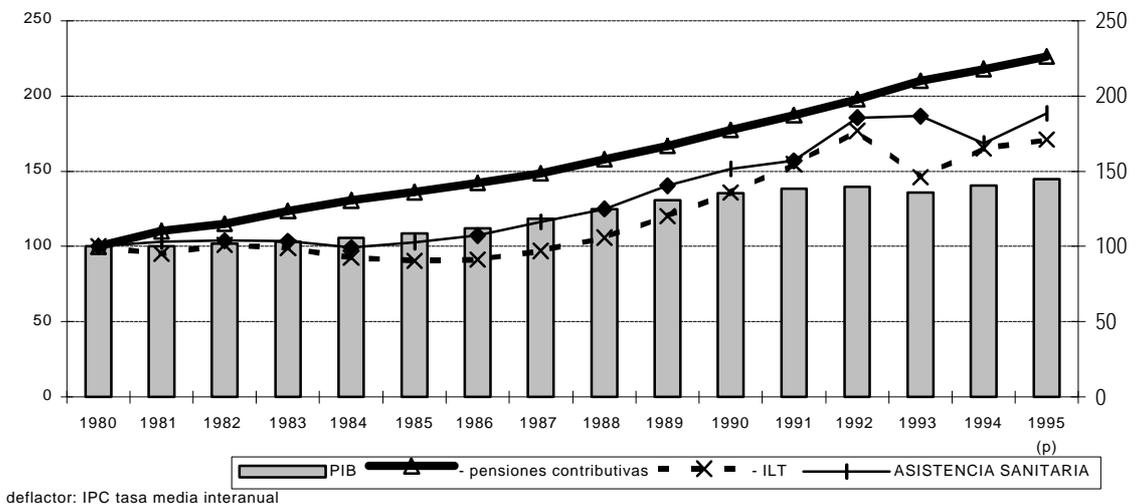


SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL (Gasto por funciones)

En % del PIB	1977	1980	1982	1985	1990	1993	1994	1995
Prestaciones económicas	6.0%	7.2%	8.0%	8.7%	8.5%	10.0%	10.3%	10.3%
- pensiones contributivas	4.3%	5.8%	6.7%	7.5%	7.5%	8.6%	8.8%	8.9%
- Pens. no contributivas.	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.2%	0.2%	0.2%
- ILT	0.8%	0.8%	0.8%	0.7%	0.8%	0.8%	0.8%	0.9%
- Invalidez provisional.	0.1%	0.2%	0.2%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	
- Prestaciones familiares	0.6%	0.4%	0.3%	0.2%	0.1%	0.2%	0.2%	0.1%
- Otras prestaciones	0.2%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
- Admón	0.0%	0.0%	0.0%	0.2%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
ASISTENCIA SANITARIA	3.8%	3.8%	4.0%	3.8%	4.3%	5.1%	4.5%	4.9%
SERVICIOS SOCIALES	0.0%	0.0%	0.2%	0.2%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%
ADMINISTRACION	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.3%	0.2%	0.2%	0.2%
TOTAL CONSOLIDADO	9.8%	11.0%	12.2%	12.7%	13.5%	15.7%	15.4%	15.8%

Fuente: Memoria de la Seguridad Social.

Gasto Seguridad Social. En % PIB

Evolución gasto SEGURIDAD SOCIAL por capítulos
1980 = 100 (términos reales)

deflactor: IPC tasa media interanual

Gastos SISTEMA SEGURIDAD SOCIAL									
								95/80	
Evolución real en % (1)	1981	1982	1985	1990	1993	1994	1995 (p)	En %	(2)
Prestaciones económicas	6.8%	3.8%	3.3%	7.6%	7.0%	4.0%	2.9%	110.1%	5.03%
- pensiones contributivas	10.4%	4.2%	4.2%	6.4%	6.3%	3.7%	3.8%	126.1%	5.58%
- Pensiones. no contributivas.					67.2%	39.1%	6.7%		
- ILT	-4.8%	6.4%	-2.2%	13.1%	-17.4%	-0.3%	3.4%	32.7%	1.90%
- Invalidez provisional.	1.5%	-3.5%	-7.6%	8.3%	103.6%	-24.9%			
- Prestaciones familiares	-20.2%	-2.9%	11.3%	-9.4%	-6.3%	21.4%	-20.8%	-44.6%	-3.86%
- Otras prestaciones	-0.1%	-9.5%	-85.2%	16.2%	8.4%	69.0%	-18.2%	7.7%	0.49%
- Administración					49.5%	-0.1%	-26.2%		
ASISTENCIA SANITARIA	3.3%	0.6%	3.5%	7.9%	0.5%	-9.7%	11.9%	88.4%	4.31%
SERVICIOS SOCIALES				27.2%	21.9%	-5.6%	-6.4%		
ADMINISTRACION					-25.8%	-0.9%	11.1%		
TOTAL CONSOLIDADO	5.6%	4.1%	4.6%	10.6%	4.5%	-0.8%	5.4%	110.5%	5.09%
PIB	0.4%	1.7%	2.6%	3.5%	-1.2%	2.0%	3.1%	45.0%	2.51%

(1) Deflactor: Tasa media interanual (deflactor consumo), excepto para PIB.

(2) Tasa anual acumulativa de crecimiento del gasto en términos reales.

Indice 100= 1980	1980	1981	1984	1989	1992	1993	1994	1995
Prestaciones económicas	100.0	106.8	122.3	149.9	183.5	196.3	204.1	210.1
- pensiones contributivas	100.0	110.4	130.6	166.9	197.8	210.2	217.9	226.1
- Pensiones no contributivas.								
- ILT	100.0	95.2	92.7	120.1	176.8	146.0	145.6	132.7
- Invalidez provisional.	100.0	101.5	73.4	44.4	45.3	92.1	69.2	
- Prestaciones familiares	100.0	79.8	41.2	24.9	61.5	57.6	70.0	55.4
- Otras prestaciones	100.0	99.9	438.4	55.4	71.9	77.9	131.7	107.7
- Administración					60.5	90.5	90.4	66.7
ASISTENCIA SANITARIA	100.0	103.3	99.3	140.4	185.7	186.6	168.4	188.4
SERVICIOS SOCIALES				229.7	269.6	328.5	310.1	290.1
ADMINISTRACION					319.8	237.2	235.0	261.0
TOTAL CONSOLIDADO	100.0	105.6	115.8	150.4	192.6	201.2	199.7	210.5
PIB	100.0	100.4	106.1	130.8	139.5	135.8	139.4	145.0

Elaboración propia a partir de Memorias de la Seguridad Social y Presupuestos de la Seguridad Social.

4.1.- Pensiones contributivas.

*** Evolución en términos agregados en el periodo 1977-1993**

Las pensiones contributivas representan el principal capítulo de gasto dentro del Sistema de la Seguridad Social (57%). En 1995, los recursos destinados a este epígrafe superó ligeramente los seis billones de pesetas, distribuidos en algo más de siete millones de pensiones.

El epígrafe de pensiones contributivas mantiene desde hace dos décadas un proceso de participación creciente dentro de la Seguridad Social, que todo hace prever, se mantendrá en el futuro, a mayor o menor ritmo, dependiendo de la legislación vigente.

Una situación de partida con un pequeño porcentaje de cobertura de la población pasiva y unas cuantías medias de la prestación reducidas, han influido decisivamente a que durante el periodo 1977-1995, el número de nuevas pensiones se haya incrementado en algo más de tres millones (+84%) y, los recursos destinados a este fin se hayan duplicado en términos reales, lo que equivale al aumento de cuatro puntos y medio respecto a la riqueza creada (de 4,3 a 8,9% del PIB ⁹).

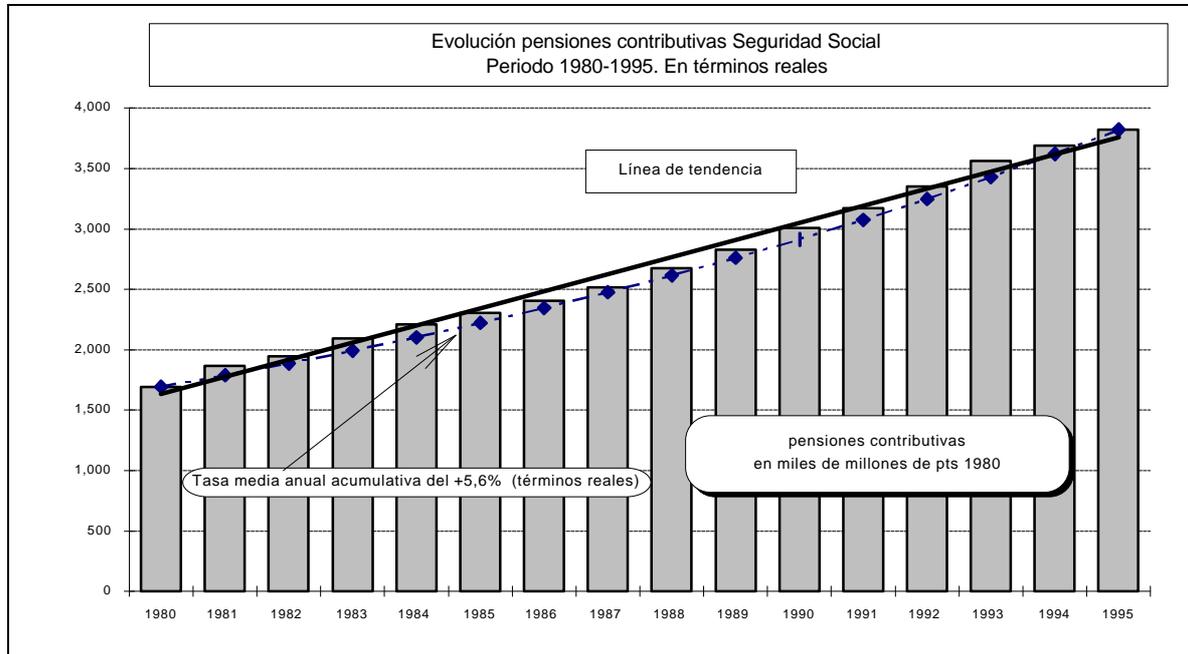
A pesar del crecimiento experimentado en las dos últimas décadas del gasto en pensiones en España, la situación comparada con la Unión Europea en prestaciones de vejez y supervivencia muestra un esfuerzo todavía inferior a la media comunitaria (tres puntos del PIB en 1993). No obstante, las cifras disponibles deben ser manejadas con precaución, al no ser todo lo armonizada que sería deseable la utilización de la metodología por los distintos países (SEPROS).

El gasto actual en este apartado es resultado de un doble impulso medido en términos temporales. En el periodo de seis años comprendido entre 1977-83 se duplicaron los recursos iniciales, a lo que se debe añadir un incremento real en la etapa 1983-1995 de casi el doble sobre la nueva cantidad de partida, aunque en este caso conseguido en un número superior de años. Un punto de partida con un volumen superior y la reforma introducida en 1985 (¹⁰) influyeron decisivamente en la desaceleración del ritmo de crecimiento en el segundo

⁹ Los recursos dirigidos a pensiones contributivas se incrementa hasta el 10% del PIB si se tienen en cuenta las clases pasivas de los funcionarios.

¹⁰ La reforma aplicada incrementó a ocho los últimos años de cotización el periodo utilizado para el cálculo de la cuantía de la pensión e introdujo la ampliación de diez a quince años del periodo mínimo de carencia para la jubilación.

periodo (ver en el gráfico siguiente diferencia entre la línea de tendencia y la curva de crecimiento del gasto en pensiones entre 1986 y 1990).



El nivel de gasto actual en pensiones contributivas del sistema de la Seguridad Social es resultado de una tasa de una tasa anual acumulativa del +6,6% en el periodo 1977-1995, porcentaje superior al +2,5% al que aumentó el PIB español en el mismo periodo. El crecimiento fue más intenso en los seis primeros años (+9,4% en 1983-77) que en los doce años siguientes (+5,1%), si bien en este caso fue realizado sobre un volumen superior.

Pensiones contributivas del INSS.		
	Tasa anual acumulativa	
	Gasto real en pensiones	Número de pensiones
1983/77	+9.4%	+4.9%
1995/83	+5,1%	+2,8%
1995/77	+6.6%	+3,5%
Elaboración propia a partir de Boletín Informativo de la Seguridad Social y PGE.		

Después de un parón en el proceso de ganancia de participación en la riqueza creada circunscrito al periodo 1986-90, las pensiones han recuperado el ritmo de crecimiento en el último quinquenio. Como muestra de su intensidad, valga recordar que en los dos últimos años, el volumen de recursos dirigidos a pensiones contributivas de la Seguridad Social aumentaron en +537 y +570 miles de millones de pesetas corrientes (+3,7% anual en términos reales), recobrando nuevamente una senda de crecimiento superior a la mantenida por el PIB.

Aunque en menor medida que en el gasto, el aumento en el número de nuevas pensiones también muestra un ritmo más intenso en el periodo 1983-77. No obstante, la cadencia acumulada en los últimos doce años casi cerca del tres por ciento acumulativo en términos reales, no deja de ser bastante elevada.

* Estructura de las pensiones contributivas por clases y regímenes de cotización.

Las pensiones contributivas en el sistema de Seguridad Social se dividen en una serie de clases (jubilación, invalidez, viudedad, orfandad y favor familiares) y se generan a través de distintos regímenes de cotización (general, Autonomos, agrario, mar, carbón, empleados de hogar y accidentes de trabajo). Comenzando por destacar que las pensiones por jubilación del régimen general son las mayoritarias, es conveniente conocer la estructura un poco más en profundidad.

* Por clases de pensión:

- Hegemonía de las pensiones por jubilación, que absorben aproximadamente la mitad del gasto y del número de pensiones. Su porcentaje de participación en el total es bastante estable en el tiempo en cuanto al gasto, pero no así en número, que al disminuir con el paso del tiempo configura una cuantía media de la prestación más elevada (73.583 pts/mes).
- Las pensiones por viudedad disponen de una quinta parte del gasto debiendo asumir un porcentaje superior de número de pensiones (cuarta parte del total), lo que configura una cuantía media inferior (45.355 pts/mes). Este tipo de pensión muestra una mayor presencia en el total a medida que pasan los años, tanto en número como en recursos utilizados.
- Las pensiones por orfandad significan una parte bastante reducida del total, tanto en número como en gasto. De esta forma, se consigue una cuantía media muy inferior al resto de las clases (34.139 pts/mes).
- Más significativo y, no totalmente justificado con la realidad laboral, es la situación de las pensiones por invalidez que alcanzan algo más de la cuarta parte del gasto y del número total de pensiones vigentes (66.983 pts/mes de cuantía media). Después de un periodo de fuerte crecimiento entre 1980 y 1986 en el que aumentó su número de forma desmedida, su participación en el total va decreciendo paulatinamente, aunque a pesar de ello el número de pensiones de este tipo, la mitad de las existentes por jubilación, parece desproporcionado (1,7 frente a 3,3 millones).

* Por regímenes de cotización:

- En lógica con el volumen de afiliación, el régimen general absorbe el mayor protagonismo en cuanto a número (63%) y porcentaje de gasto (56%), siendo este último sea inferior debido a la mayor presencia en términos absolutos de pensiones por viudedad y orfandad. Aún así, la cuantía media de las pensiones de este régimen es la más elevada (72.067 pts/mes).
- En coherencia con el pasado reciente de la estructura productiva española, el régimen agrario mantiene una cuarta parte del número de pensiones, aunque disponiendo para las mismas de un porcentaje inferior de los recursos (quinta parte del gasto en pensiones). Su presencia, cuantificada actualmente en un billón de pesetas, se ha reducido con el paso del tiempo y, conocida la actual población activa del sector, mantendrá esta tendencia en mayor medida en el futuro próximo (47.518 pts/mes de cuantía media).
- El régimen de trabajadores autónomos, mostrando una línea ligeramente ascendente en el tiempo, absorbe un diez por ciento tanto del número como de los recursos (48.695 pts/mes de cuantía media).
- Los regímenes especiales del carbón, mar y empleados de hogar absorben un porcentaje muy reducido de las pensiones, tanto en gasto como en número, aunque, por distintos motivos, presentan diferencias muy acusadas en la cuantía media de las pensiones vigentes en cada uno de ellos (108.869, 72.862 y 47.099 pts/mes respectivamente).

Dentro del reparto existente en ocho regímenes de cotización y cinco clases diferentes, la mayor concentración de encuentra en el segmento de pensiones por jubilación del régimen general, que agrupa aproximadamente una tercera parte del total del sistema de pensiones contributivas.

Gastos en pensiones INSS. Por clases (En miles de mill Pts corrientes)						
	Invalidez	Jubilación	Viudedad	Orfandad	F. familiar	Total
1977	97.5	219.4	66.7	8.8	1.3	393.7
1980	229.7	472.2	150.7	19.2	3.2	875.0
1983	479.0	816.7	256.9	32.4	5.8	1,590.8
1985	637.7	1,099.0	335.5	40.1	7.2	2,119.5
1990	1,037.2	2,001.4	669.1	60.9	11.7	3,780.3
1993	1,379.3	2,793.8	982.2	77.4	15.8	5,248.5
1994	1,470.4	3,057.5	1,061.8	78.7	19.1	5,687.5
1995	1,592.1	3,368.9	1,150.7	83.0	20.4	6,215.1

Participación por epígrafes						
	Invalidez	Jubilación	Viudedad	Orfandad	F. familiar	Total
1977	24.8%	55.7%	16.9%	2.2%	0.3%	100.0%
1980	26.3%	54.0%	17.2%	2.2%	0.4%	100.0%
1983	30.1%	51.3%	16.1%	2.0%	0.4%	100.0%
1985	30.1%	51.9%	15.8%	1.9%	0.3%	100.0%
1990	27.4%	52.9%	17.7%	1.6%	0.3%	100.0%
1993	26.3%	53.2%	18.7%	1.5%	0.3%	100.0%
1994	25.9%	53.8%	18.7%	1.4%	0.3%	100.0%
1995	25.6%	54.2%	18.5%	1.3%	0.3%	100.0%

Evolución real						
	Invalidez	Jubilación	Viudedad	Orfandad	F. familiar	Total
1983/77	109.0%	58.3%	63.8%	56.6%	89.8%	71.9%
1985	1.8%	5.7%	4.4%	0.7%	1.8%	4.2%
1990	5.3%	6.1%	9.6%	3.4%	5.4%	6.4%
1993	4.4%	7.0%	7.0%	3.9%	7.9%	6.3%
1994	1.8%	4.5%	3.3%	-2.9%	15.5%	3.5%
1995	3.4%	5.2%	3.5%	0.7%	2.0%	4.4%
1995/77	226.3%	206.9%	244.8%	88.5%	213.6%	215.5%
1995/83	56.2%	93.8%	110.4%	20.3%	65.2%	83.5%

Gastos en pensiones INSS. Por regímenes (En miles de mill Pts corrientes)								
	General	Autonomos	Agrario	Mar	Carbón	E. hogar	A trabajo	TOTAL
1980	460.3	57.9	250.3	17.3	18.8	36.8	33.2	874.6
1983	848.9	116.4	425.5	32.5	33.1	76.0	58.3	1,590.7
1985	1,171.5	150.4	530.6	44.8	46.9	47.4	73.2	2,064.8
1990	2,263.8	305.5	844.1	79.0	79.6	83.9	124.6	3,780.5
1993	3,275.0	437.2	1,029.8	109.5	104.4	116.1	176.3	5,248.3
1994	3,605.6	475.9	1,073.2	118.2	109.5	123.9	190.7	5,697.0
1995	4,002.7	512.0	1,108.4	125.4	118.0	130.0	214.0	6,210.5

Participación por epígrafes								
	General	Autonomos	Agrario	Mar	Carbón	E. hogar	A trabajo	TOTAL
1980	52.6%	6.6%	28.6%	2.0%	2.1%	4.2%	3.8%	100.0%
1983	53.4%	7.3%	26.7%	2.0%	2.1%	4.8%	3.7%	100.0%
1985	56.7%	7.3%	25.7%	2.2%	2.3%	2.3%	3.5%	100.0%
1990	59.9%	8.1%	22.3%	2.1%	2.1%	2.2%	3.3%	100.0%
1993	62.4%	8.3%	19.6%	2.1%	2.0%	2.2%	3.4%	100.0%
1994	63.3%	8.4%	18.8%	2.1%	1.9%	2.2%	3.3%	100.0%
1995	64.5%	8.2%	17.8%	2.0%	1.9%	2.1%	3.4%	100.0%

Evolución real								
	General	Autonomos	Agrario	Mar	Carbón	E. hogar	A trabajo	TOTAL
1983/80	25.5%	36.8%	15.7%	27.8%	19.8%	40.5%	19.5%	23.8%
1985	6.0%	3.1%	0.2%	6.1%	9.4%	-50.4%	-0.6%	1.5%
1990	7.0%	7.8%	4.3%	6.4%	5.8%	7.3%	7.8%	6.4%
1993	8.7%	4.5%	0.7%	4.5%	1.9%	3.4%	7.1%	6.3%
1994	5.2%	4.0%	-0.5%	3.1%	0.2%	1.9%	3.3%	3.7%
1995	6.0%	2.8%	-1.4%	1.3%	2.9%	0.2%	7.2%	4.1%
1995/80	178.0%	182.7%	41.6%	131.7%	100.6%	12.9%	106.0%	127.0%
1995/83	121.5%	106.6%	22.4%	81.3%	67.5%	-19.6%	72.4%	83.4%

Fuente: Boletín Informativo de la Seguridad Social y PGE.

NUMERO de pensiones INSS. Por clases						
	Invalidez	Jubilación	Viudedad	Orfandad	F familiar	TOTAL
1977	801.5	2,019.4	847.4	115.1	15.7	3,799.1
1980	1,024.4	2,190.2	1,026.6	137.8	19.1	4,398.1
1983	1,331.7	2,362.1	1,190.9	151.5	21.7	5,057.9
1985	1,459.3	2,470.1	1,288.4	155.6	22.8	5,396.2
1990	1,581.4	2,844.6	1,570.9	163.6	26.5	6,187.0
1993	1,654.6	3,141.7	1,763.6	168.1	41.9	6,769.9
1994	1,665.6	3,217.2	1,795.5	168.5	41.9	6,888.7
1995	1,674.7	3,294.1	1,829.4	168.6	42.6	7,009.4

Participación por epígrafes						
	Invalidez	Jubilación	Viudedad	Orfandad	F familiar	TOTAL
1977	21.1%	53.2%	22.3%	3.0%	0.4%	100.0%
1980	23.3%	49.8%	23.3%	3.1%	0.4%	100.0%
1983	26.3%	46.7%	23.5%	3.0%	0.4%	100.0%
1985	27.0%	45.8%	23.9%	2.9%	0.4%	100.0%
1990	25.6%	46.0%	25.4%	2.6%	0.4%	100.0%
1993	24.4%	46.4%	26.1%	2.5%	0.6%	100.0%
1994	24.2%	46.7%	26.1%	2.4%	0.6%	100.0%
1995	23.9%	47.0%	26.1%	2.4%	0.6%	100.0%

Evolución						
	Invalidez	Jubilación	Viudedad	Orfandad	F familiar	TOTAL
1983/77	66.2%	17.0%	40.5%	31.6%	38.2%	33.1%
1985	2.8%	1.9%	4.2%	1.1%	1.8%	2.7%
1990	1.5%	2.6%	3.8%	0.6%	3.1%	2.6%
1993	1.6%	4.4%	5.1%	1.0%	52.4%	4.0%
1994	0.7%	2.4%	1.8%	0.2%	0.0%	1.8%
1995	0.5%	2.4%	1.9%	0.1%	1.7%	1.8%
1995/83	25.8%	39.5%	53.6%	11.3%	96.3%	38.6%
1995/77	108.9%	63.1%	115.9%	46.5%	171.3%	84.5%

NUMERO de pensiones. INSS. Por regimenes								
	General	Autonomos	Agrario	Mar	Carbón	E. hogar	A. trabajo	Total
1977	1,900.5	242.0	1,284.0	56.7	62.3	61.8	148.7	3,756.0
1980	1,636.4	347.3	1,270.8	74.6	63.1	80.8	159.8	3,632.8
1983	1,985.1	464.7	1,424.6	85.5	68.0	115.1	162.5	4,305.5
1985	2,245.3	508.2	1,486.2	92.7	71.5	135.1	163.2	4,702.2
1990	2,834.1	631.3	1,607.0	108.4	75.1	172.9	169.6	5,598.4
1993	3,343.6	707.9	1,628.0	118.5	75.8	191.8	176.3	6,241.9
1994	3,879.1	730.3	1,662.2	121.8	78.4	195.2	221.7	6,888.7
1995	3,986.3	749.1	1,652.2	122.9	78.2	198.3	222.2	7,009.2

Participación por epígrafes								
	General	Autonomos	Agrario	Mar	Carbón	E. hogar	A. trabajo	Total
1977	50.6%	6.4%	34.2%	1.5%	1.7%	1.6%	4.0%	100.0%
1980	45.0%	9.6%	35.0%	2.1%	1.7%	2.2%	4.4%	100.0%
1983	46.1%	10.8%	33.1%	2.0%	1.6%	2.7%	3.8%	100.0%
1985	47.7%	10.8%	31.6%	2.0%	1.5%	2.9%	3.5%	100.0%
1990	50.6%	11.3%	28.7%	1.9%	1.3%	3.1%	3.0%	100.0%
1993	53.6%	11.3%	26.1%	1.9%	1.2%	3.1%	2.8%	100.0%
1994	56.3%	10.6%	24.1%	1.8%	1.1%	2.8%	3.2%	100.0%
1995	56.9%	10.7%	23.6%	1.8%	1.1%	2.8%	3.2%	100.0%

Evolución								
	General	Autonomos	Agrario	Mar	Carbón	E. hogar	A. trabajo	Total
1983/77	4.5%	92.0%	11.0%	50.8%	9.1%	86.2%	9.3%	14.6%
1985	5.1%	4.3%	2.0%	3.3%	2.1%	7.6%	0.1%	3.9%
1990	4.2%	4.0%	1.3%	-2.4%	1.2%	4.4%	1.3%	3.0%
1993	7.8%	3.9%	0.6%	2.6%	-0.4%	2.8%	1.1%	4.9%
1994	16.0%	3.2%	2.1%	2.8%	3.4%	1.8%	25.8%	10.4%
1995	2.8%	2.6%	-0.6%	0.9%	-0.3%	1.6%	0.2%	1.7%
1995/83	100.8%	61.2%	16.0%	43.7%	15.0%	72.3%	36.7%	62.8%
1995/77	109.8%	209.5%	28.7%	116.8%	25.5%	220.9%	49.4%	86.6%

Fuente: Boletín informativo de la Seguridad Social y PGE.

* Cuantía media de las pensiones contributivas.

Para valorar en mayor medida la situación actual del sistema de pensiones contributivas y obtener una mejor perspectiva sobre su futuro, puede servir de ayuda conocer algunos datos sobre **la evolución de la pensión media en los últimos años, al igual que sobre la tasa de sustitución** (diferencia entre altas y bajas en pensiones de iguales características en clases y regímenes).

A pesar del esfuerzo realizado para equilibrar en mayor medida la distribución de la renta a favor de los trabajadores pasivos, la cuantía media de la pensión, sin diferenciar clases y regímenes, se sitúa actualmente tan sólo en un nivel similar al Salario Mínimo Interprofesional (63.449 pts/mes).

Del total de pensiones vigentes, casi el sesenta por ciento son todavía inferiores a 55.000 pesetas/mes, aunque también es cierto que éste porcentaje ha disminuido sustancialmente en los últimos cinco años (85% en 1990) como consecuencia, sobre todo, del acuerdo logrado por CC.OO y UGT en 1990 que elevaba la pensión mínima con cónyuge a cargo al SMI neto^(11). De igual forma, sin olvidar las deficiencias existentes en términos generales, se observa una sustancial mejoría en el porcentaje de pensiones que superan las 75.000 pts/mes, que en el último quinquenio han ampliado significativamente su peso hasta superar una quinta parte del total (¹²).

DISTRIBUCIÓN POR TRAMOS DE LAS PENSIONES. Total clases Según su importe (en %)					
	1989	1990	1992	1994	1995 (*)
Hasta 15.000	5.9	5.1	4.2	3.6	2.6
15.001 a 25.000	16.1	9.3	6.5	5.0	4.9
25.001 a 35.000	22.1	18.5	16.1	9.0	8.8
35.001 a 45.000	34.5	33.1	7.3	12.5	12.3
45.001 a 55.000	6.2	16.0	41.6	30.0	28.9
Menos de 55.000 Pts	84.8	82.0	75.7	60.2	57.5
55.001 a 65.000	3.9	4.1	5.7	16.2	15.7
65.001 a 75.000	3.0	3.3	3.7	4.0	4.8
Más de 75.000	8.2	10.4	14.8	19.6	21.9
% de pensiones inferiores a 55.000 Pts					
Invalidez	83.4	79.7	71.0	50.0	45.7
Jubilación	78.1	74.9	68.4	48.2	45.7
Viudedad	97.2	89.7	92.1	87.6	85.2
Orfandad	95.9	94.5	92.1	89.8	89.0
1995 (*) Datos para octubre					
Fuente: Boletín informativo de la Seguridad Social					

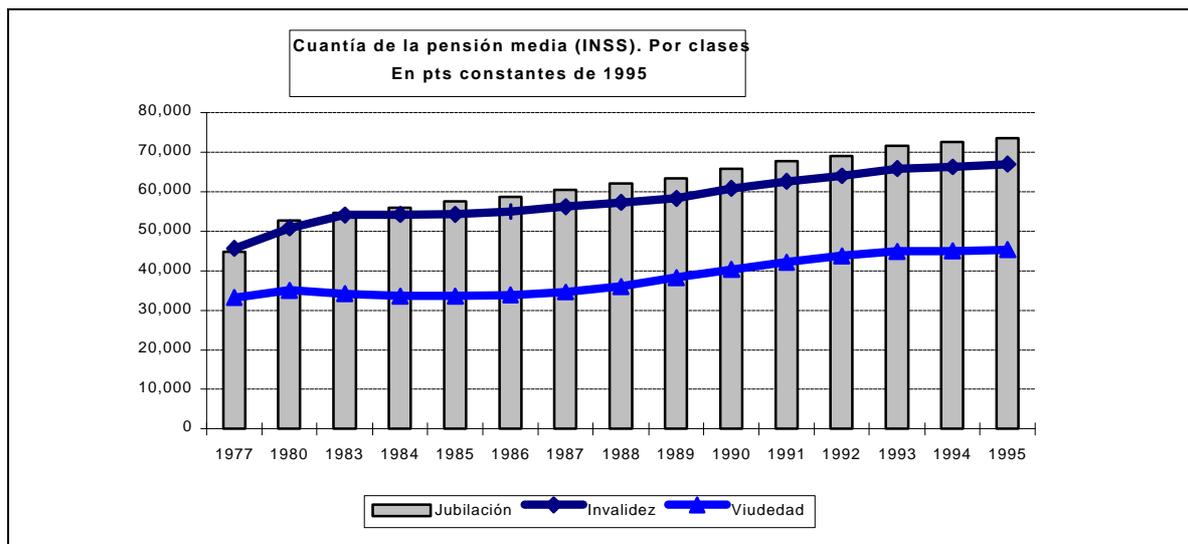
No obstante, estos datos que muestran en términos agregados una situación mejorable, se deben precisar diferenciando entre clases de pensión y

¹¹ Salario Mínimo Interprofesional menos la cuota del trabajador a la Seguridad Social.

¹² No existe mayor desagregación en la información oficial a partir de esta cantidad.

regímenes de cotización. Utilizando este criterio, se puede observar que las pensiones con prestaciones inferiores están fundamentalmente ubicadas en los capítulos de viudedad y orfandad y, en autónomos y empleados de hogar.

A final del último año (1995), la pensión media vigente alcanzaba las 63.330 pts/mes. Esta media agregada era consecuencia de una pensión de jubilación con una cuantía media de 73.500 pts/mes; las de invalidez ascendían a 67.000 pts/mes, mientras las de viudedad se deben conformar con poco más de 45.000 pts/mes y las de orfandad con 34.000 pts/mes.



Como se puede comprobar, existen diferencias importantes que, cruzando clases de pensión y regímenes de cotización, muestran una amplia banda que oscila entre las 142.000 pts/mes de la pensión por jubilación en la minería del carbón a las 32.400 pts/mes de pensión por orfandad en empleados de hogar, **pasando por 84.300 pts/mes de la pensión por jubilación del régimen general, situación que al agrupar a dos millones de prestaciones es el escalón con mayor número de beneficiarios dentro del sistema (una tercera parte del total de pensiones contributivas).**

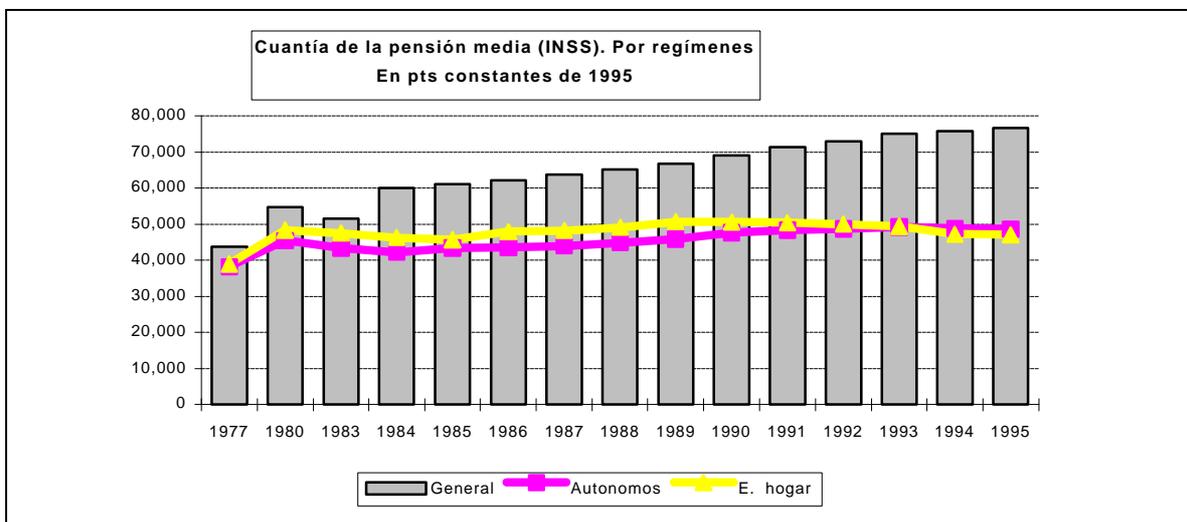
Las cuantías medias de las pensiones para el conjunto de regímenes y clases se incrementaron en términos reales un cincuenta por ciento durante el periodo 1977-95, siendo del treinta por ciento si se analiza la etapa 1983-95, porcentajes ambos muy similares a la evolución de la riqueza en España en términos absolutos y del PIB per capita (¹³).

El incremento en los últimos doce años ha implicado una elevación de la pensión media desde 49.000 a 63.330 pts/mes, ambas medidas en pesetas de

¹³ La tasa anual acumulativa en términos reales de la pensión media y del PIB por habitante es del +2,2% y del +2,4% respectivamente. En el primer caso es ligeramente inferior como consecuencia de un fuerte aumento del gasto en pensiones aminorado en términos medios por la casi duplicación del número de prestaciones.

1995. Resultado agregado, consecuencia de comportamientos dispares por clases y regímenes. Así, tal como se observa en la siguientes tablas, siempre en pesetas de 1995, la pensión media por jubilación teniendo en cuenta todos los regímenes ha pasado de ser 54.600 pts/mes en 1983 a 73.583 en 1995 (+64%). Cantidades bastante superiores a las de viudedad, cuyos beneficiarios se deben conformar con una progresión bastante inferior, al pasar en esta etapa desde 34.000 a 45.355 pts/mes (+37%).

Sin poder considerar suficientes las cantidades mencionadas, que penalizan especialmente a las personas con pensiones por debajo de la media, se puede decir que las personas beneficiarias de las pensiones de viudedad son las que, en términos generales, mantienen una situación más desfavorable.



Pensión media pensiones INSS. Por clases						
En pts constantes de 1995						
	<i>Invalidez</i>	<i>Jubilación</i>	<i>Viudedad</i>	<i>Orfandad</i>	<i>F familiar</i>	<i>TOTAL</i>
1977	45,727	44,801	33,212	30,205	38,822	41,944
1980	50,842	52,694	35,122	30,999	41,213	47,429
1983	54,162	54,668	34,221	31,995	40,105	48,979
1984	54,180	55,930	33,625	31,401	39,232	49,418
1985	54,335	57,618	33,621	31,434	38,944	50,165
1986	55,041	58,791	33,899	31,550	38,792	50,916
1987	56,186	60,484	34,607	31,987	39,262	52,157
1988	57,319	62,126	36,010	32,504	39,625	53,514
1989	58,370	63,441	38,357	32,757	39,694	54,910
1990	60,836	65,915	40,387	33,771	40,778	57,178
1991	62,610	67,747	42,184	34,113	41,237	58,911
1992	63,991	69,041	43,791	34,203	41,533	60,261
1993	65,911	71,647	44,952	34,535	33,515	62,133
1994	66,283	72,537	45,008	34,227	33,720	62,786
1995	66,983	73,583	45,355	34,139	33,865	63,330

Evolución en términos reales

	<i>Invalidez</i>	<i>Jubilación</i>	<i>Viudedad</i>	<i>Orfandad</i>	<i>F familiar</i>	<i>TOTAL</i>
1980/77	11.2%	17.6%	5.8%	2.6%	6.2%	13.1%
1995/83	23.7%	34.6%	32.5%	6.7%	-15.6%	29.3%
1995/77	46.5%	64.2%	36.6%	13.0%	-12.8%	51.0%

Elaboración propia a partir de Boletín Informativo de la Seguridad Social.
Deflactor del consumo (IPC interanual)

Pensión media INSS. Por regímenes								
Pts constantes de 1995								
	<i>General</i>	<i>Autonomos</i>	<i>Agrario (a)</i>	<i>Mar</i>	<i>Carbón</i>	<i>E. hogar</i>	<i>A. trabajo</i>	<i>Total</i>
1977	43,696	38,206	41,959	45,777	57,257	39,022	29,914	41,944
1980	54,793	45,480	45,983	53,983	67,256	48,420	39,520	47,429
1983	51,671	43,332	45,703	55,386	74,053	47,580	45,501	48,979
1984	60,011	42,281	44,566	57,290	78,650	46,347	42,445	49,418
1985	61,162	43,400	44,192	58,728	82,467	45,760	43,249	50,165
1986	62,166	43,515	44,328	59,694	85,776	47,980	44,423	50,916
1987	63,748	44,082	44,833	60,856	88,149	48,293	46,065	52,157
1988	65,225	44,956	45,611	62,992	91,338	49,179	47,926	53,514
1989	66,792	45,959	46,791	64,761	93,803	50,699	49,870	54,910
1990	69,209	47,642	48,423	67,322	98,456	50,599	52,964	57,178
1991	71,291	48,382	49,301	69,712	102,781	50,435	55,781	58,911
1992	72,902	48,780	49,780	71,240	105,196	50,053	58,311	60,261
1993	75,064	49,223	50,127	72,898	107,789	49,506	60,948	62,133
1994	75,809	48,827	49,572	73,228	109,183	47,274	62,285	62,682
1995	76,649	48,642	49,306	73,507	110,646	47,102	63,520	63,330

Evolución en términos reales

	<i>General</i>	<i>Autonomos</i>	<i>Agrario (a)</i>	<i>Mar</i>	<i>Carbón</i>	<i>E. hogar</i>	<i>A. trabajo</i>	<i>Total</i>
1983/77	18.3%	13.4%	8.9%	21.0%	29.3%	21.9%	52.1%	16.8%
1995/83	48.3%	12.3%	7.9%	32.7%	49.4%	-1.0%	39.6%	29.3%
1995/77	75.4%	27.3%	17.5%	60.6%	93.2%	20.7%	112.3%	51.0%

Elaboración propia a partir de Boletín Informativo de la Seguridad Social.

* Tasa de sustitución.

Analizar las diferencias existentes entre las cuantías de las pensiones con más elevada antigüedad en el sistema y las nuevas que se incorporan al mismo, puede ser muy ilustrativo, sobre todo, para establecer una perspectiva futura.

En los últimos quince años, la cuantía media de las altas que acceden al sistema se ha incrementado casi un cuarenta por ciento en términos reales, porcentaje algo superior al crecimiento del PIB.

Esta evolución tampoco se ha producido de una forma lineal en el tiempo, habiéndose dividido en distintas etapas. Mientras en el quinquenio posterior a la reforma de 1985, la cuantía de las nuevas pensiones presentó una evolución con ratios incluso negativos en alguno de los años, el más reciente periodo 1990-95 presenta una sustancial recuperación en el ritmo de elevación en la cuantía de las pensiones que se dan de alta en el sistema.

Las nuevas pensiones que acceden al sistema ascienden en media a 74.306 pts/mes, muy superiores a las 55.596 pts/mes de los que salen del mismo por fallecimiento del titular. La incorporación de pensiones más elevadas implicó una tasa de sustitución media anual, sin diferenciar clases y regímenes, cercana al +30% en los últimos cinco ejercicios presupuestarios.

La variable *sustitución* ha tenido una influencia importante en crecimiento real del gasto en pensiones que en el último quinquenio ha superado el +5%. Con oscilaciones, según el año, la incorporación al de pensiones con mayor cuantía, ha colaborado entre el 30 y el 50% del incremento total de gasto, debiéndose el resto al mayor número de prestaciones.

La tasa de sustitución se eleva para las pensiones de jubilación (+43,1%), siendo resultado de unas altas en el último año con una cuantía media de 88.503 pts/mes y unas bajas de 61.858 pts/mes. Este dato es significativo al encuadrarse en esta categoría la mitad de las altas anuales de pensiones contributivas (186 mil sobre 365 mil).

Las cantidades manejadas por las pensiones generadas por los trabajadores autónomos, los agrarios por cuenta propia y las empleadas de hogar son bastante inferiores, al acumularse una serie de circunstancias especiales.

Las cuantías medias de las altas en e stos regímenes oscilan en una banda comprendida por las 48.000 y 50.000 pts/mes, prácticamente la misma cantidad de las bajas. De esta forma, la tasa de sustitución es muy reducida en el caso de los primeros (+8,2%), convirtiéndose incluso en negativa para los grupos de agrarios cuenta propia y empleados de hogar (-1,2%).

Una de las causas que influyen en este comportamiento es el modelo existente de cotización *a la carta* en el régimen de autónomos. En muchos casos, los afectados eligen la menor base reguladora posible cotizando poco más del periodo de carencia obligatorio (quince años), por lo que generan una pensión reducida, normalmente acogida al complemento de mínimos. De manera adicional y, en la mayoría de los casos por opción propia, se complementa la prestación pública mediante la suscripción a un plan privado de pensiones durante buena parte de su vida laboral.

Cuantía media de las pensiones ALTAS/BAJAS						
ALTAS	Invalidez	jubilación	viudedad	orfandad	p.familia	Total
1980	18,052	21,162	11,351	10,140	10,781	17,118
1983	29,682	31,355	17,855	17,131	16,653	27,556
1985	36,659	45,053	21,287	20,476	18,990	35,686
1990	57,102	58,637	33,185	28,725	24,459	49,971
1991	62,388	64,952	38,176	31,202	26,307	55,660
1992	69,638	70,740	41,737	33,447	26,890	61,147
1993	74,765	75,869	44,580	34,373	27,433	65,669
1994	75,819	83,262	47,015	35,938	27,287	70,370
1995	80,118	88,503	49,708	37,146	28,880	74,306
BAJAS	Invalidez	jubilación	viudedad	orfandad	p.familia	Total
1980	14,119	14,863	9,398	6,194	7,951	13,109
1983	26,593	23,280	15,077	9,714	15,342	21,516
1984	29,357	25,702	16,263	10,599	15,314	23,628
1985	30,944	28,156	17,734	11,730	17,253	25,547
1990	47,320	43,631	27,669	17,862	21,916	39,271
1991	52,125	47,928	31,564	19,833	23,571	43,335
1992	56,113	51,436	34,777	21,768	24,617	46,638
1993	60,559	56,296	37,518	23,169	25,599	50,579
1994	63,667	58,851	39,296	24,758	25,877	52,802
1995	66,963	61,858	41,144	26,145	26,542	55,596

TASA DE SUSTITUCION anual						
Año	Invalidez	jubilación	viudedad	orfandad	p.familia	Total
1980	27.9%	42.4%	20.8%	63.7%	35.6%	30.6%
1981	21.9%	42.1%	17.1%	81.2%	29.6%	31.0%
1982	17.0%	46.4%	13.7%	78.9%	18.4%	33.1%
1983	11.6%	34.7%	18.4%	76.4%	8.5%	28.1%
1984	16.8%	66.2%	24.2%	80.4%	19.0%	44.2%
1985	18.5%	60.0%	20.0%	74.6%	10.1%	39.7%
1986	10.6%	42.1%	23.2%	66.5%	9.0%	30.2%
1987	12.8%	39.6%	27.2%	67.2%	10.2%	30.7%
1988	17.7%	42.8%	24.8%	67.7%	11.5%	31.9%
1989	19.6%	39.0%	21.5%	65.5%	10.6%	28.8%
1990	20.7%	34.4%	19.9%	60.8%	11.6%	27.2%
1991	19.7%	35.5%	20.9%	57.3%	11.6%	28.4%
1992	24.1%	37.5%	20.0%	53.7%	9.2%	31.1%
1993	23.5%	34.8%	18.8%	48.4%	7.2%	29.8%
1994	19.1%	41.5%	19.6%	45.2%	5.4%	33.3%
1995	19.6%	43.1%	20.8%	42.1%	8.8%	33.7%

Fuente: Informe Económico y financiero de los Presupuestos de la S.Social.

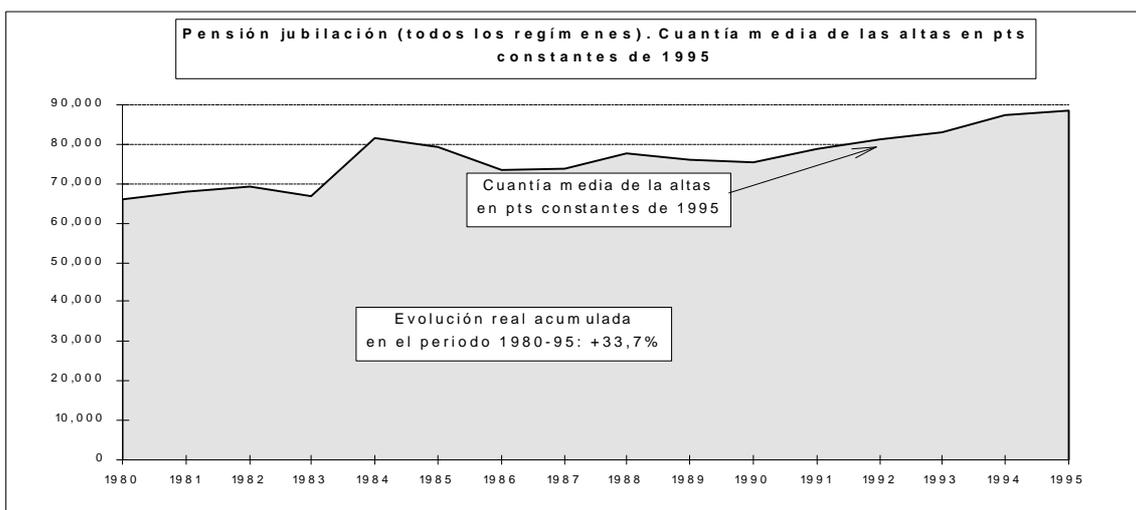
PENSIONES por clases. Cuantía media de las altas.(Pts constantes de 1995)						
	<i>Invalidez</i>	<i>jubilación</i>	<i>viudedad</i>	<i>orfandad</i>	<i>p.familia</i>	<i>Total</i>
1980	56,473	66,202	35,510	31,721	33,727	53,551
1981	60,301	68,116	35,984	36,164	38,023	56,801
1982	62,616	69,315	35,545	35,717	37,135	58,145
1983	63,181	66,742	38,006	36,465	35,447	58,655
1984	65,558	81,684	38,624	36,574	34,866	65,146
1985	64,439	79,194	37,418	35,992	33,380	62,728
1986	61,350	73,344	38,366	35,204	32,613	60,085
1987	64,174	73,602	39,598	36,274	33,099	61,499
1988	68,277	77,571	40,420	36,666	33,514	63,964
1989	71,027	76,237	41,803	36,735	32,292	63,669
1990	73,429	75,403	42,674	36,938	31,453	64,259
1991	75,757	78,870	46,357	37,888	31,944	67,587
1992	79,849	81,113	47,857	38,351	30,833	70,113
1993	81,958	83,168	48,869	37,680	30,072	71,987
1994	79,382	87,175	49,225	37,627	28,569	73,677
1995	80,118	88,503	49,708	37,146	28,880	74,306

Evolución real (Cuantía media ALTAS)

	<i>Invalidez</i>	<i>jubilación</i>	<i>viudedad</i>	<i>orfandad</i>	<i>p.familia</i>	<i>Total</i>
1981	6.8%	2.9%	1.3%	14.0%	12.7%	6.1%
1982	3.8%	1.8%	-1.2%	-1.2%	-2.3%	2.4%
1983	0.9%	-3.7%	6.9%	2.1%	-4.5%	0.9%
1984	3.8%	22.4%	1.6%	0.3%	-1.6%	11.1%
1985	-1.7%	-3.0%	-3.1%	-1.6%	-4.3%	-3.7%
1986	-4.8%	-7.4%	2.5%	-2.2%	-2.3%	-4.2%
1987	4.6%	0.4%	3.2%	3.0%	1.5%	2.4%
1988	6.4%	5.4%	2.1%	1.1%	1.3%	4.0%
1989	4.0%	-1.7%	3.4%	0.2%	-3.6%	-0.5%
1990	3.4%	-1.1%	2.1%	0.6%	-2.6%	0.9%
1991	3.2%	4.6%	8.6%	2.6%	1.6%	5.2%
1992	5.4%	2.8%	3.2%	1.2%	-3.5%	3.7%
1993	2.6%	2.5%	2.1%	-1.8%	-2.5%	2.7%
1994	-3.1%	4.8%	0.7%	-0.1%	-5.0%	2.3%
1995	0.9%	1.5%	1.0%	-1.3%	1.1%	0.9%
95/80	41.9%	33.7%	40.0%	17.1%	-14.4%	38.8%

Defactor del consumo (IPC tasa media interanual)

Elaboración propia a partir del Informe Económico y financiero de la S.Social.



Cuantía medias pensiones por regímenes (ALTAS/BAJAS)									
ALTAS	general	Autónomos	Ag.ajena	Ag.propia	carbón	mar	em.hogar	at y ep	Total
1980	20,868	14,791	12,818	13,047	33,518		15,761	12,066	17,118
1983	32,996	16,611	21,228	20,476	54,856		22,044	35,464	27,556
1985	42,061	25,365	24,227	23,867	78,381		25,356	45,573	35,686
1990	56,843	37,373	34,586	33,428	99,438	57,939	34,789	76,185	49,971
1991	66,424	40,558	38,507	36,946	108,295	65,284	38,436	82,309	55,660
1992	72,716	43,221	41,139	39,420	107,230	68,463	40,716	91,008	61,147
1993	77,998	46,238	43,413	41,708	114,091	74,896	42,934	101,853	65,669
1994	84,035	47,918	45,288	43,304	124,813	77,342	44,247	101,541	70,370
1995	88,937	50,639	46,908	44,934	130,360	77,595	46,115	103,789	74,306
BAJAS	general	Autónomos	Ag.ajena	Ag.propia	carbón	mar	em.hogar	at y ep	Total
1980	14,376	14,211	12,902	13,346	15,554		14,537	8,217	13,109
1983	22,424	20,447	18,856	20,503	28,357		22,843	19,339	21,516
1984	24,903	21,705	21,525	22,231	29,875		24,562	21,090	27,422
1985	26,838	23,709	23,230	23,858	34,128		26,202	22,905	25,547
1990	42,080	35,459	34,409	33,921	58,724	44,733	36,102	38,758	39,271
1991	53,111	39,162	39,616	38,211	66,498	50,011	39,668	43,793	43,335
1992	57,017	41,502	42,213	40,368	75,166	55,207	41,693	48,608	46,638
1993	62,171	43,757	44,531	42,413	84,276	59,442	43,903	52,953	50,579
1994	64,816	45,035	46,315	43,617	84,708	60,790	45,176	56,860	52,802
1995	68,584	46,781	48,343	45,488	88,273	64,254	47,269	60,243	55,596
TASA SUSTITUCION (Diferencia entre las cuantías de las pensiones ALTAS/BAJAS)									
	general	Autónomos	Ag.ajena	Ag.propia	carbón	mar	em.hogar	at y ep (1)	Total
1980	45.2%	4.1%	-0.7%	-2.2%	115.5%		8.4%	46.8%	30.6%
1981	48.4%	0.9%	5.6%	-1.6%	104.3%		0.0%	77.8%	31.0%
1982	49.7%	0.8%	9.4%	-1.5%	120.8%		-0.1%	70.1%	33.1%
1983	47.1%	-18.8%	12.6%	-0.1%	93.4%		-3.5%	83.4%	28.1%
1984	60.5%	5.9%	4.4%	0.1%	129.6%		-4.7%	89.4%	24.2%
1985	56.7%	7.0%	4.3%	0.0%	129.7%		-3.2%	99.0%	39.7%
1986	42.0%	4.8%	2.7%	-0.6%	102.9%	27.6%	-6.9%	90.5%	30.2%
1987	42.4%	4.2%	3.0%	1.2%	74.6%	28.6%	-6.9%	97.5%	30.7%
1988	43.5%	5.3%	2.5%	0.5%	81.5%	38.4%	-5.1%	100.0%	31.9%
1989	38.3%	5.0%	2.1%	-1.1%	64.4%	28.8%	-4.1%	89.0%	28.8%
1990	35.1%	5.4%	0.5%	-1.5%	69.3%	29.5%	-3.6%	96.6%	27.2%
1991	25.1%	3.6%	-2.8%	-3.3%	62.9%	30.5%	-3.1%	88.0%	28.4%
1992	27.5%	4.1%	-2.5%	-2.3%	42.7%	24.0%	-2.3%	87.2%	31.1%
1993	25.5%	5.7%	-2.5%	-1.7%	35.4%	26.0%	-2.2%	92.3%	29.8%
1994	29.7%	6.4%	-2.2%	-0.7%	47.3%	27.2%	-2.1%	78.6%	33.3%
1995	29.7%	8.2%	-3.0%	-1.2%	47.7%	20.8%	-2.4%	72.3%	33.7%

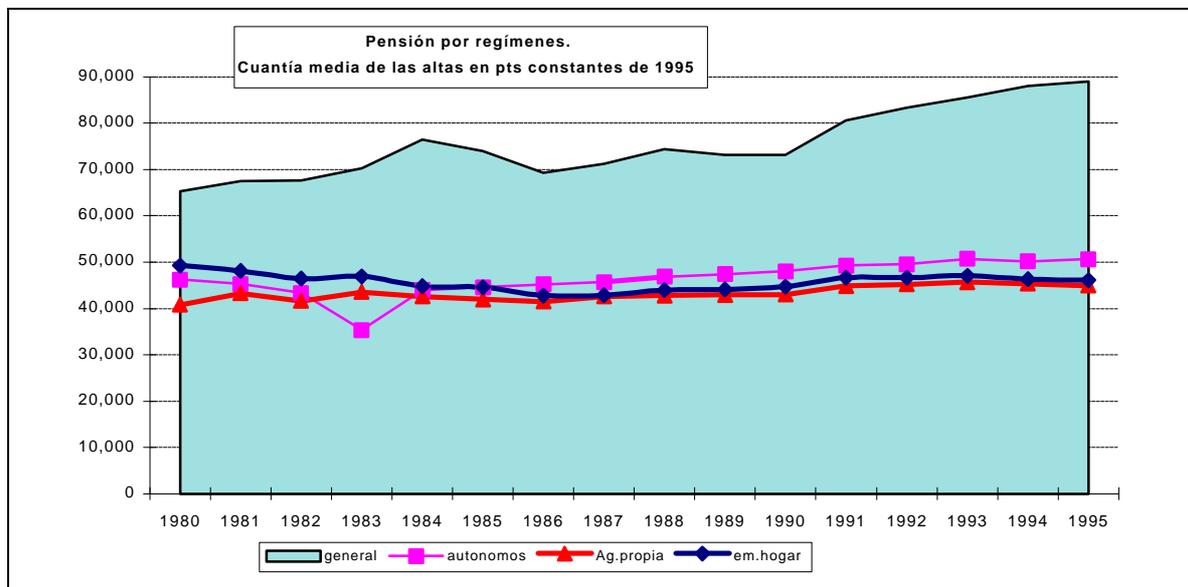
(1) Accidente de trabajo y enfermedad profesional

PENSIONES por REGIMENES. Cuantía media altas. Pts constantes de 1995									
Altas	general	Autónomos	Ag.ajena	Ag.propia	carbón	mar	em.hogar	at yep (1)	Total
1980	65,282	46,271	40,099	40,815	104,856	0	49,306	37,747	53,551
1983	70,235	35,358	45,185	43,585	116,765	0	46,922	75,488	58,655
1985	73,934	44,586	42,586	41,953	137,777	0	44,570	80,108	62,728
1986	69,353	45,213	41,999	41,471	128,671	66,035	42,765	79,819	60,085
1987	71,219	45,686	42,748	42,559	117,204	68,155	42,851	84,929	61,499
1988	74,394	46,860	43,477	42,822	131,272	77,265	43,954	91,139	63,964
1989	73,118	47,421	44,276	42,937	118,942	72,784	44,096	89,643	63,669
1990	73,096	48,059	44,475	42,986	127,870	74,505	44,736	97,968	64,259
1991	80,658	49,249	46,759	44,863	131,501	79,273	46,672	99,947	67,587
1992	83,379	49,559	47,171	45,200	122,954	78,502	46,686	104,353	70,113
1993	85,502	50,687	47,590	45,721	125,068	82,102	47,065	111,652	71,987
1994	87,985	50,170	47,417	45,339	130,679	80,977	46,327	106,313	73,677
1995	88,937	50,639	46,908	44,934	130,360	77,595	46,115	103,789	74,306

Evolución real (Cuantía media ALTAS)									
	general	autonomos	Ag.ajena	Ag.propia	carbón	mar	em.hogar	at yep (1)	Total
1981	3.3%	-2.1%	10.9%	6.0%	4.2%		-2.5%	22.9%	6.1%
1982	0.2%	-4.3%	-0.4%	-3.8%	9.0%		-3.4%	47.5%	2.4%
1983	3.9%	-18.4%	2.0%	4.8%	-2.0%		1.0%	10.4%	0.9%
1985	-3.3%	1.4%	-0.9%	-1.4%	5.0%		-0.5%	4.9%	-3.7%
1986	-6.2%	1.4%	-1.4%	-1.1%	-6.6%		-4.1%	-0.4%	-4.2%
1987	2.7%	1.0%	1.8%	2.6%	-8.9%	3.2%	0.2%	6.4%	2.4%
1988	4.5%	2.6%	1.7%	0.6%	12.0%	13.4%	2.6%	7.3%	4.0%
1989	-1.7%	1.2%	1.8%	0.3%	-9.4%	-5.8%	0.3%	-1.6%	-0.5%
1990	0.0%	1.3%	0.5%	0.1%	7.5%	2.4%	1.5%	9.3%	0.9%
1991	10.3%	2.5%	5.1%	4.4%	2.8%	6.4%	4.3%	2.0%	5.2%
1992	3.4%	0.6%	0.9%	0.8%	-6.5%	-1.0%	0.0%	4.4%	3.7%
1993	2.5%	2.3%	0.9%	1.2%	1.7%	4.6%	0.8%	7.0%	2.7%
1994	2.9%	-1.0%	-0.4%	-0.8%	4.5%	-1.4%	-1.6%	-4.8%	2.3%
1995	1.1%	0.9%	-1.1%	-0.9%	-0.2%	-4.2%	-0.5%	-2.4%	0.9%
95/80	36.2%	9.4%	17.0%	10.1%	24.3%		-6.5%	175.0%	38.8%

Deflactor del consumo (IPC media interanual)

Elaboración propia a partir de Informe Economico-financiero de la Seguridad Social.



4.2.- Ingresos del sector público.

4.2.1.- Situación en términos agregados

El agregado de ingresos de las Administraciones Públicas está formado por distintas partidas, entre las que destacan como fuentes principales el sistema tributario y las cotizaciones sociales.

Los impuestos y tasas que componen el sistema tributario se recaudan desde la Administración Central (Estado) y las Administraciones Territoriales (Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales). Mientras, la recaudación obtenida en concepto de cotizaciones sociales, es resultado de los pagos efectuados a la Tesorería General de la Seguridad Social por distintos conceptos (contingencias generales y accidentes de trabajo, desempleo, formación profesional y FOGASA), a lo que se suman las cuotas correspondientes a los funcionarios de las Administraciones Públicas.

Ingresos de las Administraciones Públicas.
+ Estado
+ Organismos Autónomos (administrativos y comerciales).
+ Seguridad Social (cotizaciones de la Tesorería S. Social)
= Consolidado de las Administraciones Centrales
+ Comunidades Autónomas.
+ Corporaciones Locales.
= Total Ingresos Administraciones Públicas

El total de ingresos públicos obtenidos en 1994 por el conjunto de las administraciones públicas equivalían al 41% del PIB español, porcentaje que se reduce hasta el 36,4% si se consideran tan solo los impuestos y las cotizaciones sociales (presión fiscal).

El sistema de ingresos del sector público está asentado básicamente en el sistema tributario, e en 1994 ⁽¹⁴⁾, la suma de impuestos directos e indirectos fue el origen de más de la mitad del total recaudado (53%), siguiendo en orden de importancia las cotizaciones sociales (36%). Completan estas partidas, los ingresos obtenidos por transferencias corrientes en términos netos, fundamentalmente los retornos de la Unión Europea relacionados con los fondos estructurales y los precios agrarios de garantía y, los ingresos patrimoniales (beneficios distribuidos de las empresas públicas, Banco de España y otros ¹⁵).

¹⁴ Se utiliza 1993 por ser el último año con cifras consolidadas para el total de Administraciones Públicas.

¹⁵ Actualmente el más importante del capítulo *otros* son las privatizaciones.

Ingresos					
Total AA.PP. (PGE consolidado + CC.AA. + CC.LL.) En mmpts					
	1980	1983	1985	1990	1994
I.DIRECTOS	1,038	1,692	2,312	6,018	7,408
I.INDIRECTOS	1,042	1,954	2,752	4,969	6,568
IVA				2,486	3,295
<i>Otros ligados a producción</i>	790	1,538	2,235	2,196	3,243
<i>ligados a la importación</i>	252	416	516	287	30
TOTAL IMPUESTOS	2,080	3,646	5,063	10,987	13,976
COTIZACIONES SOCIALES	2,003	3,050	3,666	6,534	9,544
<i>Reales</i>	1,823	2,789	3,354	6,110	8,925
<i>ficticias (1)</i>	180	261	312	424	619
IMPUESTOS + COTIZACIONES	4,083	6,696	8,729	17,521	23,520
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	320	453	600	915	1,238
EXCEDENTE BRUTO	133	222	289	509	766
OTROS RECURSOS	152	308	325	556	972
TOTAL	4,687.7	7,678.2	9,942.6	19,500.4	26,496.1
Indice 100 = 1982	1980	1983	1985	1990	1994
I.DIRECTOS	100.0	105.4	119.6	218.8	269.3
I.INDIRECTOS	100.0	121.3	142.0	180.1	238.0
<i>IVA y otros ligados a producción</i>	100.0	125.9	152.1	223.7	312.3
<i>ligados a la importación</i>	100.0	106.9	110.3	43.1	4.5
TOTAL IMPUESTOS	100.0	113.4	130.8	199.4	253.6
COTIZACIONES SOCIALES	100.0	98.5	98.4	123.1	179.8
<i>Reales</i>	100.0	98.9	98.9	126.5	184.7
<i>ficticias</i>	100.0	94.1	93.3	89.1	130.2
IMPUESTOS + COTIZACIONES	100.0	106.1	114.9	162.0	217.4
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	100.0	91.5	100.6	107.8	145.9
EXCEDENTE BRUTO EXPLOTACION	100.0	108.1	117.2	144.8	218.1
OTROS RECURSOS	100.0	130.5	114.6	137.7	240.8
TOTAL	100.0	105.9	114.0	157.0	213.3
Sobre PIB	1980	1983	1985	1990	1994
I.DIRECTOS	6.9%	7.6%	8.2%	12.0%	11.5%
I.INDIRECTOS	6.9%	8.8%	9.8%	9.9%	10.2%
IVA	0.0%	0.0%	0.0%	5.0%	5.1%
<i>Otros ligados a prod.</i>	5.2%	6.9%	7.9%	4.4%	5.0%
<i>ligados a la importación</i>	1.7%	1.9%	1.8%	0.6%	0.0%
TOTAL IMPUESTOS	13.7%	16.4%	18.0%	21.9%	21.6%
COTIZACIONES SOCIALES	13.2%	13.7%	13.0%	13.0%	14.8%
<i>Reales</i>	12.0%	12.5%	11.9%	12.2%	13.8%
<i>ficticias</i>	1.2%	1.2%	1.1%	0.8%	1.0%
IMPUESTOS + COTIZACIONES	26.9%	30.1%	31.0%	35.0%	36.4%
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	2.1%	2.0%	2.1%	1.8%	1.9%
EXCEDENTE BRUTO EXPLOTACION	0.9%	1.0%	1.0%	1.0%	1.2%
OTROS RECURSOS	1.0%	1.4%	1.2%	1.1%	1.5%
TOTAL	30.9%	34.5%	35.3%	38.9%	41.0%

Fuente: Boletín de Información estadística del sector público. Series anuales 1992. Mº Economía y Cuentas de las Administraciones Públicas. Mº Economía y Hacienda
(1) Cotizaciones ficticias: corresponden a cuotas pagadas por funcionarios de las distintas Administraciones
Metodología de la Contabilidad Nacional.

El capítulo de tasas cobradas a los ciudadanos por servicios prestados, del que no se dispone información a nivel consolidado, cubre un papel residual dentro del presupuesto (2,3% del total de ingresos del Estado).

La estructura actual es el resultado de profundas transformaciones dentro del sistema tributario en los últimos veinte años, dado que se partía de una situación en la que el sistema impositivo estaba muy poco desarrollado y las cotizaciones sociales mantenían una estructura muy similar a la actual (cotizantes y tipos de

cotización),. Gracias a las modificaciones introducidas que han afectado fundamentalmente al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), Impuesto de Sociedades e Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), la recaudación vía impuestos se ha multiplicado por seis en términos reales, mientras la obtenida a través de las cotizaciones es superior, en apenas un cuarenta por ciento, por otra parte, porcentaje éste último muy similar al del PIB.

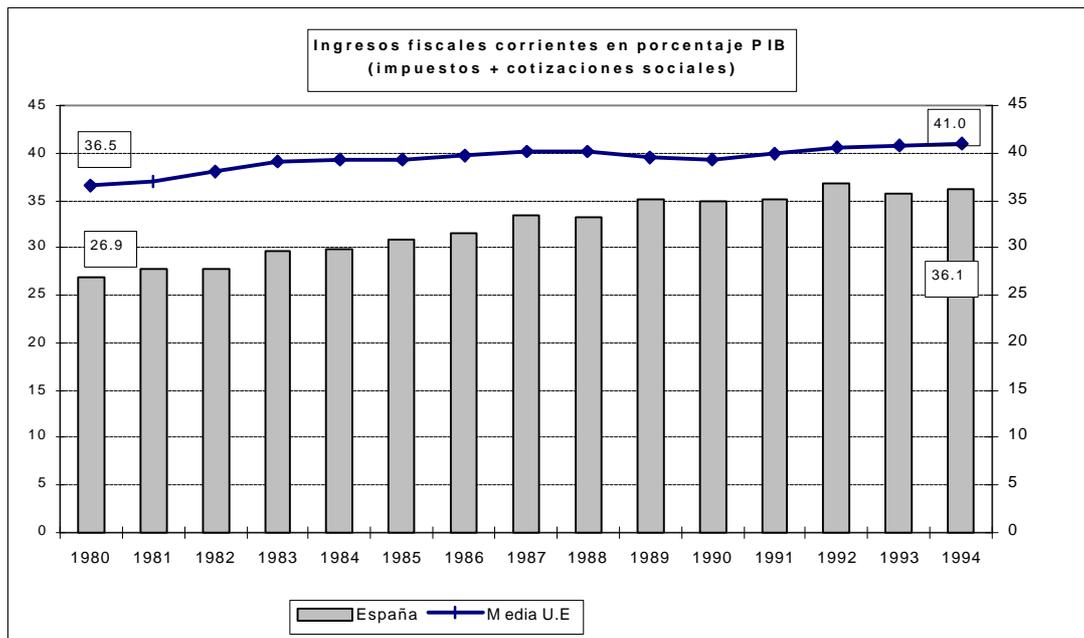
Para observar la evolución de las distintas fuentes de ingresos de una manera más gráfica se puede utilizar la comparación con el PIB . **La recaudación vía impuestos ha incrementado su peso en ocho puntos del PIB en el periodo comprendido por 1983-1994 (13,7 a 21,6%),** mientras **las cotizaciones sociales presentan una evolución mucho más comedida de +1,6 puntos del PIB (13,2 a 14,8).** Crecimiento del peso de las cotizaciones en la riqueza creada que se estabiliza prácticamente alrededor del 12,4% del PIB si se analiza la recaudación de la Tesorería de la Seguridad Social que agrupa básicamente los trabajadores del sector privado (12,4% del PIB en 1983 y 1995 ¹⁶).

A pesar de haber aumentado de manera significativa la presión fiscal en España (once puntos del PIB) en el periodo marcado por los últimos quince años (¹⁷), ésta es en España **todavía inferior a la media comunitaria**, en un porcentaje aproximado de **cinco puntos del PIB** (36,1% frente a 41% según OCDE) (¹⁸). Esta situación comparada con el entorno socioeconómico, desmiente la interesada opinión trasladada desde algunas fuentes que intenta trasladar a la opinión pública una idea de presión fiscal agobiante para el conjunto de los ciudadanos, hasta el punto de penalizar seriamente la actividad económica.

¹⁶ En el año 1995 se reduce la cuota por contingencias generales en un punto.

¹⁷ Presión fiscal dinámica.

¹⁸ Similar distancia existe si se utiliza EUROSTAT como fuente de información (35,8% sobre 41,7%).



El menor peso de los ingresos en términos agregados es extensible a todos los grandes grupos de recaudación. La distancia existente en todos los casos, **permite concluir que la estructura de exacciones fiscales en España, imposición directa, indirecta y cotizaciones, es muy similar al que muestra la media comunitaria.** No obstante, sin minusvalorar los resultados obtenidos de la comparación realizada a partir de una media aritmética, es reseñable mostrar las profundas diferencias existentes entre los distintos países miembros en el reparto de la carga por fuentes de recaudación. La estructura de los sistemas de ingresos es totalmente heterogénea, no existiendo un modelo único de distribución de la carga entre las distintas figuras. Para comprobarlo valga mostrar algunos ejemplos:

- Alemania y Francia, coinciden en cuanto a la preponderancia de las cotizaciones sociales, sin embargo, en el primero la imposición directa es superior a la indirecta, mientras en el segundo ocurre el fenómeno contrario.
- Por contra, en Bélgica, la imposición directa es superior al resto, al igual que en el Reino Unido, aunque mantienen profundas diferencias en cuanto al peso de las cotizaciones sociales.
- Dinamarca constituye un caso extremo en el que las cotizaciones sociales son prácticamente inexistentes (dos por ciento del PIB), mientras la imposición directa asume más de la mitad del total recaudado.

A diferencia de la poca armonía existente en la Unión Europea, los Estados Unidos y Japón mantienen un modelo muy similar. La principal diferencia con la Unión Europea estriba en el menor peso del sector público (casi diez puntos del PIB), con una distribución en la que la imposición directa es preponderante, incluso por encima de la media comunitaria, mientras las cotizaciones sociales e impuestos

indirectos, sobre todo estos últimos, aportan en menor medida que en la mayoría de los países de la Comunidad Europea.

Fuente EUROSTAT

Ingresos totales (impuestos + cotizaciones)

COMPARACION INTERNACIONAL

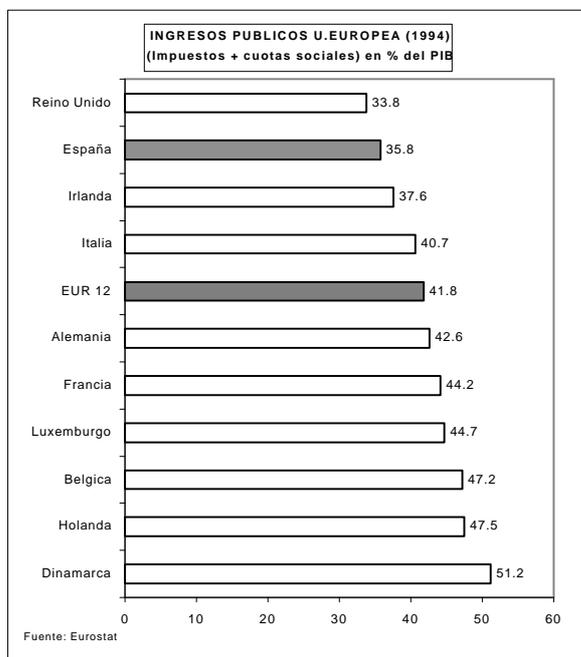
En % sobre PIB	1970	1980	1991	1994
Belgica	36.1	43.6	43.7	47.2
Dinamarca	40.5	44.8	47.1	51.2
Alemania	35.7	40.7	40.5	42.6
Grecia		30.7	39.7	
España	35.1	25.8	34.4	35.8
Francia	31.6	41.1	42.8	44.2
Irlanda	25.8	33.7	36.4	37.6
Italia	30.8	29.9	39.0	40.7
Luxemburgo	37.4	45.4	47.1	44.7
Holanda		44.3	46.3	47.5
Portugal	37.2	29.7	35.6	
Reino Unido		34.8	34.4	33.8
EUR 12			40.1	41.7
EE UU	29.2	29.3	29.8	
Japón	19.7	25.4	30.9	

Fuente: EUROSTAT

Año 1991	Imppto Indirecto	Imppto directo	Cot. sociales	Total
Belgica	11	17	16	44
Dinamarca	17	29	1	47
Alemania	11	13	16	40
Grecia	19	8	12	39
España	10	12	12	34
Francia	14	10	19	43
Irlanda	16	15	6	37
Italia	11	15	13	39
Luxemburgo	19	17	14	47
Holanda	11	17	18	46
Portugal	15	11	10	36
Reino Unido	13	14	7	34
EUR 12	12	14	14	40
EE UU	5	16	9	30
Japón	5	17	9	31

Datos del Libro Blanco de las Comisiones Europeas.

Fuente EUROSTAT



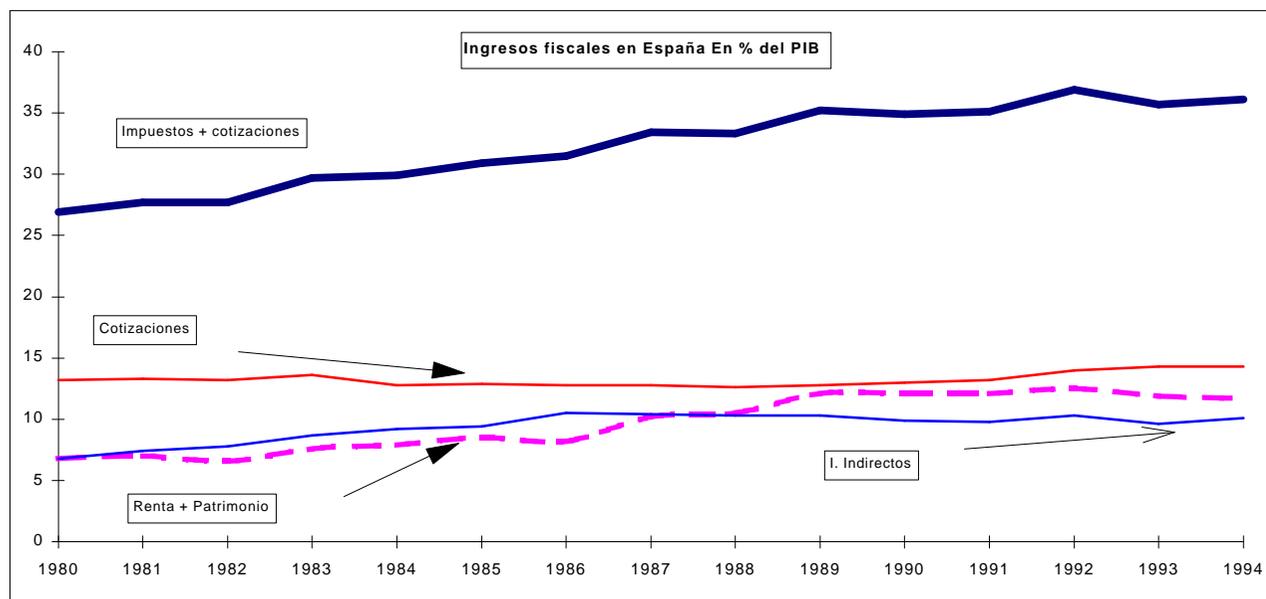
Fuente OCDE

Ingresos públicos (Impuestos + cotizaciones sociales)

Países	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	94/80	
																Puntos	%
Alemania	42.6	42.5	42.6	42.3	42.6	41.9	42.1	41.4	42.2	40.3	40.3	41.8	42.4	42.9	42.9	0.3	0.7%
Bélgica	44.4	45.0	46.7	46.5	47.7	47.8	47.1	47.5	45.9	44.5	44.7	44.7	44.7	45.3	45.4	1.0	2.3%
Dinamarca	46.2	46.2	45.4	47.4	48.4	49.8	51.5	52.3	52.4	51.4	49.5	49.7	50.2	50.6	50.8	4.6	10.0%
España	26.9	27.7	27.7	29.7	29.9	30.9	31.5	33.4	33.3	35.2	34.9	35.1	36.9	35.7	36.1	9.2	34.2%
Francia	42.5	42.6	43.6	44.2	45.3	45.2	44.5	44.9	44.1	43.9	44.0	44.0	43.4	44.5	45.0	2.5	5.9%
Grecia	25.6	24.7	28.0	29.0	29.8	29.8	30.8	31.3	29.8	28.8	31.3	32.0	32.6	33.0	34.0	8.4	32.8%
Países Bajos	46.2	45.6	45.9	47.3	45.4	45.3	45.5	47.9	48.2	45.2	44.8	47.3	47.3	48.5	47.6	1.4	3.0%
Irlanda	31.5	32.5	33.9	35.1	36.0	35.2	36.4	36.1	37.5	34.3	34.3	34.7	35.1	35.3	36.0	4.5	14.3%
Italia	31.1	32.1	34.1	35.6	35.4	35.6	35.9	36.6	37.0	38.7	39.4	40.3	40.8	43.2	42.3	11.2	36.0%
Portugal	29.9	31.6	33.3	35.1	34.9	34.1	34.8	33.3	35.9	36.0	35.5	36.1	38.9	36.7	37.1	7.2	24.1%
Reino Unido	35.1	37.1	37.5	37.3	37.3	37.1	36.6	36.2	36.0	35.4	34.4	34.2	33.2	32.2	32.9	(2.2)	-6.3%
Media U.E	36.5	37.1	38.1	39.1	39.3	39.4	39.7	40.2	40.2	39.6	39.4	40.0	40.6	40.7	41.0	4.5	12.3%

Fuente: Perspectivas Económicas de la OCDE 1994

La presión fiscal en España y en la Unión Europea. Antonio M. López Corral. Gabinete del Secretario de Estado de Hacienda



4.2.2- Cotizaciones sociales

La recaudación obtenida en concepto de cotizaciones sociales viene dada por los ingresos de la Tesorería General de la Seguridad Social y las correspondientes a los trabajadores funcionarios del Estado, siendo las primeras mayoritarias en el conjunto del sistema (noventa por ciento del total).

La Tesorería de la Seguridad Social recauda una suma en concepto de cuotas repartida presupuestariamente en distintos organismos. Así, los ingresos obtenidos son el resultado del pago de la cuota por contingencias generales y accidentes de trabajo (presupuesto INSS), cuota por desempleo (presupuesto del INEM), cuota para formación profesional (presupuesto del INEM) y Fondo de Garantía Salarial (presupuesto del FOGASA). Aplicando el criterio de considerar las cuotas asociadas a una finalidad previamente establecida, las primeras se relacionan con las pensiones contributivas y prestación por enfermedad profesional (incapacidad temporal y permanente), las segundas, como su nombre indica, a las prestaciones básicas por desempleo, las terceras al derecho de los trabajadores a recibir formación profesional y, las últimas a la percepción de una indemnización por extinción de la relación laboral en el caso de insolvencia por parte de la empresa.

La recaudación del total en concepto de cotizaciones sociales correspondiente a trabajadores en el sector privado y sector público presenta en el periodo 1980-1994 un sustancial aumento en términos reales (+60%), aunque este hecho no ha implicado aumentar demasiado la proporción sobre el PIB. En 1994, la recaudación equivalía al 14,8% del PIB, pero las modificaciones en la norma introducidas en los dos últimos años que afectan al tipo de cotización y determinados contratos, reducen para el último año este porcentaje acercándole más al 13,7% existente en 1983.

Ingresos totales en concepto de cotizaciones (Treasorería y otras)					
	1980	1983	1985	1990	1994
Treasorería Seguridad Social	1,818.0	2,752.5	3,302.3	5,752.0	8,501.4
Otros (1)	184.0	297.5	363.7	781.9	1,042.6
TOTAL	2,002.0	3,050.0	3,666.0	6,533.9	9,544.0
En Índice 100= 1980					
Treasorería Seguridad Social	100.0	97.4	96.5	122.9	181.7
Otros	100.0	104.0	105.0	165.1	220.2
TOTAL	100.0	98.0	97.3	126.8	185.2
En % PIB					
Treasorería Seguridad Social	12.0%	12.4%	11.7%	11.5%	13.1%
Otros	1.2%	1.3%	1.3%	1.6%	1.6%
TOTAL	13.2%	13.7%	13.0%	13.0%	14.8%

Fuente: Memoria de la TGSS y Boletín Información Estadística del M^o de Economía. Series anuales
 (1) En buena parte corresponden a cotizaciones denominadas ficticias por funcionarios públicos
 (2) El total coincide con las cifras contenidas en Contabilidad Nacional

Si se tienen en cuenta las cuotas recaudadas por la Tesorería de la Seguridad Social correspondientes en su mayoría a los trabajadores del sector

privado, los ingresos obtenidos se reducen hasta el 13,1% del PIB, poco más de punto superior a la proporción de 1983.

Centrando el análisis en la afiliación TGSS y, por tanto, excluyendo la mayoría de los funcionarios públicos, en 1995 el número de cotizantes alcanzaba los 13,5 millones, número que se reduce hasta los 12,4 millones si se toma tan sólo los ocupados, correspondiendo el resto a trabajadores desempleados con prestación básica cuya cuota asumió el INEM desde 1985. Esta evolución muestra un crecimiento de los cotizantes en números absolutos que oscilan entre los +2,4 y +1,9 millones sobre 1980, dependiendo el criterio utilizado, bandas que se han acercado en los tres últimos años debido al profundo recorte del número de beneficiarios de las prestaciones por desempleo.

TRABAJADORES EN ALTA LABORAL. Con efectos de cotización. (Final de año)							
En miles	1980	1985	1990	1992	1993	1994	1995 (*)
Régimen general	6,828.4	6,553.8	8,657.8	8,537.5	8,271.7	8,414.8	8,666.6
Autónomos	1,484.0	1,901.7	2,173.0	2,147.1	2,162.0	2,244.8	2,295.5
Agrarios	1,573.0	1,660.6	1,398.5	1,230.4	1,188.6	1,170.4	1,155.4
Mar	136.8	136.8	129.3	115.2	105.8	101.9	90.5
Carbón	49.8	50.4	44.4	34.2	31.9	30.1	28.1
Hogar	341.8	309.8	184.7	169.5	156.4	147.5	143.4
Total	10,413.8	10,613.1	12,587.7	12,233.9	11,916.4	12,109.5	12,379.5
En desempleo	791.6	1,162.8	1,310.7	1,607.7	1,736.4	1,410.1	1,140.1
Total corregido	11,205.4	11,775.9	13,898.4	13,841.6	13,652.8	13,519.6	13,519.6
EPA (Tasa media anual)							
Asalariados	8,028.3	7,329.5	9,273.3	9,075.5	8,685.0	8,615.3	8,913.9
No asalariados	3,767.5	3,539.5	3,305.0	3,294.5	3,151.3	3,103.5	3,094.1
OCUPADOS (1)	11,795.8	10,869.0	12,578.3	12,370.0	11,836.3	11,718.8	12,008.0

Fuente: Boletín Informativo de la Seguridad Social y Encuesta de Población Activa del INE

EVOLUCIÓN BASES DE COTIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL..						
Con excepción del régimen especial agrario y régimen especial de trabajadores autónomos						
Grupos de cotización	1983		1995		1995/83 en pesetas constantes	
	B. mínima	B. Máxima	B. mínima	B. máxima	Evolución en %	
Mes					B. mínima	B. máxima
1	54.300	187.950	109.260	362.190	-2.0	-6.2
2	45.030	155.790	90.600	362.190	-2.0	13.2
3	39.150	135.540	78.750	362.190	-2.1	30.1
4	34.830	110.790	73.140	362.190	2.2	59.2
5	34.830	110.880	73.140	269.940	2.2	18.5
6	34.830	101.490	73.140	269.940	2.2	29.5
7	34.830	101.490	73.140	269.940	2.2	29.5
Grupos de cotización:			6.- Subalternos.			
1.- Ingenieros y licenciados.			7.- Auxiliares administrativos.			
2.- Ingenieros Técnicos, peritos y ayudantes titulados.			8.- Oficiales de 1ª y 2ª			
3.- Jefes administrativos y de taller.			9.- Oficiales de 3ª y especialistas.			
4.- Ayudantes no titulados.			10.- Peones.			
5.- Oficiales administrativos.			11.- Trabajadores menores de 18 años			
Elaboración propia a partir del Boletín informativo de la Seguridad Social.						

La recaudación final por cotizaciones está en función del nivel de renta producida y la participación de los asalariados en la misma, aunque como elemento adicional influye la norma en vigor que fija la base de cálculo y el tipo aplicado. Identificando la importancia del incremento de riqueza y su distribución factorial por factores de producción, en el aspecto normativo, las bases reguladoras mínimas están prácticamente estancadas en las cuantías existentes en 1983, mientras las bases máximas crecieron en términos reales

entre un 13 y un 60% dependiendo del grupo de cotización. En términos genéricos los grupos de menor cualificación (4, 5, 6 y 7), sobre todo el cuatro de *'ayudantes no titulados'* han sido los que han visto acrecentarse en mayor medida la base máxima de cotización, mientras el número uno en el que se encuadran *'ingenieros y licenciados'*, incluso han reducido su base máxima en términos reales. Esta evolución, podría calificarse como un tanto regresiva, al permitir a los trabajadores con salarios más elevados cotizar por bases inferiores a su salario real, aunque la valoración final debe tener en cuenta que la prestación por jubilación a recibir está también topada en una cantidad inferior a la base máxima de cotización (276.996 de pensión máxima frente a 374.880 pts de base de cotización máxima mensual en 1996).

En lo referente a los tipos de cotización, en contra de lo afirmado por algunas fuentes, el tipo vigente en 1995 era incluso un punto inferior al de 1979, tanto para el régimen general (37,2%) como el de autónomos (28,3%), aunque se ha incrementado el de empleados de hogar (22% sobre 20%). Disminución en términos agregados que ha beneficiado a la cuota del empleador (-1,7 puntos), mientras la del trabajador crecía en +0,7 décimas,.

Tipos de cotización a la Seguridad Social por regímenes												
	1979			1986			1994			1995		
	Empl	Trabaj	Total									
GENERAL	32.6	5.6	38.2	30.9	6.0	36.9	31.6	6.6	38.2	30.9	6.3	37.2
Comunes				24.0	4.8	28.8	24.4	4.9	29.3	23.7	4.6	28.3
Desempleo				5.2	1.1	6.3	6.2	1.6	7.8	6.2	1.6	7.8
Fogasa				1.1		1.1	0.4		0.4	0.4		0.4
F.profesional				0.6	0.1	0.7	0.6	0.1	0.7	0.6	0.1	0.7
Horas .extras (est)				12.0	2.0	14	12.0	2.0	14.0	12.0	2.0	14.0
Horas .extras (no est)				24.0	4.8	28.8	24.4	4.9	29.3	24.4	4.9	29.3
Especial Agrario												
- Cuenta ajena					9.0	9.0		11.5	11.5		11.5	11.5
- Cuenta propia					15.0	15.0		18.8	18.8		18.75	18.8
- Jornadas reales				6.0		6.0	14.0		14.0	15.5		15.5
Trabaj.autonomos					28.8	28.8		28.8	28.8		28.3	28.3
Empleados de hogar				16.5	3.5	20.0	18.3	3.7	22.0	18.3	3.7	22.0

Fuente: Boletín estadístico de la Seguridad Social.

Adicionalmente, en los últimos años se ha introducido un fenómeno adicional, la elevada desviación en las previsiones iniciales de inflación ha influido para que las bases reguladoras crecieran por debajo de la evolución real de los precios, restando poder recaudador a las cotizaciones sociales.

Analizando la distribución de aportaciones por tipos de cuotas, las cuotas recaudadas por el TGSS a los empleadores y trabajadores en concepto de contingencias comunes y accidentes de trabajo son las que constituyen la mayor parte de los ingresos por cotizaciones sociales (82%). El resto de las cuotas pagadas mantienen una presencia inferior, aunque es remarcable el proceso seguido por la de desempleo, que casi ha triplicado su recaudación en términos reales en el periodo delimitado por los últimos quince años (del 6,7 al

16% sobre el total de cotizaciones) (¹⁹). La cuota por formación profesional y FOGASA completan la aportación, sumando entre ambas tan sólo un 2,2% del total, a pesar de la elevación en el tipo aplicada a la primera en los últimos ejercicios.

Después de ralentizar el ritmo de crecimiento a través de las cotizaciones en el año 1993 (+0,5%) debido a la fuerte recesión de la economía española que tuvo entre otras consecuencias una significativa destrucción de empleo (más de 600 mil cotizantes menos en el TGSS), la recaudación actual por cotizaciones sociales alcanzó en 1995 los 8,6 billones de pesetas. A pesar de existir una recuperación de la actividad económica, la decisión adoptada por el Gobierno en 1995 de reducir en un punto la cuota por contingencias comunes a lo que sumar la existencia de determinadas formas de contratación exentas de cotización total o parcialmente, ha quebrado una evolución al alza de la recaudación, hasta el punto reducirse en casi tres puntos en un ejercicio con un crecimiento positivo del PIB en la misma cuantía.

Conocida de la experiencia pasada, se pueden obtener cara al futuro algunas consecuencias sobre algunas de las decisiones adoptadas. Una de las variables a tener en cuenta es la aplicación de bonificaciones y exenciones en algunos contratos que afectan a su cotización a la Seguridad Social, método utilizado en los últimos años con relativa profusión como instrumento de política económica, en un intento de potenciar la contratación de colectivos específicos mediante una reducción del coste laboral.

Se deben diferenciar los efectos para la Seguridad Social entre las dos, ya que las bonificaciones como apoyo a la contratación de colectivos menos favorecidos (minusválidos, parados de larga duración, jóvenes, mujeres, mayores de 45 años) han corrido hasta la fecha a cuenta del presupuesto de gastos de algún Ministerio. Como muestra, cabe ser recordado el RD 799/85 de contratación de jóvenes menores de 26 años que incluía la bonificación de por vida del cincuenta por ciento de la cuota por contingencias generales (²⁰).

Por contra, las exenciones suponen una pérdida de recaudación para la Tesorería de la Seguridad Social. Así, la actual legislación sobre los contratos de aprendizaje y sobre contratos a tiempo parcial de duración inferior a doce horas semana o cuarenta y ocho al mes presenta una exención total de pago de cuotas para los segundos, reduciendo hasta la cinco mil pesetas el pago de los primeros,

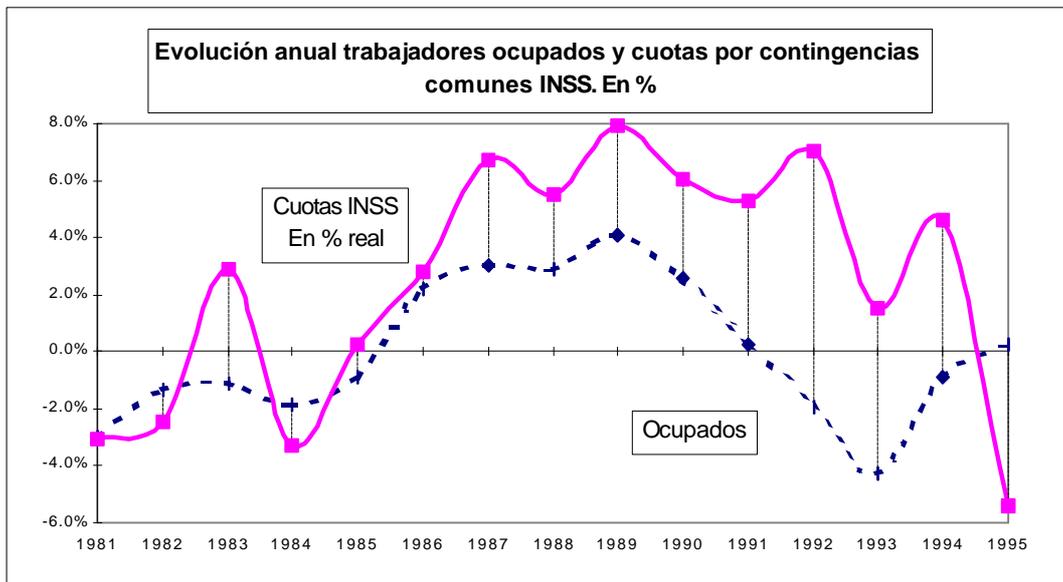
Sin entrar a valorar los resultados, las repercusiones de utilizar estos mecanismos que buscan en última instancia la incentivar estos contratos

¹⁹ La cuota por contingencias comunes de los desempleados con prestación básica, se divide en dos partes a partir de 1994 debido a la modificación legislativa que traspasa parte de esta cuota a los propios beneficiarios de las prestaciones (setenta por ciento de la cuota del trabajador) manteniendo el INEM el resto (trabajador y empleador).

²⁰ Según declaraciones del Mº de Trabajo, el coste de este programa superó en 1992 los cien mil millones de pesetas.

apoyándose en un menor coste laboral, deberían ser asumidas por alguna de las múltiples políticas de gasto del presupuesto, en primer lugar porque no deben afectar a la recaudación vía cuotas que tienen una función determinada y, en segundo pero no menos importante, porque la exención en el pago de la cuota conlleva para el trabajador la pérdida de derechos para acceder a las distintas prestaciones sociales contributivas.

Cotizaciones sociales recaudadas por la Tesorería General de la Seguridad Social							
En miles de millones de pts corrientes							
	1980	1983	1985	1990	1993	1994	1995(p)
Cont. Generales +acc.trabajo	1,597.8	2,284.3	2,501.5	4,550.4	5,957.7	6,610.5	6,592.3
Cont generales (desempleados)			181.2	310.9	566.4	537.0	487.8
Total cuota INSS	1,597.8	2,284.3	2,682.7	4,861.3	6,524.1	7,147.5	7,080.1
Cuota desempleo	116.6	315.0	403.3	800.1	1,090.6	1,168.4	1,360.0
Formación profesional				100.1	124.3	127.5	142.9
FOGASA	17.0	25.0	35.0	52.9	58.5	58.0	58.0
TOTAL	1,731.4	2,624.3	3,121.0	5,814.4	7,797.5	8,501.4	8,641.0
Participación por epígrafes	1980	1983	1985	1990	1993	1994	1995(p)
Cont. Generales +acc.trabajo	92.3%	87.0%	80.2%	78.3%	76.4%	77.8%	76.3%
Cont generales (desempleados)	0.0%	0.0%	5.8%	5.3%	7.3%	6.3%	5.6%
Total cuota INSS	92.3%	87.0%	86.0%	83.6%	83.7%	84.1%	81.9%
Cuota desempleo	6.7%	12.0%	12.9%	13.8%	14.0%	13.7%	15.7%
Formación profesional	0.0%	0.0%	0.0%	1.7%	1.6%	1.5%	1.7%
FOGASA	1.0%	1.0%	1.1%	0.9%	0.8%	0.7%	0.7%
TOTAL	100.0%						
% PIB	1980	1983	1985	1990	1993	1994	1995(p)
Cont. Generales +acc.trabajo	10.5%	10.3%	8.9%	9.1%	9.8%	10.2%	9.7%
Cont generales (desempleados)	0.0%	0.0%	0.6%	0.6%	0.9%	0.8%	0.7%
Total cuota INSS	10.5%	10.3%	9.5%	9.7%	10.7%	11.1%	10.4%
Cuota desempleo	0.8%	1.4%	1.4%	1.6%	1.8%	1.8%	2.0%
Formación profesional	0.0%	0.0%	0.0%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%
FOGASA	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
TOTAL	11.4%	11.8%	11.1%	11.6%	12.8%	13.1%	12.7%



4.2.3- Sistema tributario

El sistema tributario es la primera fuente de ingresos públicos al aportar aproximadamente el 53% del total de ingresos. El resultado es agregación de la recaudación obtenida mediante los impuestos y las tasas, aunque la aportación de las segundas es marginal en términos agregados, centrándose fundamentalmente en los impuestos, en su doble vertiente de directos (renta) e indirectos (consumo).

El sistema impositivo español se apoya en mayor medida en la imposición directa. En 1994 la recaudación obtenida a través de los impuestos directos suponía el 53% del total de la imposición, mientras la alcanzada con los impuestos sobre el consumo aportaba el restante 47%. La estructura actual en las aportaciones supone, por tanto, un cambio cualitativo respecto a la existente antes de la reforma de las principales figuras impositivas iniciada en 1979, momento en el que la imposición directa e indirecta aportaban prácticamente en la misma proporción, si bien la tendencia se ha suavizado con las modificaciones introducidas en los últimos años en dirección al incremento de los tipos de gravamen en el IVA.

Total impuestos en el conjunto de las Administraciones Públicas					
Participación por epígrafes (Solo impuestos)					
En mmpts depta	1980	1983	1985	1990	1994
I.DIRECTOS	49.9%	46.4%	45.7%	54.8%	53.0%
I.INDIRECTOS	50.1%	53.6%	54.3%	45.2%	47.0%
IVA	0.0%	0.0%	0.0%	22.6%	23.6%
Otros ligados a prod.	38.0%	42.2%	44.1%	20.0%	23.2%
ligados a la importación	12.1%	11.4%	10.2%	2.6%	0.2%
TOTAL IMPUESTOS	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Sobre PIB	1980	1983	1985	1990	1994
I.DIRECTOS	6.9%	7.6%	8.2%	12.0%	11.5%
I.INDIRECTOS	6.9%	8.8%	9.8%	9.9%	10.2%
IVA	0.0%	0.0%	0.0%	5.0%	5.1%
Otros ligados a prod.	5.2%	6.9%	7.9%	4.4%	5.0%
ligados a la importación	1.7%	1.9%	1.8%	0.6%	0.0%
TOTAL IMPUESTOS	13.7%	16.4%	18.0%	21.9%	21.6%

Fuente: Boletín de estadísticas del sector público. Series anuales del M. de Economía y Hacienda

Si se observa desde la perspectiva de la Administración que gestiona los ingresos, lo que no implica de manera obligada disponer de la capacidad normativa, el conjunto de figuras impositivas en vigor pueden dividirse en tres grandes grupos: Estado, Comunidades Autónomas y Comunidades Locales.

Si bien el primero agrupa hasta la fecha la mayor parte de los impuestos, incluidos los de mayor potencia recaudatoria, las Administraciones Territoriales tienen potestad sobre la definición y gestión de un número cada vez mayor de impuestos, por los que se obtiene un nivel de ingresos que cabe calificar ya de sustancial (²¹).

²¹ La situación cambiará significativamente si se desarrolla el acuerdo de financiación autonómica pactado en mayo de este año entre el Partido Popular y Convergencia y Unión .

De acuerdo a lo establecido en el modelo de financiación del Estado de las Autonomías contemplado en la LOFCA, además de la situación específica de Euskadi y Navarra que gestionan el grueso de la imposición directa, durante los últimos ejercicios fiscales se ha producido la transferencia desde el Estado a las CC.AA de algunos de los impuestos directos. Es el caso, entre otros, del Impuesto sobre el Patrimonio, Impuesto sobre Sucesiones e Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados, a los que añadir el Impuesto sobre el Juego.

Este proceso ha generado, que en 1993 las CC.AA. obtuvieran unos ingresos propios en concepto de impuestos cercanos a los 900 mmpts, provenientes fundamentalmente de impuestos sobre el consumo. A estos ingresos se debe añadir la recaudación obtenida mediante tasas que, si bien a nivel agregado es residual, para las CC.AA. supone una fuente de ingresos por un valor casi 400 mmpta, más de la tercera parte de lo obtenido mediante impuestos.

Las Corporaciones Locales gestionan figuras tributarias con una elevada capacidad recaudatoria que proporcionan un nivel de ingresos nada despreciable. Los impuestos más importantes son: el Impuesto de Actividades Económicas, el Impuesto de Circulación de Vehículos y el Impuesto de Bienes Inmuebles, anterior Contribución Territorial Urbana.

En 1994, la suma de impuestos directos e indirectos bajo su competencia le supuso a los Ayuntamientos unos ingresos superiores a 1,8 bpts. Cantidad a la que se debe añadir los 660 mmpts obtenidos mediante las distintas tasas establecidas, lo que significa, al igual que para las CC.AA., un importante complemento para su tesorería.

En suma, sin pretender entrar en el debate sobre las necesidades de financiación de las Autonomías y Ayuntamientos para cubrir el principio de suficiencia, el conjunto de las AA.TT. (²²) manejaban en 1994 un volumen de recursos propios obtenidos a través del sistema tributario de casi 3,8 bpts, lo que supone una cantidad equivalente al 6,2% del PIB y, alrededor del ventiseis por ciento del total del total recaudada por el conjunto de las Administraciones Públicas. Participación sobre el total de ingresos del sistema tributario que ha crecido en siete puntos en los últimos quince años.

²² Se excluye el ingreso obtenido por Euskadi a través de los impuestos con capacidad normativa, entre ellos el Impuesto de Sociedades, gestionados por las Diputaciones forales.

Ingresos AA.PP por impuestos (sin tasas ni cotizaciones sociales)									
Distribución por Administraciones (excepto Euskadi)									
	1980	1983	1985	1990	1991	1992	1993	1994	
TOTAL AA.PP.	2,080	3,630	5,041	10,994	12,005	13,335	13,210	13,210	
ESTADO	1,812	2,937	3,911	8,823	9,632	10,813	10,489	10,489	
AA.TT.	268	693	1,130	2,171	2,373	2,522	2,721	2,721	
CC.AA. (1)	1	128	329	785	821	866	897	897	
CC.LL.	267	565	802	1,386	1,552	1,656	1,824	1,824	
Participación epígrafes									
TOTAL AA.PP.	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	
ESTADO	87.1%	80.9%	77.6%	80.3%	80.2%	81.1%	79.4%	79.4%	
AA.TT.	12.9%	19.1%	22.4%	19.7%	19.8%	18.9%	20.6%	20.6%	
CC.AA. (1)	0.1%	3.5%	6.5%	7.1%	6.8%	6.5%	6.8%	6.8%	
CC.LL.	12.8%	15.6%	15.9%	12.6%	12.9%	12.4%	13.8%	13.8%	
Sobre PIB									
TOTAL AA.PP.	13.7%	16.3%	17.9%	22.0%	21.9%	22.7%	21.7%	20.4%	
ESTADO	12.0%	13.2%	13.9%	17.6%	17.6%	18.4%	17.2%	16.2%	
AA.TT.	1.8%	3.1%	4.0%	4.3%	4.3%	4.3%	4.5%	4.2%	
CC.AA. (1)	0.0%	0.6%	1.2%	1.6%	1.5%	1.5%	1.5%	1.4%	
CC.LL.	1.8%	2.5%	2.8%	2.8%	2.8%	2.8%	3.0%	2.8%	

Fuente: Boletín de información estadística del sector público. M. Economía y Cuentas Administraciones Públicas
(1) Sin Euskadi. Al cobrar las Diputaciones forales se contabilizan como transferencias corrientes.
Diferencia en datos absolutos debido a la metodología.

Total AA.PP. (1993)									
Total sistema tributario (impuestos + tasas)	Participación epígrafes			% sobre PIB					
	Imptos	tasas	Total	Imptos	tasas	Total	Imptos	tasas	Total
TOTAL AA.PP.	13,210	1,371	14,581	100%	100%	100%	21.7%	2.3%	23.9%
ESTADO	10,489	326	10,815	79%	24%	74%	17.2%	0.5%	17.8%
AA.TT.	2,721	1,045	3,766	21%	76%	26%	4.5%	1.7%	6.2%
CC.AA.	897	385	1,282	7%	28%	9%	1.5%	0.6%	2.1%
CC.LL.	1,824	660	2,484	14%	48%	17%	3.0%	1.1%	4.1%

Como ya se ha mencionado, actualmente la imposición directa es predominante en el sistema impositivo. Dentro de los impuestos que gravan la renta generada, el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) ocupa la primera posición en cuanto aportaciones (ochenta por ciento), en un proceso continuo de aumento, que ni siquiera se ha quebrado con la fuerte reducción de empleo sufrida en los últimos años.

El Impuesto de Sociedades completa la imposición directa del Estado, con un proceso tendencial a la baja de su recaudación en los últimos ejercicios, fruto de la disminución de la actividad económica y el fuerte aumento de las deducciones fiscales incorporadas al mismo (en 1995 alcanzaron el medio billón de pesetas, cifra que supera la mitad de la recaudación esperada). Siendo justificables las repercusiones derivadas de la primera causa, no lo parecen tanto las derivadas de las deducciones, en un sistema como el español en el que existe un elevado fraude.

Dentro de la imposición sobre la renta generada, están tomando un protagonismo sustancial algunas de las figuras transferidas. Si bien, los Impuestos sobre el Patrimonio y Sucesiones realizan una aportación modesta, no es el caso del Impuesto de Actividades Económicas, que a falta de cifras disponibles, debe ser la principal fuente de ingresos de la imposición directa controlada por los Ayuntamientos (781 mmpmts en 1992).

En cuanto a la imposición indirecta, el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) asume desde el inicio de su aplicación en España en 1986, el mayor protagonismo, habiendo desbancado a los Impuestos Especiales y del Petróleo (impuestos sobre hidrocarburos, tabaco y alcoholes). Actualmente, el IVA recauda las dos terceras partes de los ingresos sobre el consumo de carácter estatal.

A la hora de establecer una visión global de la imposición y las posibles repercusiones de realizar modificaciones en la estructura de la misma, no deben ser olvidados el conjunto de impuestos indirectos en manos de las AA.TT. que suponen casi la mitad de la recaudación del IVA y superan la obtenida a través de los impuestos especiales y del petróleo.

La visión descriptiva mostrada oculta otras perspectivas fundamentales del sistema tributario que afectan directamente a su grado de equidad: el reparto de la carga por fuentes de renta y colectivos que la obtienen y el grado de progresividad por niveles de ingresos.

Parece demostrada la excesiva carga que sufren las rentas procedentes del trabajo dependiente. Sin embargo, la situación se asocia tan sólo con el IRPF, cuando puede extenderse al conjunto del sistema tributario.

Las rentas del trabajo aportan algo más del 76% de la base imponible del IRPF, y el 70% de la cuota líquida (²³). Las modificaciones introducidas en la Ley 6/91 que aumentaban hasta el 5% los gastos deducibles para este tipo de rentas no han servido para modificar la estructura de las aportaciones. El todavía insuficiente cumplimiento fiscal de los rendimientos de empresarios y profesionales, al que sumar, sobre todo, el tratamiento privilegiado que disfrutaban las rentas del capital mobiliario, han anulado los posibles efectos ventajosos para los asalariados derivados de la nueva Ley del IRPF.

La mayor aportación de las rentas del trabajo dependiente se extiende a los impuestos indirectos, de cuya cuota líquida recaudada, utilizando un criterio prudente, puede decirse que soportan aproximadamente las dos terceras partes.

Realizado un supuesto a partir de las cifras conocidas correspondientes a 1992 en el que incluso se asocia a las rentas distintas del trabajo el total de la recaudación originada a través de los impuestos directos competencia de las AA.TT., muestra un resultado en el que **las rentas del trabajo dependiente asumirían el 58% de la carga fiscal, un porcentaje superior al que le corresponde en el reparto de la renta generada (50%).**

²³ Memoria Tributaria de 1994 correspondiente al ejercicio fiscal 1993, última información oficial disponible.

Distribución de la carga impositiva por fuentes de renta (1993)

Supuesto utilizado:

* Rentas del trabajo dependiente: 70% cuota líquida del IRPF, 70% de la cuota líquida de los I.Indirectos (Estado y AA.TT):

* Otras rentas: Total cuota líquida del Impuesto de Sociedades, Impuesto de Actividades Económicas, Impuesto sobre el Patrimonio, Resto de la imposición directa.

Se pueden señalar a dos causas para explicar el desequilibrado reparto entre rentas: la progresiva desfiscalización de las rentas de capital y, probablemente más importante incluso, el elevado fraude del sistema tributario español.

La norma de los impuestos más significativo mantenía hasta 1992 en términos globales unos criterios bastante aceptables de equidad, sin embargo, las sucesivas modificaciones han quebrado seriamente el grado de equidad. El camino iniciado con el tratamiento específico de las plusvalías recogido en la Ley 18/91, profundizada en las medidas aprobadas por el Gobierno del PP en junio de 1996, quiebran la equidad vertical al exonerar de gravamen progresivo a las plusvalías (tipo único del 20% con independencia de la renta obtenida) y, la horizontal al exonerar parcialmente de sus aportaciones a las rentas del capital productivo autorizando la actualización de los activos en el balance (²⁴).

No obstante, a pesar de existir una mayor aportación de las rentas del trabajo dependiente, el sistema de imposición directa mantiene todavía un grado importante de progresividad que se muestra en el hecho que el 1% de los contribuyentes aporten el 20% de la recaudación total del IRPF. Con independencia de ser consideradas rentas del trabajo y, sin olvidar la pérdida de progresividad en las rentas de capital, no parece conveniente propiciar una reforma de la tarifa que elimine la posibilidad de redistribuir la riqueza por lo menos dentro de los receptores de las rentas del trabajo.

Por último, a pesar del fuerte ritmo de crecimiento de la presión fiscal en la última década y, en contra de los que pretenden mostrar el sistema impositivo español como confiscatorio, debe ser recordado que existen todavía márgenes hasta alcanzar la media de presión tributaria existente en la Comunidad Europea. Aprovechar el diferencial existente en la actualidad, supondría unos ingresos adicionales cuantificados como mínimo casi tres billones de pesetas (Imposición directa: 2 puntos del PIB e Imposición indirecta: 2 del PIB).

Reconfigurar el sistema tributario con una mayor equidad en el contexto de una armonización comunitaria y reducir significativamente el elevado fraude

²⁴ Mayor detalle en 'Valoración de las medidas aprobadas por el Partido Popular presentadas como instrumento de reactivación de la actividad económica'. Gabinete Técnico Confederal de CC.OO. junio de 1996.

fiscal existente en España implicaría, además de aumentar el grado de equidad en la distribución de la carga, la posibilidad de reducir en su totalidad el actual déficit público.

5.- Necesidad de racionalizar la estructura y la financiación de nuestro sistema de protección social.

A partir de 1978 se inicia un fuerte proceso de racionalización de la estructura la Seguridad Social, con la reducción de regímenes, la incorporación de colectivos al régimen de Autónomos y la homogeneización de cotizaciones y prestaciones. No obstante, el necesario proceso se ha hecho sólo a medias y de manera deslabazada en lo que se refiere a la estructura del conjunto de la protección social.

A pesar de no estar suficientemente delimitado en la norma, al hablar del sistema de protección social se ha generalizado tácitamente el uso de tres niveles: uno de base profesional y contributivo; otro universal o no contributivo; y por último un nivel complementario y libre.

En la norma, el desarrollo no se ha producido con esa nitidez, y en cambio han ido apareciendo importantes distorsiones:

- el sistema de financiación no corresponde a la naturaleza de las prestaciones, y tiene problemas estructurales aún por resolver.

- En el Sistema Nacional de Salud se configura como de cobertura universal, pero no alcanza a serlo y se financia de forma mixta (impuestos y cotizaciones).

- En el ámbito de los servicios sociales, especialmente después de la transferencia a las CC.AA. se ha producido una universalización de facto, en el sentido de posibilitar el acceso a las prestaciones de todas las personas con independencia de su condición de asalariados, sin unificar la legislación, ni acomodar el sistema de financiación.

Aunque el ámbito de esta reflexión pudiera estar limitado a las prestaciones económicas de la seguridad social, se hace imposible analizar propuestas de estructuración y financiación de la protección social, sin abordar conjuntamente, aunque sea con limitaciones, aspectos referidos a la asistencia sanitaria y los servicios sociales. Siendo necesario incorporar las prestaciones económicas del INEM, sin entrar en el debate sobre cual ha de ser la entidad gestora responsable de las prestaciones económicas por desempleo.

Es urgente acometer pues una cierta estructuración estable de nuestro sistema de protección social, que suponga el pleno cumplimiento de los mandatos constitucionales y, al tiempo optar nítida y coherentemente por uno de los modelos posibles de desarrollo constitucional. En este sentido, es necesario apuntar algunas líneas de actuación, junto a algunos interrogantes basado en la una estructura con cuatro niveles:

- I.- Nivel universal.
- II.- Nivel profesional contributivo.
- III.- Nivel no contributivo asistencial.
- IV.- Nivel libre de carácter complementario.

I. Nivel Universal.

En el se incluirían aquellas prestaciones a las que tendría derecho todo ciudadano ante situaciones de necesidad.

*** asistencia sanitaria.**

La plena universalización subjetiva de las prestaciones del Sistema Nacional de Salud (SNS). En el ámbito de la cobertura objetiva parece necesario entrar en la dinámica de concretar cuales son las prestaciones que el S.N.S se compromete a prestar de manera gratuita en el momento del uso. Los razonamientos para serían :

- Necesidad de establecer de manera homogénea para todo el país el nivel de cobertura básico del SNS.

- Impedir que sea la oferta del mercado sanitario y tecnológico el que determine el nivel de cobertura del sistema y sus prioridades.

- Tener un instrumento de ordenación y planificación público que determine las prioridades en las prestaciones (vinculadas a los Planes de Salud) y en el volumen y prioridad de los gastos.

No discutir claramente estas cuestiones, supone dejar a la discrecionalidad de los gestores y a la situación de cada momento, la decisión del nivel de cobertura. Con las consecuencias que ello conlleva : exclusión de prestaciones asistenciales cada vez más importantes en nuestra sociedad (salud mental), diferenciación entre territorios, por la diferencia de dispositivo o por opciones distintas (asistencia socio-sanitaria, o interrupción voluntaria del embarazo).

La financiación de este nivel de cobertura universal sería exclusivamente con aportaciones del Estado, que a través del SNS debería articular criterios y mecanismos de distribución territorial de la financiación sanitaria.

Este planteamiento de la universalización supondría un mayor coste por la ampliación de las personas cubiertas, aunque no excesivo, dado que el nivel de cobertura actual es muy elevado.

Es evidente que la universalización subjetiva en relación a lo que serían las prestaciones básicas del S.N.S. no es incompatible con la cobertura complementaria desde la iniciativa privada. Y en ese ámbito de complementariedad es donde debe situarse la participación del sector privado en la cobertura y financiación de la asistencia sanitaria.

Por tanto son rechazables los intentos de sectores privados, avalados por PP y CiU, de apuntar hacia una reforma estructural del sistema, que permitiera la elección de la entidad aseguradora (SNS o Mutualidad de Previsión o Seguro Privado), a la cual dirigir la recaudación correspondiente a las cuotas obligatorias de Seguridad Social. Formula (propuesta por CiU), por otra parte, perdería todo su fundamento si se acordara la financiación estatal de la asistencia sanitaria.

Ello, por supuesto, se sitúa en un plano distinto al de los mecanismos y formas diversas de provisión de los servicios sanitarios que han de formar parte del nivel de cobertura universal del S.N.S.

*** servicios sociales.**

Los servicios sociales han tenido hasta hace poco una concepción asistencial, iniciando de la mano de la Ley de Seguridad Social un proceso de conversión en derechos, aunque limitados al ámbito profesional.

La Constitución Española abre, al menos en teoría, una nueva etapa, al establecer determinados mandatos en relación a los discapacitados y, a lo que se califica como *"ciudadanos durante la tercera edad"*.

La falta de ordenación a nivel estatal de los servicios sociales, ha llevado a una gran dispersión territorial en los niveles de cobertura, a una inseguridad de los ciudadanos sobre las prestaciones a que tienen derecho y, a una profunda confusión sobre las fuentes de financiación y su relación con las prestaciones y sus beneficiarios.

Ello ha conducido a una situación en la que de facto se ha producido una apertura subjetiva de la cobertura -no puede hablarse de universalización-, de manera que con recursos aportados por la Seguridad Social contributiva, las CC.AA. están prestando servicios a los ciudadanos, sin distinguir entre los cotizantes y los no cotizantes a la Seguridad Social.

Se hace urgente una discusión social y política, que culmine en una ordenación de nuestro sistema de servicios sociales, delimitando los servicios que los poderes públicos tienen la obligación de prestar, delimitando las administraciones públicas responsables de la prestación de cada servicio y estableciendo mecanismos de financiación estatal y criterios objetivos de distribución territorial a las CC.AA. y a las Administraciones Locales. Se debe acabar con las fórmulas de financiación concertada en cascada, de la mano de los conciertos entre administraciones públicas, que conllevan por su lentitud altos costes financieros, incrementos de déficits públicos, clientelismo en el reparto de los recursos y menor eficiencia social.

II. Nivel Profesional Contributivo.

Integrado por las prestaciones económicas de los sistemas profesional es de Seguridad Social (INSS; ISM; INEM; Clases pasivas) su financiación debiera ser básicamente contributiva, a partir de las cotizaciones de las cotizaciones sociales.

A partir de este criterio básico, en esta materia habría que debatir sobre algunos aspectos:

- mecanismos de financiación estatal de los déficits estructurales de determinados regímenes sometidos a procesos de reconversión.

- responsabilidad en la financiación de los complementos de mínimos, que estará en función del carácter que se les quiera otorgar, y de su relación con las pensiones no contributivas.

- mecanismos de financiación de los procesos de integración de algunos regímenes y especialmente de sus déficits.

- prestaciones dirigidas a cubrir los efectos de las situaciones temporales o definitivas de colectivos de trabajadores, como consecuencia de procesos de reconversión. En estos supuestos debería evitarse que las empresas externalizaran los costes de la reconversión, o de los procesos de ajuste, trasladándolos al sistema público de protección social. Su financiación, de carácter contributivo debiera recaer en fondos interempresariales, estructurados a nivel de sector o estatal. con mecanismos de financiación que corresponsabilizaran a trabajadores y empresarios en su gestión, y en los que los criterios de financiación, tuvieran en cuenta no sólo el volumen de plantilla ocupada, sino la utilización de los fondos, así como mecanismos de cofinanciación de las medidas acordadas.

El acceso de los beneficiarios, formas y fuentes de financiación e incluso presupuestos, debieran diferenciarse de lo que serían prestaciones no contributivas. Ello no necesariamente

significa el establecimiento de compartimentos estancos de gestión, sino una legislación y unos instrumentos de gestión que permitan la diferenciación de los niveles de cobertura, tanto en lo que hace referencia a las pensiones, como al resto de prestaciones económicas.

En relación a las prestaciones de desempleo, actualmente totalmente contributivas, cabría distinguir entre :

- prestaciones de carácter contributivo, a las que se tendría acceso, a partir de la situación de desempleado, y en función de las cotizaciones realizadas al sistema. Su financiación, como hasta ahora, podría recaer en las cotizaciones sociales.

- prestaciones no contributivas, a las que se tendría acceso, a partir de la situación de desempleado, y en función de la existencia de situaciones de necesidad o personales previamente establecidas. Este tipo de prestaciones que actualmente se incluyen en buena dentro de la denominadas asistenciales deben correr a cargo de las aportaciones del Estado y, por tanto estarían incluidas en el siguiente nivel.

III. Nivel no Contributivo Asistencial.

No se puede hablar de un carácter universal, dado que las prestaciones están en función de la existencia de una estado de necesidad o un hecho causante (edad de jubilación, invalidez), pero también de la falta de recursos económicos del interesado o de su unidad familiar.

En el se incluirían las prestaciones no contributivas (pensiones, prestaciones familiares, subsidios a desempleados con cargas familiares o situación de necesidad).

En este sentido parece necesario avanzar en la unificación de los subsistemas existentes (FAS, LISMI, PNC) en un único nivel de prestaciones no contributivas, aunque analizando los problemas específicos de algunos colectivos de minusválidos.

Mención aparte merece una prestación, la del SOVI, que se encuentra en terreno de nadie. Es por su concepción y los mecanismos de acceso una pensión de carácter contributivo, aunque sometida a otros requisitos distintos a los propios de las prestaciones establecidas por la Ley General de Seguridad Social, que en cambio en la última década ha venido siendo tratada a efectos de revalorización y de fijación de su cuantía, como una pensión no contributiva. En este sentido conviene iniciar una reflexión sobre la injusticia que supone dar un tratamiento prácticamente igualitario a las pensiones no contributivas, del que se da a los perceptores del SOVI, que en algunos supuestos aportan cotizaciones por períodos importantes (hasta 15 años).

Esta reflexión es aún más necesaria si se atiende al proceso iniciado con la Ley de 1985 para dotar al sistema de unos caracteres más contributivos (ampliación del período mínimo y período de cotización cualificado). Y la conclusión pudiera ser la de establecer a efectos de cuantía un estadio intermedio, más diferenciado entre PNC y pensión contributiva mínima.

*** Rentas de Inserción.**

También en el nivel no contributivo, asistencial, hay que plantearse el encuadramiento de lo que se conoce como rentas de inserción, que aunque con una naturaleza y contenidos muy diversos, se han generalizado a nivel de CC.AA. a partir de los planteamientos sindicales presentados en las negociaciones de 1990.

Posiblemente lo que habría que retener con más fuerza de los distintos modelos es:

- el papel que pueden jugar como nuevo escalón del sistema de protección social.
- la importancia que puede tener en una sociedad cada vez más dualizada y con graves riesgos de marginación, el tener instrumentos públicos de intervención, que integren atención primaria de servicios sociales, medidas formativas para colectivos en situación o riesgo de marginación, prestación económica y recursos para actuar en situaciones de urgencia.
- el carácter necesariamente universal de las prestaciones, allí donde se implanten.
- el papel que han jugado durante 1993 en algunas CC.AA. como colchón amortiguador de los efectos de expulsión del mercado de trabajo y del sistema de protección del desempleo.

IV.- Nivel libre de carácter complementario.

Aun cuando la Constitución Española nada dice sobre la identificación entre los sistemas complementarios y su carácter privado y público. parece que en este contexto y matizando posiciones anteriores de la C.S. de CC.OO. deberíamos convenir, que el sector público de protección social no debiera entrar en el establecimiento de mecanismos complementarios de seguridad social. Y lo que corresponde es dejar que sea la iniciativa privada la que juegue ese papel, aprovechando el espacio que para determinadas situaciones y colectivos deja el sector público .

En cualquier caso, para delimitar claramente el carácter del nivel complementario, habría que realizar algunas precisiones :

- El nivel complementario sólo actúa como tal, si el sistema público de protección social ofrece un nivel de cobertura de las prestaciones en el que no quede desprotegida ninguna situación de necesidad básica.
- Hay que distinguir entre modelos complementarios de modelos sustitutorios o alternativos. Y en este sentido la financiación pública de prestaciones que ofrecerían Mutualidades o empresas distintas a las de la Administración institucional.
- Debiera ser rechazada radicalmente cualquier intento de generalizar en el SNS la experiencia de MUFACE.
- La regulación del nivel complementario debiera hacerse de manera que quedara claramente diferenciado de las formas de colaboración en la gestión del sistema público de protección social. Y en concreto regularse la incompatibilidad para que una misma entidad o grupo actúe como aseguradora de prestaciones complementarias y al tiempo proveedora en régimen de acuerdo o concierto de prestaciones del sistema público. Se refiere a la relación entre Mutuas de Accidentes de Trabajo y entidades aseguradoras, o a los conciertos para prestar asistencia sanitaria celebrados con Mutuas de Accidentes o Mutualidades de previsión, que al mismo tiempo ofrecen prestaciones y actúan como aseguradoras del nivel complementario.

De esta estructuración por niveles del sistema de protección social en España se derivan una serie de aspectos que afectan a su financiación .

Existe coincidencia que no puede abordarse con rigor ninguna reforma de nuestro modelo de protección social, sin situar como elemento imprescindible la reforma de los mecanismos y estructura de su financiación. Convendría coincidir también en algunos elementos consustanciales o inherentes a esta formulación:

- No es posible abordar la reforma de la financiación, sin paralelamente emplazar a una reforma en profundidad de nuestro sistema fiscal. No sólo por la necesidad de trasladar una parte del peso de la financiación de las cotizaciones sociales a las aportaciones estatales, sino porque muchas de las hipótesis políticas que se pueden barajar para avanzar en el equilibrio financiero del sistema o hacer que la financiación sea más solidaria, tropiezan irremediabilmente con una "foto fiscal" que no responde a la realidad de las rentas o patrimonios de los ciudadanos y que es profundamente onerosa para los asalariados.

- Una racionalización en la estructura de nuestro sistema en cuanto a las fuentes de financiación, exige también abordar en profundidad los mecanismos hoy existentes de financiación de las AA.PP., o más en concreto de las competencias transferidas a las CC.AA. y a las CC.LL. Y aunque ello puede ser objeto del tratamiento cuando se aborde la estructuración territorial del sistema público de protección social, no esta de más incidir en la necesidad de un nuevo modelo, estructurado sobre bases y criterios objetivos.

- En el actual momento de grandes transformaciones económicas a nivel mundial, el margen de crecimiento en términos globales de nuestro sistema de protección social público, de manera diferenciada a la del resto de los países, no puede serlo en los términos de los últimos quince años. Aunque es cierto que el diferencial con los países de la Unión Europea en relación al % de PIB dedicado a protección social, no lo es menos que nuestro ritmo de crecimiento ha sido muy superior. Y en este contexto las mejoras necesarias que en cuanto a cobertura deben abordarse, sólo será posible financiarlas si se dispone de los necesarios ingresos, se racionaliza su estructura, se reducen o desaparecen del impacto de algunas externalidades generadas por el sistema productivo que no corresponde abordar a la Seguridad Social. Junto a estas variables se pueden abordar una cierta racionalización de determinadas prestaciones, aspecto éste que como sindicato no se puede eludir, si se dispusiera de un marco adecuado global.

- La necesidad de encontrar nuevas formas de financiación del nivel contributivo, que se acomoden a la gran transformación que se esta produciendo en las fuerzas productivas del sistema económico de los países desarrollados. Mantener como mecanismo de financiación del nivel contributivo un tipo de cotizaciones basadas exclusivamente sobre la utilización del factor trabajo, puede comportar un incentivo más a la sustitución de trabajo por capital y a crear desequilibrios en la financiación del sistema. En cualquier caso, cualquier paso que se quiera dar en este sentido conlleva inexorablemente conocer previamente los efectos que puede producir sobre nivel de recaudación, la distribución de la renta por factores, el reparto de cargas dentro del sistema de ingresos en su globalidad, limitaciones a la innovación tecnológica, etc.

Sin perjuicio de lo anterior, es evidente que a una nueva estructuración del sistema de Seguridad Social le corresponde una equivalencia en las fuentes de financiación.

Así el Estado aportaría vía fiscal los recursos necesarios para financiar íntegramente:

- La asistencia sanitaria y las prestaciones incluidas en el Sistema Nacional de Salud.
- Las prestaciones sociales que se determinaran en una Ley de Bases de Ordenación de los servicios sociales.
- Pensiones y prestaciones no contributivas.
- Subsidios de paro.
- Transitoriamente los desfases de financiación de los regímenes especiales ocasionados por los procesos de reconversión de sectores productivos.

A las cotizaciones sociales correspondería la financiación de :

- Pensiones y prestaciones de base profesional y naturaleza contributiva.
- Prestaciones de desempleo.
- Complementos de pensiones mínimas (en una concreción de la solidaridad interterritorial, intergeneracional y social).
- SOVI, como herederos de los extintos regímenes del Retiro Obrero y de las Mutualidades.

Ello de por sí supondría, además de una cierta racionalización, una transferencia importante de presión desde las cotizaciones sociales a los impuestos, sin de momento modificar el mecanismo de contribución del nivel profesional.

En otro orden de cosas, se hace necesario reflexionar sobre los límites que la financiación pública tiene en relación a la cobertura de las múltiples y cada vez más complejas necesidades socio-sanitarias de la población, y especialmente sobre la posibilidad de establecer tasas, junto al papel del voluntariado.

- En relación al posible establecimiento de tasas, una primera reflexión nos lleva a plantear que las experiencias demuestran que el establecimiento de tickets o tasas generalizadas no comporta una reducción del consumo, y si en cambio un traslado de la responsabilidad de la financiación desde el Estado al ciudadano.

Por ello el establecimiento de tasas como contraprestación en el momento del uso de determinados servicios sanitarios y sociales de carácter no básico por parte de personas con un nivel de rentas elevado, no necesariamente conlleva una reducción del nivel de protección pública, ni necesariamente efectos socialmente negativos.

Pero en nuestro contexto fiscal, el establecimiento de tasas, sin antes haber resuelto los problemas derivados de la irrealidad de la "foto fiscal", conllevaría muy probablemente efectos *indeseados* y de dudosa justicia redistributiva; Siendo más que probable que la aportación de tasas correspondiera efectuarla en gran parte a los asalariados con rentas altas y medias y no así a los empresarios, profesionales, agricultores, comerciantes.

- En cuanto al papel del voluntariado social, se hace urgente abordar internamente el papel de debe abordar en nuestra sociedad esta figura, que esta adquiriendo cada vez más protagonismo, y especialmente sus límites objetivos y subjetivos en relación a las formas retribuidas de trabajo social en el campo de la atención a las personas. Lógicamente con una separación nítida entre voluntariado y prestación social sustitutoria.

Por último, en el orden de la financiación de los sistemas de protección social convendría iniciar una reflexión para trasladar al ámbito europeo.

En estos momentos asistimos en materia de protección social a uno de los factores de mayor desajuste en la configuración de la Europa Social. El proceso de desaparición de fronteras para el capital, las mercancías, los ciudadanos y los trabajadores, conlleva entre otras consecuencias, además de la creación de una gran espacio económico, el recrudecimiento de los desequilibrios territoriales y sociales. En el contexto futuro de plena internacionalización de las relaciones económicas, las instituciones de protección social de naturaleza y financiación estatales, corren el riesgo de tener serias limitaciones en cuanto a su eficacia. Especialmente desde el punto de vista de su función redistributiva y amortiguadora de situaciones de necesidad, generadas por los desequilibrios que conlleva un mercado cada vez más abierto.

Plantearse en estos momentos un proceso de homogeneización o simplemente de armonización de los sistemas europeos de protección social es una necesidad, al tiempo que un terreno plagado de minas, en el que posiblemente encontraríamos opositores hasta en las filas del sindicalismo.

Ello sin embargo no debe impedirnos, impulsar una reflexión en este sentido y al tiempo proponer medidas modestas pero que vayan en la dirección de la financiación comunitaria de instrumentos de lucha contra los riesgos de marginación social.

6.- Principales variables que influyen en la evolución de las prestaciones sociales y sus fuentes de financiación.

Casi nadie pone en duda en términos teóricos la necesidad de mantener un sistema de protección social que colabore a conseguir mejores niveles de cohesión económica y social en España. Las diferencias y problemas comienzan cuando se trata de establecer la amplitud de las prestaciones y el origen de los medios de financiación necesarios para ponerlo en práctica.

Conocida la situación actual de las distintas prestaciones, caso de considerarse necesario introducir modificaciones, es preciso antes de tomar las oportunas decisiones tener en cuenta las múltiples variables que inciden en su desarrollo junto a las repercusiones para los ciudadanos que se derivan de su aplicación. De otra manera, algunas iniciativas amparadas en una teórica simplicidad, pueden incidir en una dirección distinta e, incluso contraria, a la teóricamente defendida no aprovechando todos los mecanismos y posibilidades disponibles.

Asumiendo un modelo previo que divide las prestaciones básicamente en contributivas y universales, en las que las primeras se deben financiar fundamentalmente con cotizaciones sociales y las segundas mediante al recaudación del sistema tributario, el análisis del futuro de las distintas prestaciones, en cantidad y calidad, se puede desdoblar en dos segmentos.

Comenzando por **las prestaciones contributivas**, sin olvidar la mejora en la gestión de la incapacidad temporal, el capítulo que a medio y largo plazo parece presentar algunas dificultades es el de pensiones. Los compromisos de gasto en el capítulo de pensiones contributivas dependerá de múltiples factores, entre los que cabe destacar:

* Las proyecciones demográficas presentan un horizonte en donde la población pasiva, mayor de sesenta y cinco años, aumentará su presencia dentro del conjunto de la población. De un peso relativo actual del 13,8%, se pasará al 17,8% en el 2010 y el 32% en el 2040, con lo que en un periodo de cincuenta años, la proporción de personas jubiladas dentro del conjunto de la población será superior al doble de la existente en la actualidad.

* La esperanza de vida de los ciudadanos se está incrementando con el paso de los años, lo que significa una duración más larga del periodo de percepción de la prestación. Según los estudios disponibles, la mayor longevidad conllevará en el año 2010, dentro de quince años, un periodo medio de cobro de diecisiete años, siete más de los diez actuales.

* Otro elemento a tener en cuenta es la cuantía media de las futuras pensiones respecto a las actuales. En los últimos cinco años, la tasa de sustitución entre las cuantías de las altas y las pensiones que causan baja ha sido del +30% anual de media para todos los regímenes y clases, incrementándose hasta el +35% para las pensiones de jubilación. Las nuevas pensiones, al corresponder a trabajadores con una carrera profesional marcada por una elevada estabilidad en el empleo y bases reguladoras en línea creciente, han incrementado anualmente la masa total de las pensiones en tres puntos nominales, porcentaje cada vez más cercano al correspondiente a la revalorización del poder adquisitivo.

No obstante, este comportamiento de aumento en la tasa de sustitución previsible, por lo menos, para la próxima década puede cambiar posteriormente debido a las modificaciones estructurales introducidas desde 1987 en el funcionamiento del mercado de trabajo. La temporalidad en la contratación, la rotación en el empleo y un ritmo de sustitución del factor trabajo por capital mayor al crecimiento de la dimensión del tejido productivo, hace pensar que la actual tendencia de la tasa de sustitución se quebrará en el futuro, al ser más difícil para el trabajador cumplir con la normativa de acceso a la prestación contributiva (15 años de mínimo de cotización) o, por lo menos reducirse, al generar menor cuantía de la prestación (35 años cotizados para conseguir el 100%). Esta variable condiciona un escenario futuro con sensibles oscilaciones, donde habrá una primera etapa de fuerte crecimiento en las cuantías de las nuevas pensiones, para a partir de determinado momento (2010-2015) iniciarse una desaceleración en el ritmo de la tasa de sustitución que, de profundizarse en la precariedad del empleo, podría convertirse incluso en negativa.

* El mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones implica una mayor disponibilidad de recursos financieros en términos nominales, evolucionando la prestación a igual ritmo al de la inflación. Esta decisión que en los últimos años eleva el coste de las pensiones aproximadamente en 200 mil millones de pesetas, no conllevaría excesivos inconvenientes para la estabilidad del sistema si la masa salarial en términos agregados, variable base del cálculo de las aportaciones vía cotizaciones, creciera de acuerdo al IPC sin acumular pérdidas monetarias. Situación que se puede conseguir de distintas formas alternativas manejando el nivel de empleo y las subidas salariales ⁽²⁵⁾.

* El acceso a la jubilación anticipada es una opción muy utilizada en la última década, hasta el punto que en el último año el 63,8% de las altas

²⁵ Una elevación de los salarios de los ocupados inferior al IPC se puede compensar por una determinada creación de empleo neto y una destrucción de empleo se puede compensar con elevaciones de los salarios superiores a la inflación en relación a la mayor productividad del sistema.

en jubilación se producen con menos de 65 años (70% régimen general). Este es un derecho a extinguir aproximadamente alrededor del año 2015, al ser solo aplicable a quienes al entrar en vigor la Ley de Seguridad Social en 1967 estuvieran encuadrados en una mutualidad de trabajadores por cuenta ajena que tuvieran reconocido dicho derecho.

La extinción progresiva de este derecho tiene efectos en distintas direcciones de difícil valoración agregada. Por un lado, establece una menor cuantía de la pensión al aplicar el correspondiente coeficiente reductor (hasta 40% a los sesenta años), aunque el anticipo en el acceso a la prestación implica más años de cobro. Por otro lado, no se puede obviar el uso de este instrumento como salida no traumática en procesos de reconversión productiva.

Las variables mencionadas parecen contar con el suficiente peso específico para hacer pensar sobre sus repercusiones posibles en el futuro del sistema, diferenciando adicionalmente por periodos determinados. Sin embargo, para poder evaluar la gravedad del problema es preciso disponer de un análisis actuarial completo realizado a partir de la información real (número de beneficiarios y carrera profesional) que pueda servir de base para efectuar previsiones aproximadas sobre el gasto necesario en el que se incurrirá a legislación constante (²⁶).

Siendo preocupante el proceso de envejecimiento en la parte alta de la pirámide de la población española, es necesario conocer una previsión lo mas cercana la realidad posible sobre el número de personas que compondrá esa población pasiva, la cantidad de los mismos que tendrán derecho a una pensión contributiva, a la vez que una cifra aproximada de la cantidad a cobrar. El conocimiento de esta información se convierte en elemento de suma importancia, no solo para conocer un coste orientativo de la prestación contributiva, sino por desprenderse del mismo, las necesidades de financiación para mantener la prestación asistencial (pensiones no contributivas), cuyo coste es claramente inferior al de las primeras.

En los últimos años han aparecido una profusión de estudios que analizan este tema presentando en su mayoría resultados bastante catastróficos. El hecho que la mayoría de ellos se hayan realizado por encargo de instituciones financieras y patronales empresariales con un sesgo cercano a determinados intereses (²⁷) junto a la ausencia de información pública sobre las carreras profesionales de los trabajadores, hace ser muy prudentes en la utilización de sus conclusiones.

²⁶ Se entiende por legislación constante la no modificación de la normas utilizadas en el cálculo de la pensión (periodo de carencia y método de cálculo de la cuantía).

²⁷ Con las comisiones habituales por gestión de los sistemas privados de pensiones la explotación de siete millones de pensiones supondría unos ingresos cercanos a 300 mil millones de pesetas anuales.

Dado que el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) es el único organismo que conoce en profundidad las carreras profesionales al tramitar los TC1 Y TC2 mensuales de los trabajadores inscritos, su estudio titulado *‘La Seguridad en el umbral del siglo XXI. Estudio económico actuarial’* es al que más crédito puede concederse en cuanto a las previsiones de gasto en el futuro próximo.

Proyección en la evolución del número de pensiones						
En miles de pensiones						
	Jubilación	Invalidez	Viudedad	Orfandad	F.familia	Total
1995	3,300.4	1,687.4	1,835.3	168.4	41.1	7,032.8
2000	3,624.2	1,776.8	2,008.5	168.2	36.1	7,613.8
2005	3,744.0	1,893.9	2,155.2	166.7	32.7	7,992.7
2010	3,876.2	2,067.2	2,309.1	165.4	31.3	8,449.3
1995/2010	575.8	379.8	473.8	-3.0	-9.8	1,416.5
1995/2010	17.4%	22.5%	25.8%	-1.8%	-23.8%	20.1%

Fuente: La Seguridad Social en el siglo XXI. INSS.

Según los cálculos del INSS, dentro de quince años (2010) habrá un millón y medio más de pensiones contributivas (+20% sobre 1995). Con el número previsto de beneficiarios y la influencia de otros efectos (número de beneficiarios y tasa de sustitución) el gasto necesario se elevará desde los 6,2 bpts actuales hasta los 9,7 bpts (pts constantes de 1995), lo que supone un incremento real del +56% en la etapa estudiada.

Este resultado será consecuencia de una evolución del gasto en términos reales, excluida la revalorización monetaria, marcada por un ritmo positivo pero en tendencia decreciente. Después de asumir en el periodo 1980-1995 un ritmo de crecimiento de las pensiones del +5,6% en tasa anual real acumulativa, la evolución para el periodo 1995-1999 es del +3,55%, disminuyendo hasta el +2,72% para el siguiente decenio hasta llegar al 2010.

La mayor necesidad de recursos será consecuencia del mayor número de beneficiarios y, sobre todo de la entrada de pensiones con una cuantía superior a las que causan baja (ver tabla). Con estas proyecciones de gasto, incluyendo el mantenimiento del poder adquisitivo del total de pensiones, el gasto necesario en el año 2010 será equivalente al 10,4% del PIB si el crecimiento de éste último es del +2% anual acumulativo en términos reales y del 9,6% si aumentará hasta el +2,5%.

Como dato comparativo para poder evaluar lo que significa la evolución prevista actualmente el gasto en pensiones contributivas es igual al 8,9% del PIB⁽²⁸⁾, debiendo, por tanto, aumentar el esfuerzo entre 0,7 y 1,5 puntos del PIB dependiendo de la capacidad de la economía española para generar un mayor grado de riqueza.

²⁸ El peso sobre el PIB en el estudio del INSS es algo inferior (9,83% del PIB si crece el +2% y 9,23% si crece el 2,5%) al utilizar deflatores distintos para las pensiones (3,14 y 3% dependiendo del año) y para el PIB (3,48).

Si la proyección se amplía hasta el año 2030 (treinta y cinco años) el peso de los recursos necesarios para el pago de las pensiones ascenderá hasta los 17 billones de pesetas de 1995, lo que significaría el 12,3% del PIB si éste último crece anualmente al +2% en términos reales acumulativos y el 10,3% si se mantuviera un ritmo de generación de riqueza de forma acumulada del +2,5% en términos reales. Dado que actualmente se destina el 8,9% del PIB, con esta perspectiva temporal más amplia, el esfuerzo dirigido a los trabajadores en situación pasiva necesitaría de recursos por un valor equivalente entre 1,3 y 3,2 puntos del PIB, cálculo que aunque implica una mayor presencia del gasto en pensiones, sobre todo en el supuesto de menor generación de renta, no coincide con la catastrófica situación planteada desde distintos sectores.

Proyección GASTO PENSIONES 1995-2030											
	%					mmpts					
	número	sustitu	Total	Reva	% total	número	sustitu	Total	Reva	Total	Pts
	%		Sin reva	%	con reva	mmpts corrientes		Sin reva	mmpts	con reva	Cte 1995
1995										6,220	6,220
1996	1.60	1.95	3.55	3.14	6.84	100	121	221	195	6,645	6,421
1997	1.60	1.95	3.55	3.14	6.84	106	130	236	209	7,100	6,660
1998	1.60	1.95	3.55	3.14	6.84	114	138	252	223	7,586	6,908
1999	1.60	1.95	3.55	3.14	6.84	121	148	269	238	8,104	7,166
2000	1.60	1.95	3.55	3.14	6.84	130	158	288	254	8,659	7,433
2001	0.98	1.73	2.71	3.00	5.80	85	150	235	260	9,161	7,635
2002	0.98	1.73	2.71	3.00	5.80	90	158	248	275	9,692	7,843
2003	0.98	1.73	2.71	3.00	5.80	95	168	263	291	10,255	8,056
2004	0.98	1.73	2.71	3.00	5.80	100	177	278	308	10,849	8,275
2005	0.98	1.73	2.71	3.00	5.80	106	188	294	325	11,479	8,500
2006	1.12	1.61	2.73	3.00	5.82	129	185	313	344	12,147	8,733
2007	1.12	1.61	2.73	3.00	5.82	136	196	332	364	12,854	8,972
2008	1.12	1.61	2.73	3.00	5.82	144	207	351	386	13,602	9,217
2009	1.12	1.61	2.73	3.00	5.82	152	219	371	408	14,393	9,470
2010	1.12	1.61	2.73	3.00	5.82	161	232	393	432	15,231	9,729
2011	1.19	1.61	2.80	3.00	5.91	181	245	426	457	16,131	10,004
2012	1.19	1.61	2.80	3.00	5.91	192	260	452	484	17,084	10,286
2013	1.19	1.61	2.80	3.00	5.91	203	275	478	513	18,094	10,577
2014	1.19	1.61	2.80	3.00	5.91	215	291	507	543	19,163	10,876
2015	1.19	1.61	2.80	3.00	5.91	228	309	537	575	20,296	11,183
2016	1.10	1.58	2.68	3.00	5.79	223	321	544	609	21,471	11,486
2017	1.10	1.58	2.68	3.00	5.79	236	339	575	644	22,714	11,797
2018	1.10	1.58	2.68	3.00	5.79	250	359	609	681	24,030	12,117
2019	1.10	1.58	2.68	3.00	5.79	264	380	644	721	25,421	12,445
2020	1.10	1.58	2.68	3.00	5.79	280	402	681	763	26,893	12,782
2021	1.12	1.70	2.82	3.00	5.93	301	457	758	807	28,487	13,146
2022	1.12	1.70	2.82	3.00	5.93	319	484	803	855	30,177	13,520
2023	1.12	1.70	2.82	3.00	5.93	338	513	851	905	31,966	13,904
2024	1.12	1.70	2.82	3.00	5.93	358	543	901	959	33,862	14,300
2025	1.12	1.70	2.82	3.00	5.93	379	576	955	1,016	35,870	14,707
2026	1.19	1.84	3.03	3.00	6.14	427	660	1,087	1,076	38,072	15,155
2027	1.19	1.84	3.03	3.00	6.14	453	701	1,154	1,142	40,410	15,617
2028	1.19	1.84	3.03	3.00	6.14	481	744	1,224	1,212	42,891	16,093
2029	1.19	1.84	3.03	3.00	6.14	510	789	1,300	1,287	45,525	16,584
2030	1.19	1.84	3.03	3.00	6.14	542	838	1,379	1,366	48,320	17,089

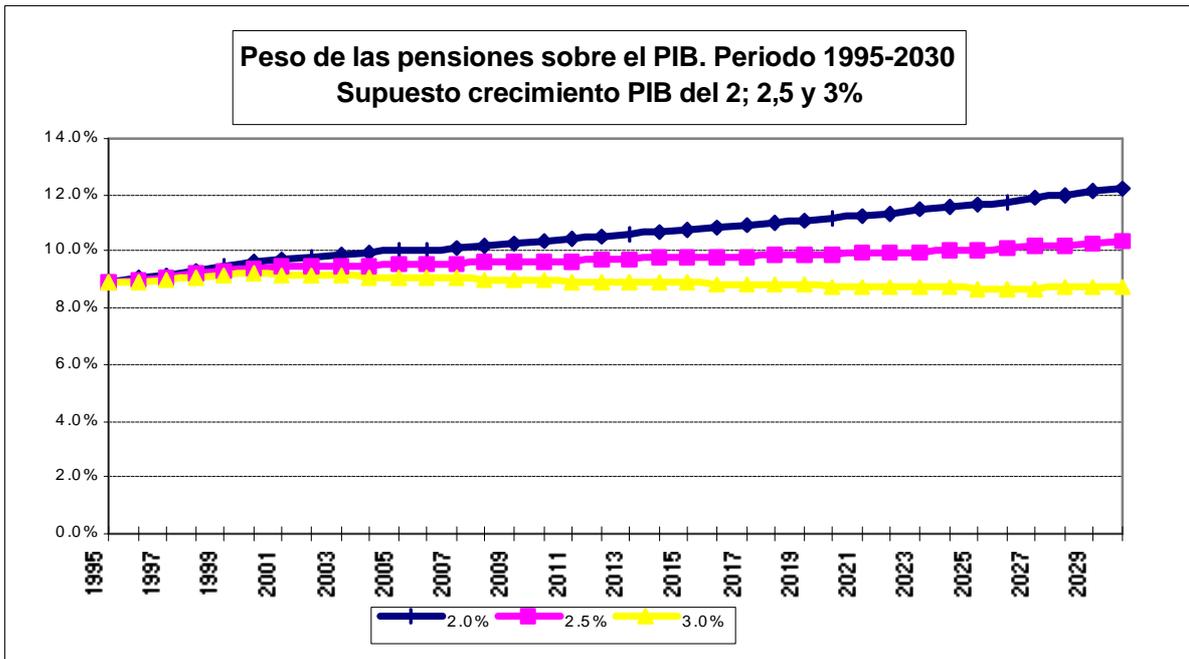
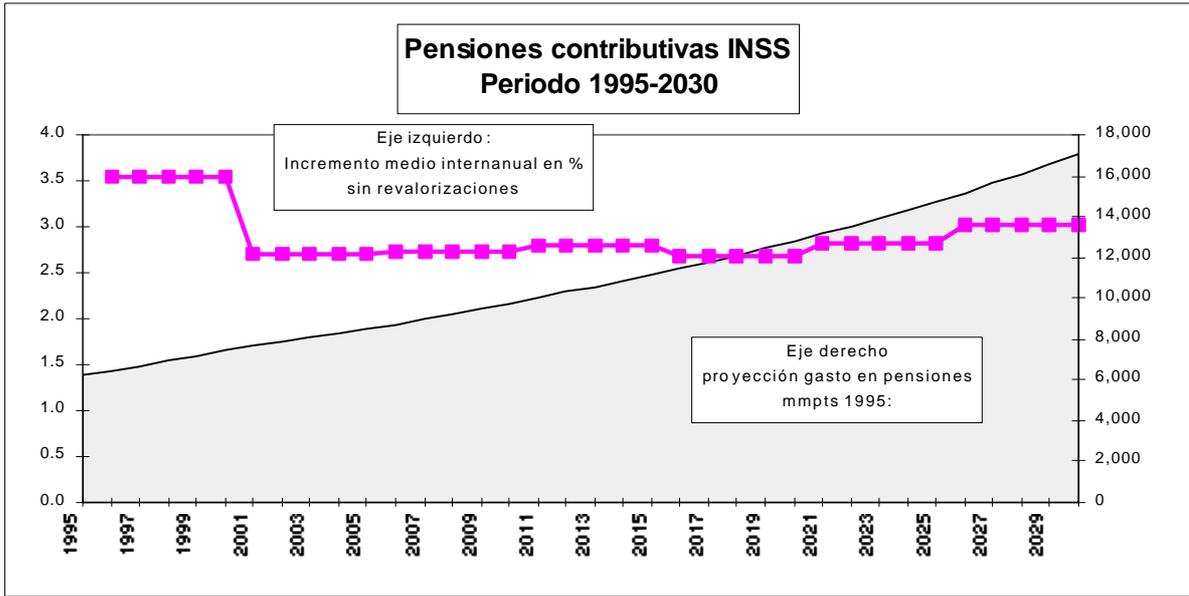
Proyección gasto en pensiones del INSS (La Seguridad Social en el umbral del siglo XXI).

Términos utilizados:

* Número: mayor número de beneficiarios

* Sustitu: Diferencia en la cuantía entre altas y bajas en el sistema

* Reva: Mantenimiento poder adquisitivo (defactor 3%)



Proyección pensiones (1195-2030) y peso sobre PIB					
	Total con revalorización	mmpts Pts 1995	% sobre PIB		
			2.0%	2.5%	3.0%
1995	6,220	6,220	8.9%	8.9%	8.9%
1996	6,645	6,421	9.0%	9.0%	8.9%
1997	7,100	6,660	9.2%	9.1%	9.0%
1998	7,586	6,908	9.3%	9.2%	9.1%
1999	8,104	7,166	9.5%	9.3%	9.1%
2000	8,659	7,433	9.7%	9.4%	9.2%
2001	9,161	7,635	9.7%	9.4%	9.2%
2002	9,692	7,843	9.8%	9.5%	9.1%
2003	10,255	8,056	9.9%	9.5%	9.1%
2004	10,849	8,275	9.9%	9.5%	9.1%
2005	11,479	8,500	10.0%	9.5%	9.1%
2006	12,147	8,733	10.1%	9.5%	9.0%
2007	12,854	8,972	10.1%	9.6%	9.0%
2008	13,602	9,217	10.2%	9.6%	9.0%
2009	14,393	9,470	10.3%	9.6%	9.0%
2010	15,231	9,729	10.4%	9.6%	9.0%
2011	16,131	10,004	10.5%	9.7%	8.9%
2012	17,084	10,286	10.5%	9.7%	8.9%
2013	18,094	10,577	10.6%	9.7%	8.9%
2014	19,163	10,876	10.7%	9.8%	8.9%
2015	20,296	11,183	10.8%	9.8%	8.9%
2016	21,471	11,486	10.9%	9.8%	8.9%
2017	22,714	11,797	10.9%	9.8%	8.8%
2018	24,030	12,117	11.0%	9.8%	8.8%
2019	25,421	12,445	11.1%	9.9%	8.8%
2020	26,893	12,782	11.2%	9.9%	8.8%
2021	28,487	13,146	11.3%	9.9%	8.7%
2022	30,177	13,520	11.4%	10.0%	8.7%
2023	31,966	13,904	11.5%	10.0%	8.7%
2024	33,862	14,300	11.5%	10.0%	8.7%
2025	35,870	14,707	11.6%	10.1%	8.7%
2026	38,072	15,155	11.8%	10.1%	8.7%
2027	40,410	15,617	11.9%	10.2%	8.7%
2028	42,891	16,093	12.0%	10.2%	8.7%
2029	45,525	16,584	12.1%	10.3%	8.7%
2030	48,320	17,089	12.3%	10.3%	8.7%

Proyección de gasto en pensiones del Informe del INSS 'La Seguridad Social del siglo XXI'.

Conocidas las variables que sin duda incidirán sobre el nivel de gasto, se exponen aquellas otras que influyen en la generación de los recursos financieros necesarios para asumir las obligaciones contraídas:

* El crecimiento de la población pasiva se contextualiza en un periodo donde se prevé una menor tasa de nacimientos, hecho que influiría en un mayor envejecimiento en la pirámide poblacional, reduciendo el número de personas que potencialmente pueden integrar la población activa. Sin obviar las repercusiones de esta variable, existen motivos para no otorgarle la importancia trascendental concedida por algunos expertos. La economía española mantiene una tasa de actividad inferior en más de seis puntos a la media comunitaria (48,9% frente a 55,1%), como además, la tasa de desempleo es superior en casi diez puntos, el resultado es una tasa de ocupación que ofrece un margen potencial de utilización muy elevado (once puntos inferior a la media de la Unión Europea)

* Los recursos para financiar el sistema contributivo dependerá del grado de riqueza generado por la economía, de su reparto por factores de producción y de las normas de cotización a la Seguridad Social. Las condiciones mencionadas son necesarias pero no suficientes tomadas individualmente, así lograr un mayor volumen de riqueza facilita la disponibilidad de recursos, pero si no tiene los efectos deseados si no se acompaña de un reparto equilibrado entre la remuneración asignada a los asalariados y el excedente empresarial. Cabría la posibilidad de caminar hacia un modelo como el de EE.UU. de escasa productividad y bajos salarios en el que, aún aumentando el número de ocupados, se acompañara de una redistribución de la renta entre los asalariados trabajo, estableciendo una participación en la renta por debajo incluso del actual 48,5%.

No obstante, lograr un equilibrio en el reparto tampoco garantiza de manera obligada la financiación del segmento contributivo de la Seguridad Social si se garantiza un determinado peso de las cotizaciones sociales dentro del PIB. Aunque habitualmente se relaciona el aumento de financiación de la Seguridad Social tan sólo con el número de ocupados, el mayor empleo se puede acompañar de rebaja en las cotizaciones sociales o de la exención del pago, parcial o total, de un número significativo de contratos, como es el actual caso de los de aprendizaje o tiempo parcial inferior a doce horas semana o cuarenta y ocho al mes.

Por tanto, siendo un objetivo irrenunciable reducir la tasa de desempleo, no solo por la relación con el tema que nos ocupa sino fundamentalmente por considerar el empleo como el principal factor de integración social, el único camino que garantiza la financiación del sistema contributivo de la Seguridad Social es establecer un porcentaje

determinado de ingresos a través de cuotas sobre el PIB generado (el 10,1% del PIB en 1995), previa distribución equilibrada de la renta entre factores. Llevando el razonamiento al absurdo y, sin considerarla una posición deseable, un solo trabajador podría financiar el sistema de prestaciones contributivas siempre y cuando la economía creciera lo suficiente.

Conocidas las principales variables que influyen en el tema tratado, mientras en el capítulo del gasto se maneja una proyección bastante concreta, no es así en cuanto a los ingresos que dependerá de múltiples decisiones. En esta línea, a la elevada tasa de desempleo existente en la actual población activa se debe añadir un aumento de ésta gracias a la necesaria mayor incorporación de la mujer al mercado de trabajo o, la apertura de fronteras para recibir trabajadores provenientes de otros países. **Por el lado de los ingresos, el problema no estribará en la baja natalidad, sino en el tamaño y calidad del tejido productivo, el marco de relaciones laborales, la riqueza que genere y su reparto factorial, que en buena parte viene condicionado por el marco de relaciones laborales, incluyendo una relación suficiente entre cuotas sociales y PIB.**

Como muestra del potencial existente, valga decir que, a legislación constante, por cada 100 mil empleos netos creados, se aumenta la recaudación aproximadamente en 60 mmpts, en concepto tan solo de cuota por contingencias comunes y accidentes de trabajo. De acuerdo con este cálculo, en un hipotético y deseado supuesto de reducción de la tasa de desempleo en seis puntos (23% al 17%), consecuencia de la creación neta de empleo (+940 mil) y no de la disminución de la población activa, se lograría utilizando criterios prudentes (²⁹), un aumento anual de la recaudación del INSS de 500 mmpts

Dentro de la evaluación de recursos disponibles para financiar las prestaciones contributivas se debe contar también con los márgenes existentes en el sistema:

* En cuanto a las normas de cotización, el actual sistema de proporcionalidad en el cálculo de la cuota puede admitir modificaciones en el tipo o, sobre todo, en la definición del tope máximo de las bases reguladoras caminando hacia la cotización por salarios reales. En la actualidad una parte significativa de los trabajadores incardinados en el grupo I cotiza tan sólo por una parte de su salario al estar topado en 362.190 pts/mes periodificado en doce mensualidades.

* El elevado coste del complemento de mínimos de los trabajadores autónomos. Al abrigo de una normativa excesivamente permisiva que permite cotizaciones no adecuadas a los niveles de renta real obtenida, este tipo de trabajadores, sin ajustarse a la causa por la que nace el

²⁹ Se utiliza el término prudente por que desafortunadamente los empleos creados son de baja cualificación y escaso salario generando una recaudación por cuotas sociales inferior a la media actual.

complemento, absorbieron en el último año más de la mitad de los recursos disponibles en este apartado (cerca de 250 mmpts de los 600 mmpts en 1995).

* Situación especial concurre también en el régimen especial agrario que debido a las profundas modificaciones sufridas dentro del sistema productivo español en las últimas décadas ha reducido significativamente el número de ocupados, por lo que el coste de la prestación se complementa con casi un billón de pesetas. Sin poner en duda su existencia, para el futuro se debe tener en cuenta:

- El actual número de ocupados en el sector primario implicará en el medio plazo reducciones significativas en el número de pasivos beneficiarios de pensión contributiva, lo que reducirá el actual nivel de gasto siendo trasladable a otros destinos.
- La especificidad del modelo de cotización y el cálculo de la pensión, parece mostrar una prestación que se acerca en mayor medida al modelo asistencial que al contributivo. Reflexión importante ya que de ser así, la financiación debe asociarse fundamentalmente al sistema impositivo.

A partir de la proyección de gasto en pensiones realizado por el INSS, se puede realizar una simulación respecto a las posibilidades para cubrir esos derechos de acuerdo a la evolución de algunas variables: PIB y recaudación de las cotizaciones sociales.

Para evaluar las posibles expectativas se puede realizar una simulación sobre la recaudación obtenida a través de las cotizaciones sociales de acuerdo a la evolución del PIB, manteniendo constante el ratio entre ambas variables en el 10,1% existente en 1995. Con este método se eliminan las incertidumbres sobre el número de ocupados, salario y normativa, estableciendo cual es resultado final necesario.

Utilizando un horizonte razonable de quince años (2010), manteniendo una relación constante entre las cuotas y el PIB en el actual 10,1%, para hacer frente a la previsión de gasto en pensiones (15,2 bpts en términos nominales y 9,7 en pts constantes de 1995) se necesitaría una recaudación a través de cotizaciones sociales resultado de un crecimiento del PIB del +2,1% en términos reales anuales acumulativa. Si el supuesto se amplía a un horizonte más lejano de treinta y cinco años (2030), la necesidad de crecimiento del PIB, a relación constante entre éste y las cuotas sociales, se elevaría al +2,5% de tasa real anual acumulativa.

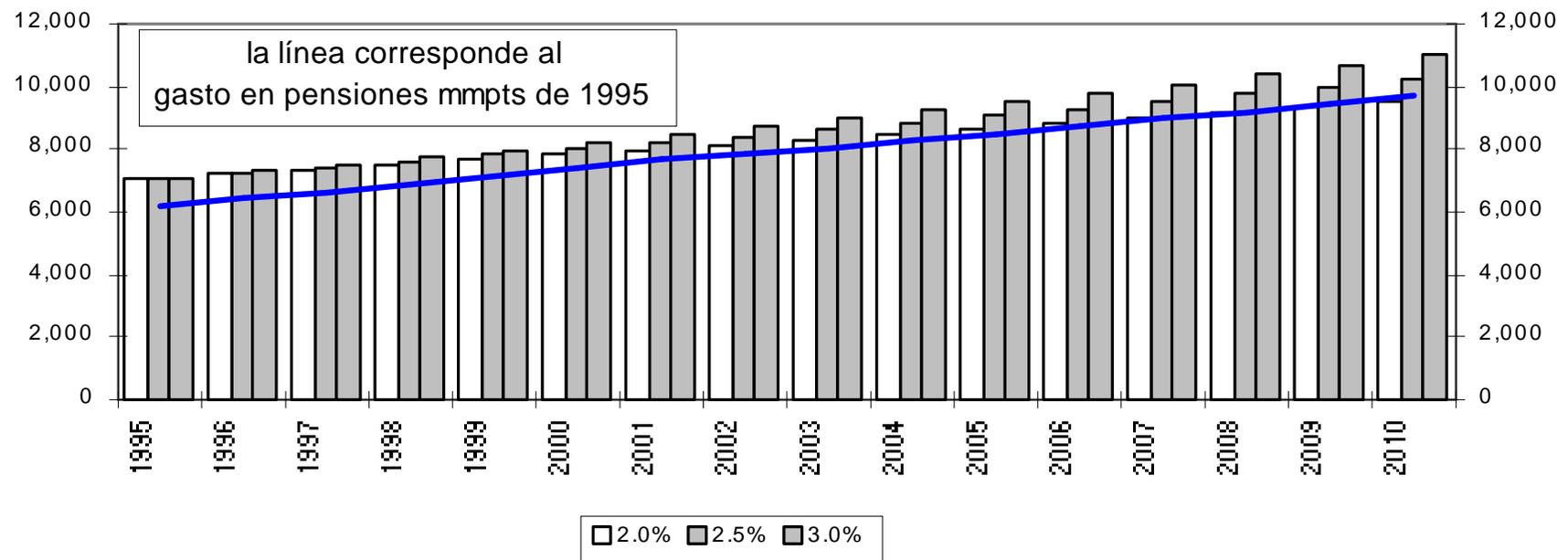
La variable fundamental que marca la posibilidad de financiar las obligaciones generadas en pensiones contributivas vendría dada por el mantenimiento de un determinado peso de la recaudación a través de las cotizaciones en relación con la capacidad de generar riqueza (PIB). Cuestión

que, para mantener el equilibrio actual, está relacionada con la distribución factorial de la renta y la evolución de la remuneración de los asalariados en su doble vertiente de salario en nómina y salario diferido (cotizaciones) o, de forma sustitutoria por una aportación diferente de las rentas de capital distinta a los costes laborales hasta alcanzar el porcentaje necesario.

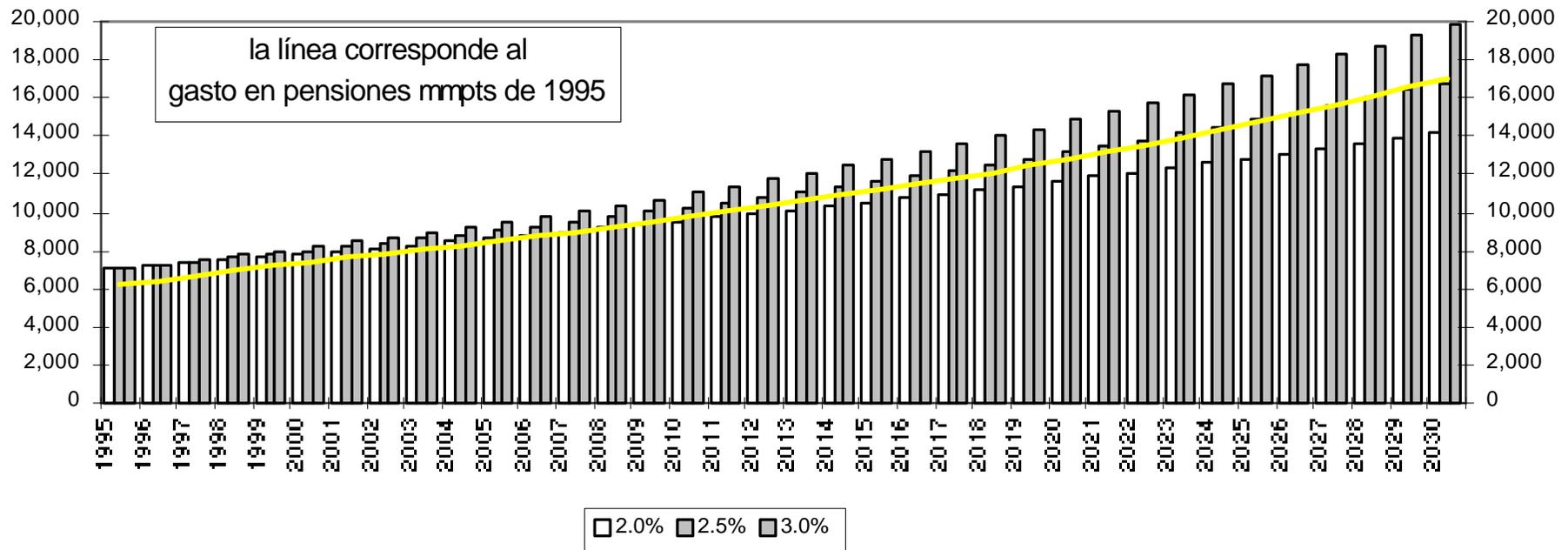
Proyección gasto en pensiones y cotizaciones sociales manteniendo el peso actual sobre el PIB								
	gasto pensiones					Cotizaciones mmpts 1995		
	Total con reva	mmpts Pts 1995	% sobre PIB			peso sobre PIB = 10,1%		
			2.0%	2.5%	3.0%	PIB 2.0%	PIB 2.5%	PIB 3.0%
1995	6,220	6,220	8.9%	8.9%	8.9%	7,080	7,080	7,080
1996	6,645	6,421	9.0%	9.0%	8.9%	7,222	7,257	7,292
1997	7,100	6,660	9.2%	9.1%	9.0%	7,366	7,438	7,511
1998	7,586	6,908	9.3%	9.2%	9.1%	7,513	7,624	7,737
1999	8,104	7,166	9.5%	9.3%	9.1%	7,664	7,815	7,969
2000	8,659	7,433	9.7%	9.4%	9.2%	7,817	8,010	8,208
2001	9,161	7,635	9.7%	9.4%	9.2%	7,973	8,211	8,454
2002	9,692	7,843	9.8%	9.5%	9.1%	8,133	8,416	8,708
2003	10,255	8,056	9.9%	9.5%	9.1%	8,295	8,626	8,969
2004	10,849	8,275	9.9%	9.5%	9.1%	8,461	8,842	9,238
2005	11,479	8,500	10.0%	9.5%	9.1%	8,630	9,063	9,515
2006	12,147	8,733	10.1%	9.5%	9.0%	8,803	9,290	9,800
2007	12,854	8,972	10.1%	9.6%	9.0%	8,979	9,522	10,094
2008	13,602	9,217	10.2%	9.6%	9.0%	9,159	9,760	10,397
2009	14,393	9,470	10.3%	9.6%	9.0%	9,342	10,004	10,709
2010	15,231	9,729	10.4%	9.6%	9.0%	9,529	10,254	11,030
2011	16,131	10,004	10.5%	9.7%	8.9%	9,719	10,510	11,361
2012	17,084	10,286	10.5%	9.7%	8.9%	9,914	10,773	11,702
2013	18,094	10,577	10.6%	9.7%	8.9%	10,112	11,042	12,053
2014	19,163	10,876	10.7%	9.8%	8.9%	10,314	11,318	12,415
2015	20,296	11,183	10.8%	9.8%	8.9%	10,521	11,601	12,787
2016	21,471	11,486	10.9%	9.8%	8.9%	10,731	11,891	13,171
2017	22,714	11,797	10.9%	9.8%	8.8%	10,946	12,189	13,566
2018	24,030	12,117	11.0%	9.8%	8.8%	11,164	12,493	13,973
2019	25,421	12,445	11.1%	9.9%	8.8%	11,388	12,806	14,392
2020	26,893	12,782	11.2%	9.9%	8.8%	11,615	13,126	14,824
2021	28,487	13,146	11.3%	9.9%	8.7%	11,848	13,454	15,269
2022	30,177	13,520	11.4%	10.0%	8.7%	12,085	13,790	15,727
2023	31,966	13,904	11.5%	10.0%	8.7%	12,326	14,135	16,199
2024	33,862	14,300	11.5%	10.0%	8.7%	12,573	14,489	16,684
2025	35,870	14,707	11.6%	10.1%	8.7%	12,824	14,851	17,185
2026	38,072	15,155	11.8%	10.1%	8.7%	13,081	15,222	17,701
2027	40,410	15,617	11.9%	10.2%	8.7%	13,343	15,603	18,232
2028	42,891	16,093	12.0%	10.2%	8.7%	13,609	15,993	18,779
2029	45,525	16,584	12.1%	10.3%	8.7%	13,882	16,392	19,342
2030	48,320	17,089	12.3%	10.3%	8.7%	14,159	16,802	19,922

Proyección de gasto en pensiones del Libro rojo del INSS.
defactor en todos los casos 3%, excepto 3,5 para 1996.

Proyección gasto en pensiones 1995-2010
Premisa: mantenimiento del peso de las cotizaciones sociales 10,1% PIB
Supuesto: crecimiento PIB 2; 2,5 y 3%



Proyección gasto en pensiones 1995-2030
Premisa: mantenimiento del peso de las cotizaciones sociales 10,1% PIB
Supuesto: crecimiento PIB 2; 2,5 y 3%



El segundo segmento dentro del Sistema de Seguridad Social en España se corresponde con lo que genéricamente se denominan **prestaciones universales**, que bajo un concepto no contributivo y, por tanto mayor carácter de solidaridad, deben ser financiadas por el conjunto de la población a través de sus aportaciones al sistema tributario.

A la vista del volumen de gasto absorbido por cada una de ellas y sin minusvalorar los servicios sociales y protección a la familia, los mayores problemas parecen centrarse en el capítulo de asistencia sanitaria. Esta política, fundamental para medir la calidad de vida de la población, a pesar de haber aumentado sustancialmente sus dotaciones (3,3 bpts en 1995) hasta el punto de haber alcanzado un esfuerzo sobre la riqueza disponible (5% del PIB) muy similar al existente en los países más desarrollados de la Unión Europea, mantiene todavía una calidad insuficiente del servicio prestado. Teniendo en cuenta este parámetro existen una serie de causas identificadas que pueden explicar la situación, por lo que se deberían adoptar medidas que permitan avanzar hacia una mayor eficiencia de esta prestación (ver anexo específico sobre asistencia sanitaria).

El hecho que las prestaciones universales deban obtener su financiación de la aportación realizada del Estado puede crear una cierta confusión llegando a atribuir presuntos déficits a la Seguridad Social al no disponer de ingresos propios para estas prestaciones. El método utilizado en los tres últimos años de presupuestar a la baja sobre las necesidades reales y conceder de manera complementaria un crédito desde el Estado ha supuesto generar una Deuda a final de 1995 que supera en algo el billón de pesetas. La situación creada, posible gracias a la indefinición en el modelo de financiación de la Seguridad Social, debe ser calificada de ficticia ya que el resto de políticas del Estado, como pueden ser Obras Públicas, Defensa o Justicia, no tienen asignado ningún déficit a pesar de no contar con recursos propios.

De acuerdo al criterio de financiación que relaciona a la aportación del Estado con las prestaciones no contributivas o universales, para conocer las posibilidades en términos comparados, se debe recordar la existencia en España de una presión fiscal inferior en cinco puntos a la media comunitaria, lo que en términos corrientes significa un margen potencial de tres billones y medio de pesetas utilizables para desarrollar políticas de gastos y sanear las cuentas públicas.

No obstante, este margen se debe acompañar con el concepto de distribuir la carga entre los ciudadanos de forma más justa. Así, caso de optar por su utilización, se deben acompañar de las medidas que disminuyan el excesivo peso comparado que soportan las rentas del trabajo dependiente respecto al resto. Para alcanzar ambos objetivos tiene mucho que ver, no solo la

estructura del sistema impositivo (tratamiento de las rentas de capital especialmente los fondos de inversión colectiva), sino también su grado de cumplimiento. **El fraude fiscal, centrado básicamente en contribuyentes con rentas distintas a las del trabajo, se constituye en causa fundamental que origina la menor recaudación, además de implicar una pérdida importante de la equidad del sistema tributario**

Sin embargo, la existencia de potenciales recursos que mejoren las perspectivas de financiación no debe hacer cerrar los ojos a los problemas que puedan existir en los sistemas de ingresos y gastos, intentando lograr la mayor eficiencia en la utilización de los recursos disponibles. A la hora de gestionar el conjunto del gasto público es preciso advertir algunos comportamientos que caso de modificarse mejorarían la eficiencia en su utilización:

- Es compartido por la mayoría la necesidad de mejorar la gestión del gasto público, eliminando despilfarros en su uso. Para conseguirlo, es preciso modificar la cultura fiscal de los ciudadanos, que por un lado perciben el gasto público como algo lejano y ajeno a ellos, hasta el extremo de no concederle el mismo valor que a sus propios recursos financieros y, por otro, consienten la existencia de fraude fiscal sin penalizar al defraudador. Una modificación en la percepción del mismo, colaboraría a crear una mayor presión hacia los gestores, a la vez que una cuota de rechazo hacia aquellos que no cumplen con sus obligaciones tributarias
- El desarrollo del Estado de las Autonomías parece estar generando múltiples duplicidades en el gasto. Es preciso analizar en profundidad las políticas de gasto, de manera que se asignen de la manera más eficaz los recursos entre las distintas Administraciones, evitando realizar gastos innecesarios o sin motivo justificado. En este camino se debe encontrar la fórmula adecuada para conseguir un grado suficiente de corresponsabilidad fiscal en un contexto de solidaridad interterritorial.

7.- Modificaciones en el modelo de financiación del sistema de prestaciones sociales. Opciones y posibles repercusiones derivadas de su aplicación.

El actual debate sobre la viabilidad del sistema público de prestaciones sociales, especialmente en su vertiente de pensiones, y la aparición del *Libro Blanco para el crecimiento y el empleo* de la Comunidad Europea, ha sido aprovechado para plantear desde diversos frentes la necesidad de profundizar en la modificación de la estructura y volumen total de los ingresos públicos.

En términos generales se pueden mencionar dos líneas argumentales para justificar modificaciones: la necesidad de financiación de las prestaciones de la Seguridad Social y el aumento de la competitividad de la economía española.

Con referencia a la primera, en el capítulo anterior se ha analizado detalladamente, tanto la situación actual como las perspectivas futuras de las prestaciones sociales. Las necesidades de financiación dependerán en buena medida de los niveles de prestación que se quieran mantener, partiendo de una situación con excedente en lo que se refiere a las prestaciones contributivas, aunque en un proceso de disminución que puede agotarse en el futuro.

Desde la segunda línea argumental, se defiende la necesidad de disminuir el conjunto de las cargas que se relacionan con las rentas de capital, estableciendo un vínculo directo entre menor presión fiscal y aumentos en la competitividad del sistema. Desde determinados sectores se solicita profundizar en la defiscalización de los rendimientos del capital mobiliario al considerar que la menor tributación inducirá a un mayor ahorro, favoreciendo las tasas de inversión del conjunto de la economía.

En la misma línea, se solicita reducir la cotización del empleador con el propósito de disminuir los costes laborales. A partir de esta decisión, dentro de un proceso encadenado y automático, la reducción de costes se trasladaría a los precios de los productos, lo que significaría un incremento de la competitividad de los mismos que permitirían ganar cuota de mercado, mayor producción y, por tanto más empleo.

Las propuestas realizadas para conseguir estos objetivos van desde la reducción de la imposición directa, fundamentalmente para las rentas más elevadas y del capital, la elevación de la indirecta, la disminución de las cotizaciones sociales pagadas por el empleador o, el aumento de la cuota del trabajador.

Por su especial influencia en uno de los segmentos del tema tratado, las modificaciones en las cotizaciones sociales presentan un protagonismo que conviene analizar más detenidamente. Las cotizaciones sociales juegan un papel esencial dentro del modelo económico y social de un país, ya que tienen repercusiones en tres terrenos diferenciados, pero con intensas relaciones entre ellos: intensidad en la utilización de los factores en el sistema productivo, distribución de la renta entre factores productivos y suficiencia del sector público para hacer frente al pago de prestaciones sociales.

a) Sistema productivo: Utilización de recursos productivos y configuración del precio final de los productos.

Las cuotas pagadas a la Seguridad Social supone un coste para las empresas por la utilización del factor trabajo dentro del sistema productivo. Pero además, dentro de un sistema de Seguridad Social contributivo de reparto definido a partir de una base profesional, las cotizaciones cumplen con la función de ser el medio para la obtención de los ingresos necesarios para el pago de las prestaciones.

Hablar de cotizaciones sociales significa, por tanto, tratar de un problema complejo que afecta a distintos ámbitos. Así, siendo necesario contemplar las repercusiones de su existencia en cada uno de los apartados mencionados, no se debe perder la perspectiva global, ya que cabe la posibilidad de al centrarse tan solo en las posibles ventajas obtenidas en alguno de ellos a partir de una modificación sustancial de sus estructura, se puedan olvidar las repercusiones, en ocasiones negativas, generadas en otros.

Debe ser reconocida la importante sustitución de trabajo por capital tecnológico realizada en las últimas décadas en los países más desarrollados. Este hecho, junto a algún otro, como es la significativa disminución de la actividad económica en los últimos años ha elevado la tasa de desempleo hasta ratios no conocidos en los últimos tiempos. La preocupación en la Unión Europea derivada de esta situación es generalizada, siendo especialmente preocupante en alguno de ellos, como es el caso de España.

Ante esta situación, algunos sectores de opinión muestran la reducción de los costes laborales indirectos (cuotas sociales) como instrumento para incrementar la competitividad de la economía de un país, señalando este camino como una interesante vía que puede ayudar a la creación de empleo.

Ejemplo de estas afirmaciones, aunque en este caso dentro de un modelo social inserto dentro del Estado del Bienestar, es el *Libro Blanco para el*

crecimiento, competitividad y empleo elaborado por la Comisión Europea, en el cual se menciona la necesidad de reducir los costes laborales indirectos:

'... la reducción de los costes laborales relativos respecto a los demás factores de producción (capital y, consumo o no de energía) por ejemplo reduciendo las cotizaciones patronales a la Seguridad Social y aumentando los ingresos a través de otros medios.'

' los Estados miembros deberían fijarse como objetivo reducir los costes no salariales del trabajo en un importe equivalente a uno o dos puntos del PIB, pudiendo esta cifra ser más o menos elevada en función de la estructura fiscal de los Estados miembros..'

Dentro de la recomendación genérica, el Libro Blanco comunitario explica claramente que, la reducción de los costes laborales y la compensación por otros ingresos fiscales, se adecuarán a la situación particular de cada uno de los países miembros, siempre y cuando fuesen compatibles con el correcto funcionamiento del mercado interior .

Además dentro del Libro Blanco, la afirmación global de minorar los costes indirectos se limita a la necesidad de reducir las cuotas a los colectivos laborales menos cualificados:

'... y sugieren una disminución de las cotizaciones sociales con arreglo a diversos métodos, especialmente concentrando tal reducción en los empleos no cualificados.'

De acuerdo a este criterio, aduciendo un excesivo coste de este tipo de trabajadores para las empresas en relación a su potencial productividad, la disminución de la cotización actuaría como incentivo para aumentar la contratación. El razonamiento utilizado implica que un menor coste laboral reducirá la actual tendencia a suprimir determinados puestos de trabajo o paralizar su sustitución por maquinaria.

Aunque a simple vista, España, con una tasa de desempleo superior al 24% de la población activa, parece un lugar ideal para aplicar estos criterios, antes de llegar a una conclusión definitiva es preciso realizar un análisis más detallado de los costes laborales, así como de la financiación de las prestaciones sociales.

Las cotizaciones sociales existentes en España, al igual que en la mayoría de los países desarrollados, se desdoblán en dos: cuota del empleador y cuota del trabajador.

Desde algunos sectores, dentro de lo que se podría considerar un ejercicio de simplificación excesiva, se muestra la *cuota del empleador* como una carga fiscal que soporta la empresa minorando su capacidad de generar renta. Siendo cierto que suponen una parte del coste laboral soportado por la empresa por la utilización de mano del factor trabajo, es conveniente recordar que las cotizaciones en su

conjunto, tanto la del empleador como la del trabajador, forman parte de la remuneración de los asalariados, siendo, por tanto, propiedad de los mismos (³⁰).

Como se ha comentado, los pagos realizados por el empleador en concepto de cotizaciones sociales, al suponer una parte de los costes laborales, puede incidir en el precio de los productos, con las correspondientes potenciales repercusiones en incrementos de su competitividad, sobre todo, si el planteamiento utilizado se apoya excesivamente en la variable precio de los bienes y servicios.

Por otra parte, en estricta teoría, su cuantía puede influir en la intensidad en la que se utiliza el factor trabajo, pudiendo provocar la sustitución de trabajadores por maquinaria. No obstante, sin negar la posible influencia de los costes en esta relación, el profundo proceso de modificación en la intensidad con la que se utilizan los dos factores que se ha producido durante el presente siglo no parece obedecer tan solo a la evolución de los costes laborales, sino más bien a la necesidad del sistema de lograr unos rápidos y elevados incrementos en los niveles de productividad y de calidad de los productos.

Si bien tanto la cuota llamada del empleador como la del trabajador forman parte de los recursos utilizados para el pago de las prestaciones al ser fuente de financiación de la Seguridad Social, no tienen ambas la misma influencia en los costes para las empresas. Mientras la cuota del empleador supone un coste para ellas, la cuota del trabajador, al ser una minoración de la nómina percibida por este último, supone una disminución de su renta disponible, no afectando a los costes empresariales y, por tanto, a sus decisiones.

A la hora de obtener conclusiones, no se debe olvidar que el empresario tiene la capacidad de transmitir el coste de la cuota social, tanto al precio final del producto como hacia un menor salario en nómina, dependiendo del grado de competencia en su actividad en el primer caso y, de su correlación de fuerzas en la negociación colectiva en el segundo. Proceso limitado a la segunda opción en el caso de la cuota del trabajador.

Teniendo cuenta estrictamente el aspecto retributivo, **la decisión última sobre la posible sustitución de trabajo por capital al igual que la posible incidencia en la competitividad de la empresa, dependerá del conjunto del coste laboral (cuota + salario), no sólo la cuantía pagada en concepto de cuota del empleador.**

³⁰ De acuerdo al reparto de la renta establecido en la Contabilidad Nacional el conjunto de cotizaciones forma parte de la remuneración de asalariados (capítulo tres del documento).

Desde algunos ámbitos fundamentalmente empresariales, se afirma reiteradamente que el mantenimiento en España de una cuota del empleador superior a la media comunitaria provoca una pérdida de competitividad de sus productos. De acuerdo a la información contenida en el Libro Blanco de la Comisión Europea, las cotizaciones sociales en España alcanzan un porcentaje del PIB más o menos similar a la media comunitaria. Así en 1991, último año para el que existe información homogénea, la recaudación en España era equivalente al 12% del PIB, un punto inferior a la media de los doce, aunque muy inferior a la existente en Francia (19%) y Alemania (16%) o Bélgica (16%).

Peso de las cotizaciones sociales en la remuneración de los asalariados (1991)			
En % sobre total	cuota empleador	cuota trabajador	total cotizaciones
Alemania	14.5	12.3	26.8
Bélgica	18.0	9.2	27.2
España	18.9	4.2	23.1
Francia	22.9	10.9	33.8
Holanda	6.5	20.4	26.9
Italia	20.4	15.8	26.1
R.Unido	6.4	4.2	10.6
Grecia	13.6	14.1	27.8
Dinamarca	0.6	2.0	2.6
Portugal	12.9	8.0	21.0
Austria	12.8	10.9	23.7
Finlandia	4.8	0.0	4.8
Noruega	14.8	7.7	22.6
Suecia	23.2	0.0	23.2
EE.UU.	9.3	6.7	16.0
Japón	9.1	6.7	15.8
U.Europea	12.2	8.4	20.5
OCDE (2)	13.1	7.7	20.8

(1) Cotizaciones reales a las Administraciones de la S.Social
(2) Sin ponderar
Elaboración: Nadia Calvino y José Ramón Lorente. en Síntesis de indicadores económicos del Mº Economía y Hacienda. Junio 1993. Fuente OCDE e INE

Sin embargo al existir en España una tasa de ocupación inferior (diez puntos menor de la UE) el peso de las cotizaciones sobre la remuneración de los asalariados (cotizaciones + salario en nómina) es superior a la media de los países de su entorno. El global de la recaudación de las cotizaciones en España suponía en 1991 el 23,1% del total de la remuneración, frente al 20,5% existente como media en la Unión Europea y la OCDE.

COTIZACIONES SOCIALES Desglose cuota empleador y cuota trabajador (1991)			
En % del PIB	Total cuotas	Cuota empleador	Cuota trabajador
Bélgica	16.0	9.8	6.2
Dinamarca	1.0	0.3	0.7
Francia	19.0	12.0	7.0
Alemania	16.0	7.9	8.1
Grecia	12.0	5.3	6.7
Irlanda	6.0	3.4	2.6
Italia	13.0	9.2	3.8
Holanda	18.0	3.4	14.6

Portugal	10.0	5.8	4.2
Reino Unido	7.0	3.7	3.3
España	13.0	8.8	4.2
UNIÓN EUROPEA	14.0	6.4	7.6
UE (Ponderación PIB)	14.0	7.9	6.1
Japón	9.0	4.8	4.2
USA.	9.0	4.9	4.1
Fuente OCDE y UE			

También es cierto que el peso de la cuota del empleador es superior a la media de los países del entorno español, ya que la recaudación obtenida en 1991 por este concepto era del 8,8% del PIB en España frente al 7,9% de media ponderada existente en la Unión Europea.

Pero, esta circunstancia no obliga a concluir en la necesidad de reducir la misma por constituir un elemento que merma la competitividad de las empresas españolas frente a terceros.

Como se mencionaba con anterioridad, incluso trabajando dentro de un modelo de competitividad basado exclusivamente en los precios de los productos, la mayor o menor competitividad de una empresa viene dada por el coste laboral total, siendo éste es suma de la cuota del empleador y el salario en nómina.

De acuerdo al contenido de la Encuesta comunitaria de coste laboral, **en el caso español, el mayor peso relativo de la cuota del empleador se ha compensado sobradamente con menores retribuciones en el resto de los conceptos, configurando un coste laboral medio bastante inferior a la media comunitaria**

Desafortunadamente, la última edición publicada corresponde a la situación de 1988, momento en el que el coste por trabajador y mes en la mayoría de los sectores de actividad española alcanzaba un setenta por ciento de la media comunitaria. Sin embargo, conocida la evolución de los costes laborales en el periodo 1989-93, y aceptando una disminución de la distancia con la media comunitaria, ésta no ha sido suficientemente elevada como para absorber el diferencial anterior.

Utilizando un supuesto aproximativo que, incluso contempla un alto crecimiento los costes laborales españoles respecto a los comunitarios al suponer un diferencial a su favor de +13,2 puntos el periodo 1989-94 (³¹), el

³¹ Utilizando la información de la OCDE, en términos nominales muestra un diferencial positivo de +13,2% para los trabajadores españoles en el periodo 1989-93. La diferencia se reduce para este periodo hasta el +10,8%, si se utiliza para medir la evolución de los costes laborales españoles el Registro de Convenios del Ministerio de Trabajo.

resultado final para la industria sería todavía del 79,2% de la media existente en la UE.

Además, teniendo en cuenta que lo que se pretende es analizar la posición para competir frente a terceros, la información disponible debería afinarse teniendo en cuenta algunas variables:

- la reducida evolución de la remuneración por asalariado en España durante 1994 que alcanzó en media el 3,5% en términos nominales, reduciéndose hasta el 2% si se contempla el conjunto de la masa salarial.
- la devaluación de la peseta en un cuarenta por ciento desde 1992.
- los deslizamientos negativos acaecidos en los últimos años debido a la importante sustitución de empleo fijo por temporal afectan a la evolución de la remuneración por asalariado.

Coste Laboral mensual por trabajador y ramas de actividad**Año 1988 (En ECU)**

	CEUR	España	R.Unido	Alemania	Francia	Irlanda
Industria	2,086	1,391	1,745	2,549	2,183	1,725
Construcción	1,773	1,146	1,647	2,171	1,900	1,651
Comercio	1,641	1,148	1,261	1,983	1,948	1,431
I.financieras	2,675	2,235	2,167	2,975	2,943	2,557
INDICE						
Industria	100.0	66.7	125.4	146.1	85.6	79.0
Construcción	100.0	64.6	143.7	131.8	87.5	86.9
Comercio	100.0	70.0	109.8	157.3	98.2	73.5
I.financieras	100.0	83.6	97.0	137.3	98.9	86.9

Fuente: Encuesta Laboral Comunitaria. INE y EUROSTAT

Extrapolación 1989-93

Supuesto crecimiento +13,2 puntos periodo según OCDE

Supuesto crecimiento +10,8 puntos según OCDE y Registro de Convenios.

Evolución remuneración por asalariado en términos nominales

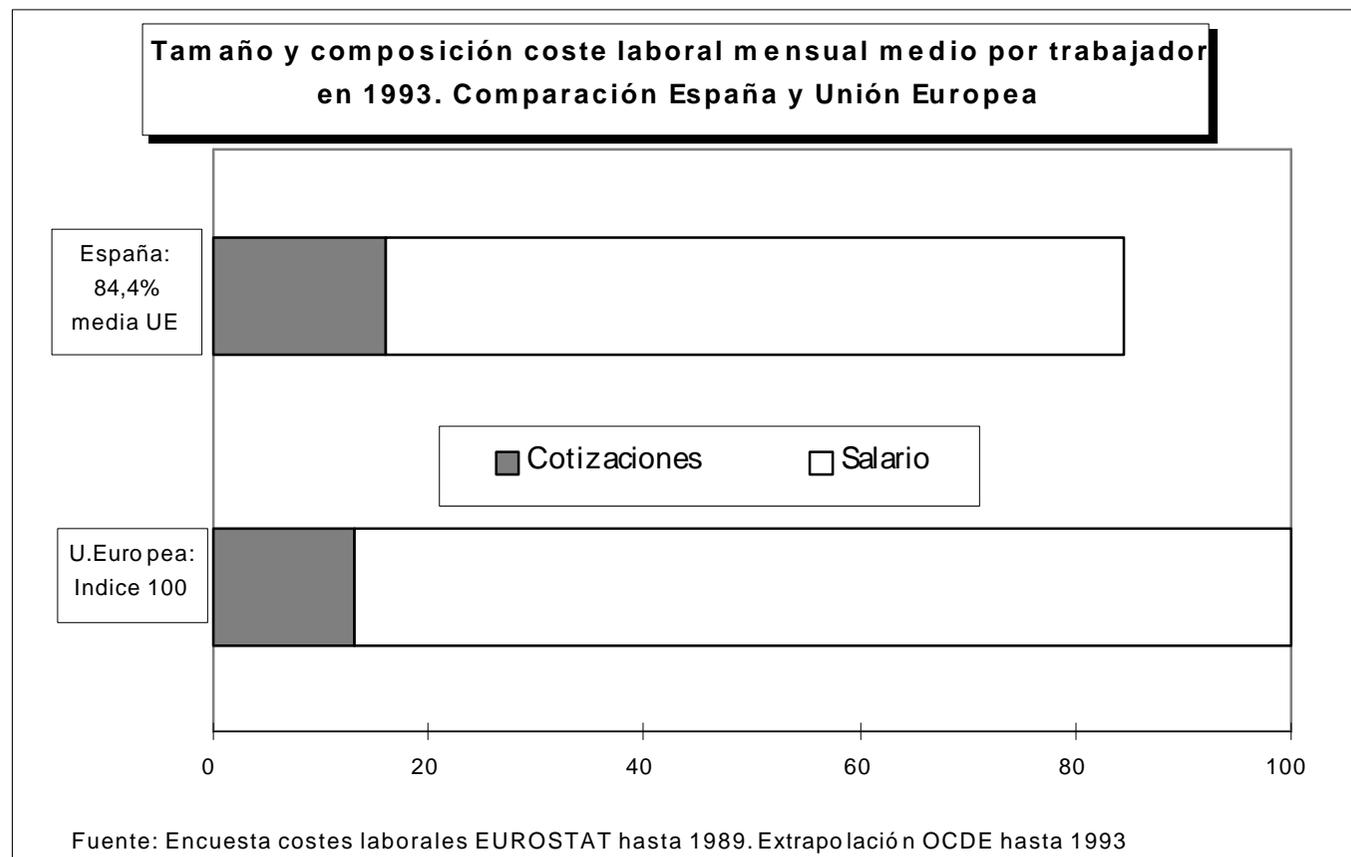
	1989	1990	1991	1992	1993	89/93
Media OCDE	5.0	6.2	5.5	5.7	3.7	
España OCDE	5.5	8.5	8.5	8.6	8.2	
Esp.R.Convenios	7.8	8.3	8.0	7.3	5.5	
Dfa OCDE	0.5	2.3	3.0	2.9	4.5	13.2
Dfa R.Convenios	2.8	2.1	2.5	1.6	1.8	10.8

Coste laboral por trabajador medio. INDICE 100 para media de la Unión Europea

	(1)		(2)	
	OCDE		OCDE-R.Convenios	
	UE	España	UE	España
Industria	100	79.9	100	77.5
Construcción	100	77.8	100	75.4
Comercio	100	83.2	100	80.8
I.financieras	100	96.8	100	94.4
Media	100	84.4	100	82.0
Cotizaciones	13.1	16.0	13.1	15.5
Salario	86.9	68.5	86.9	66.5

(1) Cifras OCDE para España y la Unión Europea.

(2) Cifras OCDE para Unión Europea y Registro de Convenios Mº Trabajo para España



Realizando una extrapolación a partir de los datos conocidos, **se puede concluir que el total de los costes laborales en España son en la actualidad sustancialmente inferiores a los países del entorno, al situarse como máximo en un 80% de los existentes en los países de la Unión Europea**, siendo incluso inferiores para una parte de sus sectores de actividad.

Estos resultados muestran que en España, a pesar de existir un mayor protagonismo de las cotizaciones sobre la remuneración total de los asalariados, debido fundamentalmente a la cuota del empleador, se ha convenido en el proceso de negociación colectiva un salario en nómina menor al de otros países que compensa sobradamente la circunstancia anterior.

Algunos de los defensores de este procedimiento, entre los que se encuentra la Comisión Europea, limitan la necesidad de la reducción de cuotas a los colectivos laborales menos cualificados..

Partiendo de este contexto, la idea sugerida en el Libro Blanco de reducir las cotizaciones del empleo menos cualificado puede parecer interesante, al incorporar un aliciente a la contratación de un colectivo amplio de personas que en la actualidad muestra cada vez más problemas para su integración laboral. El excesivo coste actual de este tipo de trabajadores en relación a su potencial productividad se reduciría con este incentivo disminuyendo la actual tendencia a suprimir determinados puestos de trabajo o paralizar su sustitución por maquinaria. Sin embargo, cabría exponer algunos interrogantes sobre el razonamiento global utilizado y, algunos inconvenientes sobre una posible aplicación práctica:

- Siendo cierto que el modelo de cotizaciones sociales se crea en un momento histórico diferente, cabe poner en duda que la menor intensidad en la utilización del trabajo aplicada en las últimas décadas en las economías desarrolladas viene dada fundamentalmente por el coste laboral o, por contra, de la necesidad de maximizar la calidad el producto y la productividad del conjunto del sistema.
- Sería necesario definir claramente el concepto de baja cualificación, para lo que parece existir serios problemas, dificultades que aumentan si se contemplan las diferencias existentes entre las distintas ramas productivas.
- La reducción de la cuota para los grupos de cotización con menor cualificación (6,7 y 10) puede ser aprovechada para situar en éstos a todo tipo de trabajadores. La estructura actual de los grupos, con una amplia horquilla en las bases mínimas y máximas, permite situar en los más bajos a una buena parte de los trabajadores, con independencia de su cualificación. Caso de no poder garantizar la cabida tan sólo de aquellos con la baja cualificación que se pretender incentivar, se

produciría una importante pérdida de la recaudación no justificada con el cumplimiento del objetivo pretendido.

b) Distribución de la renta entre factores de producción y colectivos de población.

Como ya se ha mencionado, por convención, en la Contabilidad Nacional, el total de las cotizaciones sociales, tanto del empleador como del trabajador, forman parte de la remuneración de los asalariados. Desde este criterio, una disminución de las cotizaciones del empleador significa una menor participación de los asalariados en la renta nacional, al igual que un aumento del empleo implica una elevación de la misma.

Sin embargo, en términos efectivos, el reparto de renta más interesante para los trabajadores viene dado por la evolución de su renta realmente disponible, resultado de sumar a su salario neto, las prestaciones sociales recibidas (transferencias) y deducir las aportaciones realizadas al sistema tributario.

Utilizando este criterio, cualquier modificación en uno de los tres parámetros influye en la determinación de la distribución de la renta en términos individuales y agregados.

Aunque en términos teóricos la disminución de cuotas no tiene porque reducir las prestaciones, la intensa relación entre ambas hace pensar que un modificación de las primeras tiene muchas posibilidades de terminar influyendo en el nivel de las segundas

Cada país, de acuerdo a la evolución histórica de las relaciones entre trabajadores y empleadores, ha conformado distintas composiciones de los costes laborales/remuneración de asalariados, primando en mayor medida alguno de los segmentos que componen los mismos. Además, en la Unión Europea, compartiendo todos los países desarrollados modelos de protección social con prestaciones elevadas, los ingresos públicos presentan distintas fórmulas en cuanto a la distribución por figuras recaudadoras.

Valga como ejemplo el caso de Dinamarca y Francia, países que con un nivel elevado en su capacidad de competir comercialmente frente a terceros y con avanzados modelos de protección social, presentan opciones de financiación alternativas y contrapuestas. Mientras el primero mantiene unas cuotas sociales casi simbólicas (1% del PIB), obteniendo los recursos públicos necesarios a partir de una amplia participación de la imposición directa (29%), en Francia, en la que el coste laboral total es un veinte por ciento superior al español, se ha establecido un sistema con fuerte protagonismo de las cotizaciones sociales, dividido a partes iguales entre las cuotas del empleador y del trabajador.

En el caso español, partiendo de un coste laboral total inferior, la financiación de las prestaciones se ha consolidado alrededor de una mayor cuota del empleador, renunciando los trabajadores al cobro de una superior remuneración en nómina. Salario, por otra parte, con el que debe hacer frente al posterior pago de la cuota del trabajador, de lo que se deduce que elevaciones en ésta última generarían automáticamente una pérdida de poder adquisitivo de los asalariados si no existen compensaciones.

c) Suficiencia del sector público.

Para poder garantizar desde el sector público un nivel de prestaciones sociales suficiente es necesario disponer de medios financieros. Las cotizaciones sociales constituyen la segunda fuente de ingresos después del sistema impositivo, aupándose a la primera, si se desagregan las distintas figuras recaudatorias. Cualquier disminución de la recaudación repercute negativamente en la posibilidad de financiar unas prestaciones sociales que, por otra parte, están todavía en un nivel inferior a la media comunitaria

Si se acepta la identificación de las cuotas con las prestaciones contributivas gestionadas por el INSS, la disminución de la recaudación podría suponer un serio handicap para mantener el nivel actual de gastos en protección social. Como se mostraba en capítulos anteriores, si bien en la actualidad existe un excedente, la situación en un futuro próximo puede variar, al ser más que previsible, un incremento de las obligaciones contraídas de acuerdo a la normativa vigente.

En este marco se establece el debate sobre la opción de reducir las cotizaciones del empleador como condición básica para crear más empleo, a partir de un principio doble: mayor atractivo a la contratación de un factor que ha reducido su precio y aumentos de la competitividad de los productos nacionales. La relación lógica de acontecimientos mostrada por los defensores de esta teoría se inicia en una traslación de la reducción de cotizaciones a menores precios que mejorará la competitividad del producto, lo que repercutirá positivamente ganando cuota de mercado, a partir de lo cual se generará más empleo.

A partir de este razonamiento caben varias interpretaciones respecto a las repercusiones en los ingresos públicos. Sus defensores sostienen un supuesto equilibrio financiero del proceso en el medio plazo, al determinar que la menor recaudación inicial se vería cubierta por los mayores ingresos derivados del aumento en el número de cotizantes generados por la mayor actividad económica.

Otros sectores de opinión, consideran que la disminución de las cotizaciones no tiene que implicar obligatoriamente una disminución de los precios del productos, sino que se puede trasladar a otros gastos asociados a la producción o simplemente destinarse a la obtención de mayores excedentes empresariales.

En todo caso, incluso los defensores de reducir la cuota del empleador consideran oportuno buscar una fuente alternativa de ingresos. Sin embargo, no debe olvidarse que cualquier modificación en la estructura de los ingresos no conlleva la neutralidad en los ámbitos mencionados, siendo de especial importancia, su repercusión en cuanto a la distribución de la renta por fuentes de ingresos (trabajo y otras) y colectivos sociales.

Entre las soluciones posibles caben destacar: las siguientes:

1) Impuestos indirectos:

Dentro de esta opción cabe utilizar el Impuesto sobre el Valor añadido (IVA) o algún otro impuesto ya conocido de los calificados como accisas (alcoholes, tabacos y gasolinas) o de nueva creación (recargo sobre el recibo de la luz, gas u otro producto energético).

La traslación de la carga fiscal al IVA puede ser realizada en España en cualquiera de los tres tipos, ya que existen márgenes en cualquiera de ellos (normal, reducido y superreducido), de acuerdo a las normas concretadas en la reciente armonización comunitaria.

La ventaja fundamental de utilizar esta medida sería la de penalizar la entrada de productos importados con origen fuera de la Comunidad Europea, especialmente los de aquellos países que compiten con unos precios inferiores debido a las menores o inexistentes condiciones sociales de los trabajadores. El proceso de globalización del comercio con la práctica desaparición de protecciones nacionales hace ver como sugerente esta idea, que además de la pérdida de competitividad de este tipo de productos, podría conllevar una participación indirecta de los mismos en la financiación de los ingresos públicos españoles, siempre y cuando se cumpla con la premisa de destinar los mayores recursos a este tipo de políticas de gasto (³²).

A la hora de evaluar esta propuesta, cabe resaltar inicialmente el carácter limitado de la misma. Mientras, las importaciones españolas suponen actualmente el 20,5% del total del PIB español (³³), la utilización de esta opción conlleva consecuencias negativas que afectarían a otras variables, entre las que se encuentran importantes desventajas para amplios colectivos de la población:

- la imposición indirecta perjudica en mayor medida a las personas con menor nivel de ingresos, que obligatoriamente deben destinar al consumo un mayor parte de su renta. Por tanto, aunque el aumento de la imposición indirecta es soportado por todas aquellas personas, no sociedades, que realizan un consumo, el esfuerzo realizado no es idéntico por cada uno de ellos, elemento éste a tener en cuenta cuando se trata de modificaciones tributarias.

³² En términos conceptuales los impuestos no constituyen recursos finalistas, la distribución de los recursos por políticas de gasto se produce en los Presupuestos Generales del Estado.

³³ Porcentaje que puede ser reducido sustancialmente hasta el 8,2% del PIB al detraer el sesenta por ciento las operaciones realizadas con la Unión Europea que quedarían exentas del efecto perseguido al finalizar en 1997 el periodo transitorio actual por el que dentro del Mercado Unico se calcula el IVA según el país de destino.

- las rentas del trabajo disminuirían su capacidad de compra al elevarse el precio de los productos ⁽³⁴⁾. Cabe argumentar que la penalización por la elevación del tipo medio sería compensada por una reducción inicial del precio (base imponible) sobre el que se aplica el impuesto, debido al menor coste derivado de la rebaja en la cotización. En pura teoría esta posibilidad existe, sin embargo, conocidas las profundas diferencias entre las distintas ramas de actividad y de explotaciones dentro de cada una de ellas ⁽³⁵⁾, parece muy difícil que este proceso se cumpla de forma general y automática.

- de acuerdo con la mayoría de los estudios disponibles, las repercusiones de una posible elevación de los tipos de IVA en términos de inflación serían inmediatas, y muy superiores a las posibles disminuciones en el precio de los bienes y servicios derivadas de una reducción de la cuota del empleador. El impacto de la elevación del tipo medio de IVA en los precios de los servicios tendría repercusiones especialmente negativas en un sector como el turismo, de capital importancia para la economía española.

- con el nivel actual de fraude en el IVA (cincuenta por ciento de la actual recaudación), es más que probable que el incremento en la recaudación obtenida a través del impuesto fuera inferior a la disminución de ingresos registrada en las arcas de la Tesorería de la Seguridad Social.

La opción de aplicar elevaciones en otros impuestos indirectos distintos al IVA, como puede ser un impuesto al consumo en el recibo de la luz o el gas, y que algunos denominan con poco rigor como ecotasas, contiene las mismas desventajas que el IVA, además de no mantener la pequeña ventaja derivada de la penalización a los productos provenientes de terceros países.

2) Como contrapeso de la mayor presión que sufre la utilización del factor trabajo, cabría modificar el actual método de cálculo de las cotizaciones sociales fijando la cuota a partir de una base imponible definida por la facturación o el valor añadido generado en las empresas.

Las cotizaciones sociales pagadas por el empleador suponen un impuesto por la utilización del factor trabajo, en un momento en el que se está produciendo en los países más desarrollados un proceso creciente de sustitución de trabajo por capital por otras causas diferentes a su coste.

³⁴ Utilizando un criterio prudente se puede asociar el setenta por ciento del consumo a las rentas del trabajo.

³⁵ Son conocidas los intensos grados de oligopolización existentes en la economía española. Mientras algunas ramas de actividad, fundamentalmente industriales, realizan su actividad en un marco de competencia muy elevado, existen otras muchas que mantienen una gran capacidad para imponer sus precios con independencia del nivel de costes.

Desde esta reflexión, la opción de utilizar como base de cotización el valor añadido generado en la empresa sería la solución que más se acerca al equilibrio en la imposición por utilización de los distintos factores productivos (trabajo, capital y recursos naturales), equilibrando en mayor medida la situación del conjunto de las empresas, independientemente de la intensidad en el uso de los factores.

Sin embargo, su aplicación en la práctica presenta algunas dificultades, aunque no insalvables. En primer lugar, no existe ninguna experiencia aprovechable en lo que implica de costes de aprendizaje y recelos ante un cambio tan radical. En segundo lugar, los medios empresariales mantienen la pretensión de sustituir las cotizaciones por imposición indirecta o con menores prestaciones, no pretendiendo buscar un mejor equilibrio en la base de cálculo de las cotizaciones sociales. Por último, se argumenta que la existencia del impuesto de sociedades se acerca a los principios mencionados, planteamiento erróneo ya que éste impuesto tiene su origen en la tributación de los rendimientos (rentas) generadas de los capitales invertidos en el sistema productivo, y no en la utilización de los factores.

3) Tasas:

Un medio de obtener recursos para el sector público es la aplicación de diferentes tasas pagadas por los usuarios por la recepción de un determinado servicio público. La cuantía de la tasa puede variar desde una cantidad mínima hasta el coste efectivo de la prestación, pudiendo además en teoría discriminar por niveles de renta, aunque, ante en la práctica esta última opción presenta actualmente problemas de aplicación y gestión.

Sus defensores otorgan a esta opción la ventaja de transmitir a los ciudadanos la idea de que los servicios tienen un coste, a la vez de lograr una mayor eficacia al evitar abusos en la utilización de las prestaciones. En contrapartida, la existencia de una tasa conllevaría un mayor esfuerzo para aquellas personas con menor nivel de renta, que, en caso de ser elevada la cuantía de la tasa a pagar, podría incluso impedir el acceso a la prestación a una parte de la población.

Además, las experiencias acumuladas en esta materia no parecen apoyar los defensores de este instrumento, al haberse producido disminuciones sustanciales del consumo a pesar de la imposición de un coste al usuario.

4) Canon o impuesto al conjunto o parte de la población. Esta opción se podría aplicar de diversas formas.

Cabría la posibilidad de establecer una tasa o impuesto lineal a pagar por el conjunto de la población sin tener en cuenta ninguna circunstancia. Esta opción que no contempla las condiciones económicas ni cargas familiares del individuo conlleva un importante componente de regresividad, por lo que

reduce la equidad global del sistema tributario en detrimento de las personas con menor nivel de renta.

Cabría igualmente configurar el ingreso específico calculándolo a partir de la cuota íntegra obtenida al cumplimentar la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Esta opción, con un tipo lineal para todos los contribuyentes, aunque sin contener la progresividad del Impuesto sobre la Renta, contemplaría como mínimo el nivel de ingresos obtenido por las personas. Sería, por tanto, una fórmula similar al sistema de cotizaciones sociales vigente, aunque con la ventaja de incorporar a contribuyentes que obtienen sus rentas de fuentes distintas al trabajo dependiente.

La valoración de esta opción diferiría dependiendo de su aplicación como sustitución parcial o total del actual sistema de cotizaciones sociales o, si por el contrario, supusiera un complemento a éste, considerando finalistas las aportaciones estableciendo las prestaciones económicas contributivas como destino de las mismas. Caso de utilizarse esta fórmula con el primer criterio, se estaría produciendo una distribución de la renta en contra de los asalariados, al desplazarse hacia los trabajadores una parte del coste laboral actualmente a cargo del empresario, generándose una pérdida para los primeros, tanto en la distribución primaria de la renta (disminución de la remuneración de asalariados) como de su renta disponible (salario - Cotizaciones - Impuestos directos + transferencias públicas).

Sin embargo, si se utilizara como complemento se estaría produciendo un desplazamiento parcial de la actual carga, aunque sea de forma indirecta, desde los asalariados hacia el conjunto de rentas. Traslado que sería mayor a medida que se redujera el nivel de fraude del sistema impositivo directo.

5) Tributación de las rentas de capital mobiliario (rentas del capital financiero) e inmobiliario (viviendas no ocupadas).

Si el objetivo último es trasladar la carga fiscal desde las cotizaciones al sistema impositivo, existe la opción de elevar la actual carga que soportan los rendimientos provenientes del capital mobiliario.

En los últimos años, alentado desde un grupo social *minoritario pero muy influyente* ha aumentado la difusión de un planteamiento que relaciona la menor presión fiscal con el ahorro. Su discurso se ha visto reforzado desde la aprobación de la entrada en vigor del Mercado Único, con la existencia de países que tienen totalmente desfiscalizadas este tipo de rentas, sobre todo Luxemburgo, aunque también en parte Reino Unido.

El argumento de las teóricas ventajas para conseguir mayores tasas de inversión se amplía ahora con la justificación de no poder competir con estos países, argumentando que si no se toman medidas en la misma línea se producirá una fuga legal de estos capitales.

A pesar de los múltiples trabajos académicos realizados, no existe ninguna evidencia real para considerar que la menor presión fiscal la principal causa que determinan el nivel de ahorro. A pesar de ello, la experiencia está provocando, además de un atentado contra la equidad horizontal, algunos fenómenos que deben ser objeto de reflexión:

- se está produciendo una redistribución de la riqueza en favor de aquellos colectivos con mayor renta y patrimonio.
- la menor o nula tributación de las rentas del capital mobiliario, discriminan favorablemente a las inversiones financieras frente a las productivas. Esta situación provoca graves daños al sistema productivo que tiene que competir en situación desfavorable con los mercados financieros.
- La libre circulación de capitales, sin ninguna regulación de los movimientos especulativos, está provocando graves perjuicios en la estabilidad de los sistemas monetarios, beneficiando tan sólo a los propietarios del capital acumulado. Como ejemplo basta citar la tormenta que soportó recientemente el Sistema Monetario Europeo y que acabo con su desnaturalización al tener que ampliar hasta el treinta por ciento su banda de fluctuación

Como elemento previo e imprescindible, sería necesario realizar con criterios progresistas una armonización de la fiscalidad directa en la Comunidad Europea, evitando el proceso iniciado que desde una actitud pasiva tiene su fin en la total desfiscalización de las rentas del capital, con un efecto demoledor en la equidad horizontal del sistema tributario.

En el caso español, las últimas modificaciones introducidas en la Ley 6/91 del IRPF (tratamiento de las plusvalías e identificación como tales de los rendimientos obtenidos a través de los fondos de inversión mobiliaria) suponen una pérdida de recaudación en este impuesto como mínimo de 300 mmpts, cantidad a la que se debe sumar el coste de la deducción existente en el Impuesto de Sociedades que se eleva a más de 100 mmpts.

6) Ecotasas ⁽³⁶⁾.

Las ecotasas nacen con el objeto fundamental de defender el medioambiente, modificando la asignación de factores dentro del proceso productivo a favor de la reducción del consumo de bienes naturales y ambientales, Las ecotasas son el instrumento que lidera la política para lograr un aprovechamiento más eficiente de los recursos energéticos.

³⁶ Análisis en profundidad en *Consideraciones en torno a la tasa sobre energía* de la Comisión interfederal de energía de la Secretaría Confederal de Política Industrial de CC.OO. y *Notas acerca de las repercusiones sobre la equidad y la competitividad de la creación de un impuesto comunitario sobre la energía y las emisiones de CO₂*. Carlos Martín y Eduardo Gutiérrez del gabinete Técnico Confederal de CC.OO.

Para lograr este objetivo este instrumento se debe articular principalmente en el proceso de utilización de los recursos energéticos, recayendo por tanto, sobre las empresas, no sobre el consumidor final.

Las ecotasas deben crearse para conseguir los objetivos ambientales específicos, constituyendo la recaudación un objetivo secundario. Desde este criterio, utilizarlas para sustituir las cotizaciones sociales no parece la opción más aconsejable en coherencia con sus principios básicos.

De acuerdo a la simulación econométrica contenida en el Libro Blanco de la Comisión Europea (página 156), la disminución de las cotizaciones sociales por un importe igual al 1% tendría los siguientes resultados sobre el empleo dependiendo del método utilizado para sustituir los ingresos:

Sustitución por IVA: 0.0

Aumento del IRPF: -0.7

Introducción del impuesto sobre CO2: -0.9

Introducción del impuesto sobre CO2: -2.7 (limitado a bajos salarios)

⇒ Valores expresados en puntos de disminución de la tasa de desempleo

8.- Posibles opciones a desarrollar en las prestaciones económicas

Demostrada la no existencia de quiebra en el segmento contributivo de la Seguridad Social y la necesidad de distribuir el actual déficit público entre el conjunto de las políticas de gasto y, no sólo, cargarlo sobre las prestaciones sociales universales, es necesario debatir las propuestas necesarias para racionalizar el Sistema de Seguridad Social. Medidas a introducir dentro del objetivo de mantener una tendencia creciente en su participación en la renta generada, a la vez que se le dota de la necesaria estabilidad y viabilidad en el futuro.

Tras todas las reflexiones realizadas hasta aquí, desde CC.OO. consideramos se deben discutir todas las medidas que supongan una racionalización del Sistema. En este apartado nos referiremos a ellas, diferenciándolas en niveles contributivo y no contributivo.

El Sistema de Seguridad Social se debe articular utilizando criterios dinámicos que permita adaptar las prestaciones a la evolución social y económica. Muchas de las prestaciones provienen de un tipo de sociedad que no se corresponde con la actual, ya que concepciones como la viudedad o la propia unidad familiar, la pareja, los discapacitados y su integración laboral, son hoy muy diferentes a las de principio de los años sesenta cuando se aprueba la ley de Bases de la Seguridad Social. De igual forma, el marco de las relaciones laborales es tremendamente distinto (estabilidad en el empleo y precariedad) y las normas que establecen las cuantías de las prestaciones no han tenido en cuenta la elevación de las bases reguladoras como consecuencia de los continuos aumentos de la productividad en la economía española y su traslación a salarios.

Valga como ejemplo mostrar que la Invalidez Provisional era una figura anacrónica ya que sólo se diferenciaba de la I.L.T. en que durante ella no se cotizaba, y por lo tanto producía distorsiones en el cálculo de futuras pensiones de invalidez o sobre todo en jubilación o, recordar que a principios de los setenta tan sólo se cotizaba por la mitad del salario percibido que, además, era inferior al actual.

Por todo ello las siguientes propuestas están abiertas al debate y pretenden introducir un grado de racionalidad al funcionamiento del Sistema de Seguridad Social, sin pretender, en ningún caso, endurecer el acceso a las prestaciones o su mantenimiento en el Sistema Público. No se planteamos ni subir los períodos de cotización, ni cosas similares, pero sí planteamos analizar las ventajas e inconvenientes de incorporar un mayor contributividad en el cálculo de sus cuantías, establecer algunas incompatibilidades en el cobro de las prestaciones económicas si coexisten determinados niveles de renta congelando el derecho, así como, una nueva definición del concepto de viudedad, la identificación como prestaciones familiares de algunas actualmente consideradas como prestaciones al desempleo o la generalización mediante norma de las Rentas Mínimas o Salario Social.

a) NIVEL CONTRIBUTIVO:

a.1.- De carácter general.

* Supresión de las carencias específicas exigidas actualmente para acceder a las prestaciones (dos años cotizados en los últimos ocho para jubilaciones contributivas, el quinto del período en los 10 anteriores para invalidez por contingencias comunes, etc....).

* Los requisitos para acceder a las prestaciones económicas del nivel contributivo serán iguales para todos los trabajadores por cuenta ajena. Los trabajadores independientes o autónomos tendrán también homogeneidad en los requisitos, en función de si tienen o no empleados.

* Garantía de revalorización automática de las pensiones según la inflación futura con cláusula de garantía).

* Las pensiones contributivas de los trabajadores por cuenta ajena tendrán un mínimo garantizado igual al S.M.I. vigente, siempre y cuando no se compatibilicen con rentas del trabajo y/o capital y con las excepciones en viudedad que más adelante se exponen. Las de los trabajadores por cuenta propia precisarán un mínimo de tiempo necesario de cotización para alcanzar el 100% para tener derecho al complemento por mínimos (17 años régimen de cuenta ajena y 20 régimen por cuenta propia).

* Las prejubilaciones fruto de reunir la carencia (15 años de cotización) y estar en situación de desempleo (subsidio de mayores de 52 años) o de medidas de reconversión se financiarán dentro del sistema, pero mediante fondos específicos interempresariales estructurados a nivel de sector o estatal.

* Progresiva integración de regímenes que confluyan en dos: el Régimen General para Trabajadores por Cuenta Ajena que incluiría a los agrarios cuenta ajena, minería, mar, empleados/as de hogar, MUFACE, ISFAS, etc.; y el Régimen Especial de Trabajadores por Cuenta Propia, que incluiría a los autónomos, agrarios por cuenta propia, mar por cuenta propia, profesiones liberales. Su clasificación se debería realizar por el criterio de que las rentas obtenidas sean o no con la colaboración de otros trabajadores, es decir, si su actividad depende de ellos mismos o no (empresas con trabajadores, cooperativas, etc.), y por tanto se deberían de tratar de distinta manera:

- Autónomos sin trabajadores: asimilarlos al máximo al Régimen General.
- Autónomos con trabajadores: como el actual con las modificaciones que se realicen.

La integración de los distintos Regímenes de Seguridad Social y la tendencia a la unidad es una finalidad prevista en la propia Ley General de Seguridad Social, cuyo artículo 10.5 establece que:

*"De conformidad con la **tendencia a la unidad** que debe presidir la **ordenación del Sistema de la Seguridad Social** el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social podrá disponer la integración en el Régimen General de cualquiera de los Regímenes Especiales correspondientes a los grupos que se relacionana en el apartado 2 del presenta artículo, **a excepción de los que han de regirse por Leyes específicas** siempre que ello sea posible teniendo en cuenta las peculiares características de los grupos afectados y el grado de homogeneidad con el Régimen General alcanzado en la regulación del Régimen Especial de que se trate.*

De igual forma, podrá disponerse que la integración prevista en el párrafo anterior tenga lugar en otro Régimen Especial cuando así lo aconsejen las características de ambos Regímenes y se logre con ello una mayor homogeneidad con el Régimen General".

La vía para llevar a cabo la integración de todos los Regímenes Especiales existentes en la actualidad en dos únicos Regímenes (Régimen General, para todos aquellos que desarrollen una actividad por cuenta ajena; y Régimen Especial de Autónomos, para todos aquellos que lleven a cabo una actividad por cuenta propia personal, directa y de forma habitual, no meramente ocasional), debe ser la de los Sistemas Especiales, los cuales están previstos por el propio legislador (artículo 11 de la L.G.S.S.) para permitir adecuar la regulación general a las características del sector o colectivo a proteger en lo que se refiere a las materias de encuadramiento, utilización y forma de cotización o recaudación sin necesidad de crear un específico Régimen Especial. (Los Sistemas Especiales lo serán tanto del Régimen General como del Régimen Especial de Autónomos).

Según lo anterior, no cabe especialidad en materia de protección que, por otro lado, debe tender a la máxima homogeneidad para todo el colectivo protegido por el sistema público de Seguridad Social.

Por otra parte, la pluralidad de Regímenes Especiales dentro del Régimen Especial de Funcionarios Públicos es insostenible y muy costoso económicamente, debido a la enorme diversificación de Entidades Gestoras existente (MUFACE, ISFAS, Mutualidades,...).

Las características especiales sobre cotización, recaudación, afiliación y encuadramiento de los regímenes integrados se realizarán, mientras no se normalice totalmente, mediante los Sistemas Especiales previstos en el art. 11 de la L.G.S.S..

En el caso de MUFACE, ISFAS y Mutualidades habrá de realizarse un estudio previo del costo y su financiación no debería cargarse al excedente del Régimen General.

* El nivel contributivo se financiará básicamente mediante cotizaciones, constituyéndose fondos de reserva con los excedentes y, manteniendo aportaciones del Estado en determinados supuestos.

* Supresión de las bases máximas de cotización.

La existencia de bases máximas de cotización produce un efecto contrario a la progresividad del sistema, puesto que impide que aquéllos que obtienen unos salarios superiores a dichas bases máximas (Grupo I), coticen por dichos salarios, dejando inoperante el efecto redistribuidor a partir de dicho nivel de ingresos.

Fundamentalmente, en los casos de **pluriempleo**, la cotización debería reflejar los **salarios reales** percibidos, sin aplicación de ninguna base máxima.

Aunque sin suprimir los topes máximos de pensiones (el destopar las bases de cotización no tiene por qué acarrear necesariamente el destope consiguiente de las pensiones, puesto que existen otros ejemplos en nuestro Sistema de Seguridad Social en los que se quebranta el principio contributivo: por ejemplo, la cotización a la Seguridad Social sin derecho a prestación por no cumplir alguno de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico, o la percepción de una prestación económica en un porcentaje inferior al 100% de la base de cotización: 75% I.L.T.), el efecto redistribuidor se puede mantener reduciendo, o congelando, los porcentajes aplicables para calcular la cuantía de la prestación económica, a partir de ciertas *cantidades*.

* La base mínima de cotización para los autónomos será:

a) Autónomos con trabajadores: La media actualizada de todos los Trabajadores del Régimen General de los Grupos 1, 2 y 3 del año anterior.

b) Autónomos sin trabajadores: La media actualizada de todos los trabajadores del Régimen General del Grupo ocho del año anterior.

Estableciendo un sistema que haga posible una cotización sobre los ingresos reales fruto del trabajo por cuenta propia y eliminando la cotización a la carta (elección de la base).

* En el supuesto de responsabilidad empresarial directa en materia de prestaciones, por incumplimiento del empresario de sus obligaciones con el sistema público de Seguridad Social, si la empresa es insolvente, que se declare la responsabilidad subsidiaria del I.N.S.S. o de la Tesorería (actualmente se reconoce esta responsabilidad subsidiaria por vía jurisprudencial); o bien, que se extienda al principio de automaticidad o todas las prestaciones. Ello, además, está en correspondencia con la Directiva Comunitaria de 20 de Octubre de 1980 (arts. 7 y 8):

Artículo 7.

Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar el impago de cotizaciones obligatorias adeudadas por el empresario a sus instituciones de seguros, antes de sobrevenir su insolvencia, en virtud de los regímenes legales nacionales de seguridad social, no tenga efectos perjudiciales en el derecho a prestaciones del trabajador asalariado respecto a tales instituciones de seguros, en la medida en que las cotizaciones salariales se hayan descontado previamente de los salarios abonados.

Artículo 8.

Los Estados miembros se asegurarán de que se adopten las medidas necesarias para proteger los intereses de los trabajadores asalariados y de las personas que ya han dejado la empresa o el centro de actividad del empresario, en la fecha en que se produce la insolvencia de éste, en lo que se refiere a sus derechos adquiridos, o a sus derechos en curso de adquisición, a prestaciones de vejez, incluidas las prestaciones a favor de los supervivientes, en virtud de regímenes complementarios de previsión profesionales o interprofesionales que existan independientemente de los regímenes legales nacionales de seguridad social.

* Ampliar los supuestos que posibilitan la suscripción de **Convenio Especial** con la Seguridad Social para aquellas personas que tienen un mínimo de cotizaciones, pero que no alcanzan al período de carencia exigido legalmente para acceder a la protección del Sistema público, al objeto de poder completar dicho período de carencia y poder cobrar la pensión y que no pierdan las cuotas ingresadas. Se deberían eliminar las carencias específicas (el plazo de noventa días tras la baja y los 1080 días en los siete años anteriores)

a.2.- Jubilación

* Método de cálculo de la base reguladora para definir la cuantía.

Actualmente la Base Reguladora es la media de las bases de cotización de los últimos ocho años, con actualización de los 72 meses más lejanos. Los meses sin obligación de cotizar en esos últimos ocho años, con especial referencia al caso de los trabajadores de temporada (hoy a tiempo parcial) se integrarán por la Base mínima de cotización de mayores de 18 años.

Una ampliación del número de años para calcular la base reguladora implicaría desventajas sobre la expectativa actual de pensión para todos aquellos trabajadores con una carrera profesional al alza (antigüedad y ascenso en la categoría profesional).

Por contra, una ampliación de estas características tendría importantes ventajas para aquellos trabajadores que se jubilen anteriormente a los sesenta y cinco años, especialmente para los que sufran situación de desempleo. Disminuir el peso de aquellos años con cotizaciones inferiores dentro del periodo de cálculo aumentaría la cuantía final de la pensión por jubilación respecto a la actual situación.

La cuantificación en términos agregados de esta medida es difícil de realizar, valga recordar que no llega al cuarenta por ciento los trabajadores que el último año se jubilaron con sesenta y cinco años, aunque no se puede obviar que existiría un colectivo de personas relativamente importante que vería reducida su actual expectativa de pensión.

* Carencia para acceder a la pensión contributiva.

La carencia actual es de 15 años de cotización reales. Los trabajadores fijos discontinuos (hoy a tiempo parcial de meses en el año) tendrán un tratamiento especial (derogación de la disposición adicional novena del R.D. 2319/93 a efectos del período de carencia). Para alcanzar el 100% de la cuantía posible de acuerdo al cálculo sobre la base reguladora son necesarios actualmente 35 años de cotización.

El modelo actual implica que por 15 años de cotización se obtiene el 60% de la pensión, aumentando un 2% cada año más.

Las consecuencias en la práctica son diferentes dependiendo del régimen de cotización utilizado. Los trabajadores del régimen general y del carbón se jubilan con un número de años de cotización muy cercanos al máximo exigido (33-34 años sobre 35%) obteniendo como media prácticamente el total de la cuantía posible de acuerdo a sus bases reguladoras (últimos ocho años). El régimen del mar y agrario por cuenta ajena muestran una media de años de cotización que generan porcentajes altos (78-80%), aunque inferiores al obtenido en media por los trabajadores del régimen general. Mientras, el régimen de autónomos y hogar presentan un menor número de años de cotización (16-17 años), muy cercanos al mínimo exigido para acceder a la pensión contributiva, que, les genera una prestación menor (62-64% de la base reguladora).

Pueden existir múltiples propuestas alternativas a la vigente, cada una de ellas con distintas consecuencias en el derecho adquirido (% sobre el máximo posible de acuerdo a la base reguladora), que además variarían a la vista de los años de cotización realizados en media por los distintos regímenes.

Para observar las diferencias, se presentan a continuación dos casos:

a) Por los primeros 15 años se obtiene el 50% de la pensión y cada año un 2,5% más.

b) proporcional puro obteniendo el 100% de la pensión con 35 años cotizados: 2,86% de la pensión por año cotizado (15 años garantiza el 42.86% del máximo posible).

SITUACIÓN ACTUAL 15 años el 60% + 2% año		a) 15 años al 50%+2,5 % año		b) % puro 2,86 % año		
años cotizados	% B.R.	% B.R.	Diferencia	% .B.R.	Diferencia	Medias por Regímenes
15 años	60 %	50 %	- 10,0 %	42,86 %	- 17,14 %	
16 años	62 %	52,5 %	- 9,5 %	45,71 %	- 16,29 %	REE Hogar
17 años	64 %	55,0 %	- 9,0 %	48,57 %	- 15,43 %	
18 años	66 %	57,5 %	- 8,5 %	51,43 %	- 14,57 %	RE Autónomos
19 años	68 %	60,0 %	- 8,0 %	54,29 %	- 13,71 %	
20 años	70 %	62,5 %	- 7,5 %	57,14 %	- 12,86 %	
21 años	72 %	65,0 %	- 7,0 %	60,00 %	- 12,00 %	
22 años	74 %	67,5 %	- 6,5 %	62,86 %	- 11,14 %	RE Agrario cuent propia
23 años	76 %	70,0 %	- 6,0 %	65,71 %	- 10,29 %	
24 años	78 %	72,5 %	- 5,5 %	68,57 %	- 9,45 %	RE Agrario cuenta ajena
25 años	80 %	75,0 %	- 5,0 %	71,43 %	- 8,57 %	RE del mar
26 años	82 %	77,5 %	- 4,5 %	74,29 %	- 7,71 %	
27 años	84 %	80,0 %	- 4,0 %	77,14 %	- 6,86 %	
28 años	86 %	82,5 %	- 3,5 %	80,00 %	- 6,00 %	
29 años	88 %	85,0 %	- 3,0 %	82,86 %	- 5,14 %	
30 años	90 %	87,5 %	- 2,5 %	85,71 %	- 4,29 %	
31 años	92 %	90,0 %	- 2,0 %	88,57 %	- 3,43 %	
32 años	94 %	92,5 %	- 1,5 %	91,45 %	- 2,57 %	
33 años	96 %	95,0 %	- 1,0 %	94,29 %	- 1,7 %	R. General
34 años	98 %	97,5 %	- 0,5 %	97,14 %	- 0,86 %	R. Carbón
35 años	100 %	100,0 %	- 0,0 %	100,00 %	- 0,00 %	

(En los años cotizados se consideran como tales las bonificaciones a los que fueron mutualistas por cuenta ajena (antes 1-1-67) y los años bonificados en los regímenes del mar y carbón)

* Una vez producida la integración de Regímenes en el Régimen General persistirán coeficientes reductores de la edad de jubilación para actividades tóxicas, penosas, peligrosas o insalubres: minería, mar, conducción de transportes, determinados trabajos del campo y la construcción. Se podría diferenciar entre actividad realizada y rama de actividad, de manera que se concentrara el beneficio en aquellos trabajadores que realizan este tipo de trabajos.

* Se potenciarán las jubilaciones anticipadas con contrato de relevo y las jubilaciones parciales, no teniendo que ser, estas últimas, necesariamente de la mitad de la jornada.

* Posibilidad de que sólo tengan derecho a complementos por mínimos los que hayan cotizado un mínimo del período necesario para acceder al 100% (17'5 por cuenta ajena y 20 años por cuenta propia).

* Las pensiones inferiores al 150% del S.M.I. (97.380 ptas.) con más de 35 años cotizados podrían incrementar el porcentaje sobre la Base Reguladora si se jubilan a los 65 años. Si además de los 35 años cotizados se jubilasen con 66 años o más:

- Un tanto por ciento por año de exceso de los 35.
- Un tanto por ciento por año mayor de 65.

a.3.- La Incapacidad

* Sólo existirán dos figuras: la Incapacidad Temporal (I.T.) y la Incapacidad Permanente (I.P.).

* La Incapacidad Temporal para el Régimen General tendrá una duración de 18 meses y en el supuesto que transcurridos los mismos no proceda el alta médica ni se haya reconocido la I.P., se podrá prorrogar la I.T. durante el tiempo necesario para la curación o la declaración de Incapacidad Permanente. Durante la I.T. se mantendrá la obligación de cotizar y tendrá revalorización anual en igual cuantía que las pensiones.

. En todo caso, sería conveniente seguir aplicando lo dispuesto en el art. 131 bis de la L.G.S.S.: *"...los efectos de la situación de Incapacidad Temporal se prorrogarán hasta el momento de la calificación de la Invalidez Permanente, en cuya fecha se iniciarán las prestaciones económicas de ésta, salvo que las mismas sean superiores a las que venía percibiendo el trabajador, en cuyo caso se retrotraerán aquéllas al momento en que se haya agotado el período máximo de Incapacidad Temporal"*

* En los casos de I.T. que se prevea prolongada (fracturas, parto, más de 3 meses, etc.) posibilidad de contratación por "interinaje" con distribución de las cotizaciones entre la persona enferma y quien la sustituye: cotización del 50% de las contingencias comunes y el 100% de las de A.T./E.P. En empresas de menos de 10 trabajadores las cotizaciones del enfermo se reducirán un 25% sobre la fórmula anterior.

* En la Incapacidad Temporal. para el Régimen de Autónomos habría que distinguir entre los que no tuvieran trabajadores y los que sí tuvieran:

- sin trabajadores: si el proceso es superior a 3 meses pase a I.P. Total hasta el alta.

En el caso de los trabajadores autónomos sin trabajadores las rentas dependen únicamente de su trabajo, por tanto las bajas por enfermedad no sólo constituyen un incremento del gasto, sino que además no obtienen ingresos de la empresa por lo que se debería quitar gastos a estos trabajadores, cotización a la Seguridad Social, gastos de Licencia, fiscales, etc.

- con trabajadores: mantenimiento de la legislación actual.

* En la invalidez se mantendrán los actuales grados, carencias (salvo las específicas) y bases reguladoras.

* Supresión del requisito de alta para la Incapacidad Permanente Total, ya que quebranta el principio contributivo, tal y como se hizo para la Gran Invalidez y la Incapacidad Permanente Absoluta.

* En el caso de incapacidad permanente total su cuantía debería ser el 75% de su base reguladora.

La definición de la misma en la L.G.S.S. sería *" Artículo 137.4 se entenderá por incapacidad permanente total para la profesión habitual la que inhabilite al trabajador para la realización de todas o de las fundamentales tareas de dicha"*

profesión, siempre que pueda dedicarse a otra distinta, y se mantendrá mientras el trabajador no obtenga un nuevo empleo, pase a otra situación de invalidez o sea declarado apto para todo trabajo. En los períodos de inactividad, siempre que no fueran imputables al trabajador, se podrá recuperar esta prestación".

* Incapacidad permanente absoluta. dado el incremento de gastos que conlleva esta situación, debería garantizarse al beneficiario un mínimo igual al 150% del S.M.I..

* Gran Invalidez: en base a lo dicho sobre la I.P. Absoluta:

- 100% mínimo = 150% del S.M.I. (97.380 ptas. en 1996)

- 50% mínimo = 100% del S.M.I. si hay que pagar a otra persona (162.300 ptas en 1996).

* La compatibilidad con el trabajo de los pensionistas de invalidez supondrá que durante el mismo la empresa tendrá una reducción de cotizaciones, el pensionista no cobrará la pensión durante la relación laboral y posible prestación por desempleo (en este caso con opción entre ambas prestaciones), pero sí le servirá como derecho de opción para mejorar la base reguladora sobre la que fue calculada.

* El cuerpo médico que dictamine el grado de discapacidad deberá ser independiente funcional y orgánicamente del organismo que reconoce la prestación de invalidez.

* En los organismos que reconozcan la invalidez habrá participación sindical.

* La revisión de la invalidez no podrá realizarse sin causas constatadas (error en el diagnóstico, agravación o mejoría). La revisión con mejora y pérdida de la condición de pensionista o compatibilidad con el trabajo supondrá el reingreso en la empresa de procedencia o, si ésta hubiese desaparecido, el percibo de las prestaciones por desempleo con la base reguladora actualizada. Los procedimientos de revisión tendrán también participación sindical.

a.4.- Muerte y Supervivencia.

* Mantenimiento de la carencia y base reguladora en su configuración actual.

* Se reconocerán las prestaciones de viudedad a las parejas de hecho, en iguales condiciones que a los cónyuges. En los casos de separación o divorcio sólo percibirán las prestaciones quienes tuvieran reconocida la pensión económica.

* El porcentaje de la pensión de viudedad será del 75% de la Base Reguladora. En el caso de ser el único ingreso no podrá ser inferior al S.M.I.

* Al fallecimiento del trabajador/a causante, su pareja sobreviviente tendrá derecho a un subsidio de 36 meses por desequilibrio económico de la unidad de convivencia. Este subsidio será igual a la pensión de viudedad.

* Para quienes tengan ingresos inferiores al 2,5 veces el S.M.I. vigente en cada momento, se les reconocerá la pensión de viudedad una vez transcurridos los 36 meses del subsidio por desequilibrio económico de la pareja, en las condiciones descritas anteriormente. Esta pensión podría ser "recuperada" como en el caso de la propuesta para I.P. (pérdida de ingresos no imputables al beneficiario/a inferiores a la cantidad mencionada):

El concepto de viudedad, que proviene de la L.G.S.S., da un papel a esta prestación totalmente machista, relegando a la "viuda" a un papel subsidiario y totalmente dependiente del varón, de ahí que la pensión fuera de por vida, sólo afectara a mujeres, etc. Por ello se debe ampliar la prestación a parejas (hetero y homosexuales), no cubra a la expareja si ésta no tiene reconocida pensión de divorcio/separación, etc.

* La pensión de orfandad se mantendrá para aquellas personas que aun habiendo cumplido los 18 años no perciban rentas salariales o algún tipo de prestación social y permanezca en la unidad familiar.

* Se actualizará el subsidio por defunción.

a.5.- Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.

* Adecuación de las Enfermedades Profesionales.

* Garantía de cobro del recargo por falta de medidas de seguridad.

* Actualización del baremo por lesiones permanentes no invalidantes.

* Paridad entre trabajadores y empresarios en los órganos de Gobierno de las M.A.T.E.P.

* Informe vinculante del Comité de empresa/Junta de Personal para inscribirse o cambiar de entidad aseguradora de A.T./E.P.

a.6.- Prestaciones familiares.

Centrarse en esta opción. Incluyendo como tales algunas de las que actualmente se consideran como prestaciones por desempleo.

* Otra alternativa supondría la desaparición de estas prestaciones sustituyéndose por subvenciones a la vivienda, becas para la enseñanza, libros escolares, subvención el alimentos infantiles, farmacia infantil,... en definitiva plantear la protección familiar como una parte independiente de la Seguridad Social y que tuviera que ver con el nivel de renta y, por tanto, dependiera de los P.G.E. vía de redistribución impositiva.

B) NIVEL NO CONTRIBUTIVO.

* Las pensiones no contributivas no podrán ser inferiores en 1/3 al S.M.I.

* En las pensiones no contributivas por discapacidad, modificar el requisito de carencia de rentas o ingresos suficientes, computando exclusivamente las rentas o ingresos del interesado y en ningún caso los ingresos de la unidad familiar (volver a la situación de la LISMI).

* Introducción de una prestación de Renta Mínima integrada en el Sistema General de la Seguridad Social para atender las necesidades básicas de las personas que hayan sido expulsadas del mercado de trabajo y de las prestaciones del subsistema contributivo y para los que hayan podido acceder a este. Afectaría a los dos colectivos

1) personas sin cobertura social y con historial laboral que puedan salir por sus propios medios de su situación.

2).- Personas que acumulan todas las dificultades posibles en los temas de alojamiento, salud, instrucción, etc.... para quienes los dispositivos de inserción son casi imposibles ante la amplitud de problemas a tratar.

* Las prestaciones denominadas Rentas Mínimas de Inserción, de competencia y regulación autonómica, atenderían exclusivamente a las personas excluidas del mercado laboral con un bajo nivel económico y con una problemática adicional de desestructuración sociofamiliar necesitadas de un proceso de inserción sociolaboral.

9.- Conclusiones

El sistema de protección social en España, partiendo de una dimensión muy reducida, ha incrementado su tamaño de forma significativa en los últimos tres lustros. Aunque a pesar del esfuerzo realizado por la sociedad española, su volumen sigue siendo todavía inferior a la media comunitaria, aproximadamente en dos o tres puntos del PIB.

No obstante a pesar de la distancia con la media comunitaria en gasto social agregado, es digno de reseñar un gasto en asistencia sanitaria muy cercano a los parámetros comunitarios (4,7% del PIB en 1995). De igual forma, sin considerar la situación como satisfactoria, se ha producido un incremento de la pensión media por jubilación que la sitúa en 74.000 pts/mes, cantidad superior en el +35% respecto a la existente en 1983 y un +64% respecto a la disponible en 1977, ambos porcentajes medidos en términos reales después de detraer las pérdidas monetarias derivadas de la inflación. Cuantía media de la pensión de jubilación incrementada hasta las 84.300 pts/mes para el régimen general que acoge a la mayoría de los trabajadores asalariados y, llega a las 90.000 pts/mes en media para las altas producidas en el último año.

Cantidades todas ellas que, sin alcanzar los niveles suficientes, están lejos de las 34.070 y 57.919 pts/mes de las pensiones no contributivas, dependiendo de tener o no cónyuge a cargo.

El modelo de prestaciones sociales español es básicamente de carácter público y colectivo, habiendo demostrado en su tiempo de vida ser el único que garantiza el acceso de todos los ciudadanos a un nivel digno de prestaciones sociales, articulando una sociedad con un modelo que se inserta en el Estado del Bienestar.

Realizada la opción del modelo público, es preciso analizar en la mayor profundidad posible todo lo relacionado con su nivel de gasto, su distribución personal y por funciones y las fuentes de financiación, teniendo en cuenta que su consolidación en el futuro, incluido un proceso de progresivo crecimiento, dependerá de la evolución de múltiples variables.

En los últimos años han aparecido una profusión de informes y estudios de diversa calidad que normalmente ponen en duda la existencia del actual modelo de prestaciones, conclusiones, por otra parte, en las que influyen decisivamente su origen y financiación desde sectores privados muy específicos. Desde estos sectores de manera interesada y parcial, se utilizan múltiples argumentos mezclando de acuerdo a sus necesidades, las diferentes prestaciones, las fuentes de financiación y la potencial incidencia en la competitividad de la economía española.

Con estos criterios interesados, en unos casos se presenta el sistema público como un serio perjuicio para el buen funcionamiento de la economía al ser un lastre para la misma, en otros se pone en duda la eficacia de la gestión pública y, en otros simplemente niegan la posibilidad de mantener la actual estructura presentando una hipotética situación de déficit que lleva ineludiblemente a la quiebra en el corto o medio plazo.

Estas voces solicitan medidas drásticas, en un proceso cuyo fin último es modificar su actual carácter público y colectivo, orientando el cambio hacia opciones individuales complementadas con el mantenimiento de una red pública asistencial de mínimos. Soluciones que siendo lícitas, no se deberían apoyar en personas de reconocido prestigio presentados como opiniones independientes, ya que cualquiera de ellas conlleva importantes beneficios para grupos minoritarios del sector privado. Valga mostrar como ejemplo que la gestión del actual sistema público de reparto reportaría a las entidades financieras y aseguradoras privadas un beneficio superior a 200 mil millones de pesetas anuales con las comisiones cobradas por los fondos de pensiones privados. Tamaño de las comisiones (3% como mínimo en el sector privado frente a menos del 1% de sistema público) que desmienten claramente en este caso una gestión más eficiente del sector privado.

Ante este ejercicio de confusión interesada, se hace preciso presentar desde una visión también interesada aunque en éste caso para la mayoría de la población, una visión más ordenada que, apostando por mantener el modelo público y colectivo, relacione el conjunto de las variables siendo conscientes de los problemas actuales y de los que puedan aparecer en el medio plazo.

La primera conclusión a extraer viene dada por la necesidad de diferenciar entre las distintas prestaciones sociales. Es preciso distinguir aquellas prestaciones contributivas que vienen generadas por el pago de una cuota y, las universales, cuya génesis está asociada al mero hecho de ser ciudadano de este país, cumplimentando los mandatos constitucionales. Utilizando esta diferenciación, en el caso de la Seguridad Social, existirían unas prestaciones contributivas: pensiones de base profesional y naturaleza contributiva e, incapacidad laboral transitoria y permanente. Por otro lado, se encuadrarían dentro de las universales: asistencia sanitaria, protección a la familia y los servicios sociales en general.

Ampliando la perspectiva por encima del marco administrativo de la Seguridad Social, habría que incluir las prestaciones por desempleo, que de igual forma, se podrían diferenciar entre contributivas (prestaciones básicas) y asistenciales (una buena parte de las prestaciones complementarias) al ser estas últimas, en muchos casos, ayudas familiares para situaciones muy determinadas.

Ciñéndose a la Seguridad Social, las citadas fuentes intentan presentar un panorama de supuesta quiebra, utilizando como argumento, el progresivo aumento de las aportaciones del Estado a su financiación y la pérdida de

protagonismo de las cuotas. Esta óptica, que olvida la situación de partida y las modificaciones introducidas en los últimos años, mostraría una Seguridad Social con un déficit continuado y creciente con el paso del tiempo. Siendo cierto que las cotizaciones sociales eran hace quince años suficientes para asumir el pago de prácticamente el conjunto de gastos de la Seguridad Social, también hay que recordar que en ese momento el nivel de prestaciones era muy reducido, sobre todo en pensiones y asistencia sanitaria y, que con posterioridad se ha producido la universalización de ésta última y la aparición de otras nuevas (pensiones no contributivas, ampliación de los servicios sociales).

Como elemento comparativo, utilizar este método de asignación de déficits a las distintas políticas con insuficientes ingresos propios implicaría afirmar que existe también déficit en el capítulo de defensa, infraestructuras, protección ciudadana o justicia. Aceptando que el déficit de las Administraciones Públicas público español ha alcanzado en los últimos ejercicios una cifra significativa, en buena parte debido a la recesión económica, sería totalmente injusto asociar su crecimiento a las prestaciones sociales absolviendo al resto de las políticas de gasto. Cuando se confeccionan los Presupuestos Generales del Estado de cada año se determinan las cuantías que se destinan a cada política de gasto de acuerdo con una serie de prioridades y, caso de superar los ingresos obtenidos, se cosecha un déficit. Este último es resultado del nivel de ingresos y de gastos y, por tanto, cada una de las políticas será responsable en su parte alícuota.

Parece más lógico valorar la situación de la Seguridad Social de acuerdo con el esquema mostrado anteriormente diferenciando las prestaciones contributivas financiadas básicamente a través de las cuotas recaudadas y las prestaciones universales, cuya financiación proviene del sistema impositivo al que contribuyen el conjunto de los ciudadanos. De acuerdo con esta estructura, el segmento contributivo de la Seguridad Social no solo no está en quiebra sino que actualmente mantiene un excedente cercano a los doscientos mil millones de pesetas en unas condiciones no especialmente favorables marcadas por la reciente rebaja en un punto de la cuota por contingencias comunes con un coste de 210 mmpts (1995), la utilización de contratos con exención parcial o total de cuotas (aprendizaje y tiempo parcial en determinados supuestos) que ocuparon un diez por ciento de la realizada en 1995, moderación salarial en los últimos tres años y, sobre todo, una tasa de ocupación inferior en diez puntos a la media comunitaria.

Por otro lado, el segmento universalizado necesita tantos recursos como nivel de prestaciones se pretenda dispensar, contando además en este momento con una transferencia adicional procedente del sector contributivo igual a su remanente. No obstante, la relativa ambigüedad en el modelo de financiación ha provocado una insuficiencia financiera en términos contables en los últimos dos años (1994 y 1995) con el resultado de cargar a la Seguridad Social con una serie de préstamos con el Estado por valor de un billón de pesetas. Este hecho es consecuencia de una presupuestación a la

baja realizada de manera premeditada por el anterior Gobierno de la asistencia sanitaria para reducir el déficit del Estado, trasladando la carga a la Seguridad Social. Medida, por otra parte, inocua en términos reales para cumplir el requisito de convergencia monetaria de acceso a la moneda única que utiliza como variable de referencia el saldo del conjunto de las Administraciones Públicas (Estado + Seguridad Social + Administraciones Territoriales) con independencia de su ubicación entre los distintos Entes Gestores.

En coherencia con este planteamiento, dado que son gastos ya contabilizados que no generan nuevos déficits, la deuda actual de la Seguridad Social con el Estado, que puede alcanzar 1,5 bpts en 1996, se puede y debe solucionar con un mecanismo contable de disminuir el capítulo de activos del Estado (prestamos pendientes de cobro) incrementando el pasivo financiero (deuda acumulada)

No se puede olvidar, que la Seguridad Social no presenta una situación de quiebra en su segmento contributivo, estando en manos de la dotación presupuestaria los recursos disponibles para su segmento universalizado. Sin embargo, esta realidad favorable para el sistema no implica obviar la existencia de problemas o ineficiencias en las distintas prestaciones, a los que añadir la evolución de algunas variables de manera menos favorable en el futuro.

El sistema contributivo de reparto debe compaginar dos planos, pago de derechos a los pasivos y estructura y dimensión de las aportaciones de la población ocupada, que no siempre tienen la misma evolución y comportamiento. El segmento contributivo tiene una relación directa con el sistema de relaciones laborales y, de esta manera se puede producir una situación como la actual en la que los nuevos beneficiarios de la pensión de jubilación son trabajadores asalariados con un número muy elevado de años cotizados (33 de media), mientras el colectivo de cotizantes cuenta con un porcentaje relativamente elevado de trabajadores con una relación contractual muy precaria que les impida aportar recursos de manera estable además de impedirles completar una carrera laboral para disfrutar prestaciones en el futuro.

Adicionalmente, existen algunas variables con una tendencia esperada para el futuro, que sin duda implican un sustancial aumento del gasto en algunas prestaciones. Así el aumento previsto del porcentaje de población pasiva sobre el conjunto de la población y la mayor esperanza de vida tendrán como consecuencia un superior número de beneficiarios debido al aumento de la longevidad, que, además de cobrar su pensión durante más años, deberán disponer de servicios sociales y asistencia sanitaria. En el mismo sentido pueden actuar, las nuevas pensiones que se incorporan al sistema con una cuantía superior que las que causan baja (tasa de sustitución), como consecuencia del acceso a la prestación de un colectivo de trabajadores que afortunadamente, han disfrutado de estabilidad en el empleo y salarios más dignos.

En sentido contrario, también habrá que tener en cuenta las modificaciones introducidas en las sistema de relaciones laborales que hasta la fecha han conllevado una menor estabilidad en el empleo, lo que endurecerá las posibilidades de entrada al sistema de prestaciones contributivas con los actuales criterios. A lo que sumar, una progresiva desaceleración en el ritmo de la tasa de sustitución, después de un periodo de elevación muy sustancial en la última y próxima década. Tal y como recogen las previsiones de la Seguridad Social, estas dos variables influirán en un comportamiento futuro de la masa de pensiones reduciendo un ritmo de crecimiento, que en los últimos quince años fue del +5,6% de tasa anual real acumulativa.

Las posibilidades de financiar estos mayores costes de las prestaciones contributivas dependerán de la recaudación obtenida, en la que influyen también una serie de variables. El número de trabajadores ocupados es una de las más importantes y, en donde a la vista de la tasa de ocupación de la economía española muy por debajo de la media comunitaria, se dispone de un elevado potencial. Sin embargo, esta condición no es la única, ya que el nivel de ocupación se debe acompañar de una distribución equilibrada de la renta entre factores de producción, paso inicial para poder estructurar una base de aportaciones que, como mínimo, permita mantener la recaudación por cuotas en la actual proporción respecto a la riqueza generada (10,1% del PIB).

Contradiendo, las predicciones catastrofistas incluídas en algunos informes y, sin obviar la presión sobre el coste de las pensiones realizadas por el INSS, las cifras más fiables disponibles sobre la proyección de gasto que utilizan como fuente a la Seguridad Social, muestran la posibilidad de hacer frente al mismo hasta el año 2030 si se mantiene una recaudación por cotizaciones sociales equivalente al 10,1-10,4% del PIB en un escenario de crecimiento de éste último del +2,5% anual acumulativo. Proporción de cuotas a la que habría que añadir algo menos de un punto adicional del PIB (0,5 - 0,7 décimas) para hacer frente al resto de prestaciones contributivas derivadas de enfermedades profesionales.

En cuanto a la financiación del capítulo universal, la situación actual en la que se enfatiza la gravedad del déficit público y a la vista del elevado fraude fiscal, hace cobrar todavía mayor protagonismo al sistema tributario, en el que existe una desproporcionada aportación de las rentas del trabajo dependiente, que las discrimina fuertemente frente al resto (profesionales, empresariales, artistas y rendimientos del capital).

Hasta fechas relativamente recientes (1992), esta situación venía dada básicamente por la existencia de un importante nivel de fraude, sin embargo, la progresiva aplicación de medidas desfiscalizadoras sobre las rentas de capital, han introducido en la norma pérdidas sustanciales de equidad, tanto por fuentes como por niveles de renta. Estos dos elementos han contribuido a que

la presión fiscal, además de injustamente distribuida, sea inferior en cinco puntos del PIB a la media de los países de la Unión Europea.

Recuperar un modelo tributario con mayor equidad en un contexto de armonización comunitaria de la imposición directa, a la vez que mostrar voluntad política contra el fraude dotando a la Hacienda Pública de los suficientes medios legales y humanos a la Hacienda Pública debe ser objetivo prioritario en esta materia, ya que no se trata tan sólo de establecer prestaciones sociales a nivel universal sino de lograr simultáneamente un reparto justo de las aportaciones. Una actuación firme y contundente reduciría los actuales niveles de fraude a los normales en cualquier país desarrollado, permitiendo aflorar entre 1,5 y 2 billones de pesetas al año (más de la mitad de coste de la asistencia sanitaria).

Otro de los elementos centrales utilizado en este debate es el objetivo de incrementar la competitividad de la economía española. Este argumento, al que no se le niega importancia, está siendo utilizado como justificación para solicitar una reducción tanto de la cuota del empleador como de la fiscalidad en su conjunto, especialmente la de los rendimientos del capital y la de las personas con mayores ingresos.

Los que defienden estas propuestas parten de la opción previa de conseguir aumentos automáticos de competitividad a través de una vía, que podemos denominar como pasiva, es decir, por la reducción de los precios proveniente de sostener menores costes laborales. Las mismas personas y organizaciones olvidan o rechazan profundizar en la vía activa, basada en una mayor especialización en productos con elevado valor añadido que compitan, no solo por los precios, sino también por su calidad o exclusividad (I+D, marketing, comercialización, cualificación del personal asalariado y directivo, garantía postventa, etc ...).

Los que apuestan por la vía pasiva, coinciden en proponer una disminución de la cuota del empleador y un tratamiento más favorable de los rendimientos del capital. La primera propuesta se realiza suponiendo una situación homogénea en la que los márgenes empresariales son totalmente razonables y se mantendrán a pesar de disponer de menores costes. Siguiendo con su argumento, el menor coste laboral se trasladará a menor precio del producto, con las consiguientes ganancias de cuota de mercado que serán prologo de una mayor actividad. A partir de este encadenamiento total y automático, la inicial reducción de los ingresos se verá más que compensada por posteriores ingresos, resultado de la creación de empleo.

La propuesta realizada tiene lógica siempre que se cumplan las premisas establecidas, cuestión sin embargo que la realidad no parece confirmar. Además, siendo cierto que el peso de la cuota del empleador dentro de las remuneración de asalariados es en España superior a la media comunitaria, no es así para el conjunto de los costes laborales, variable que marca realmente el coste empresarial por la utilización del factor trabajo. De

acuerdo con las estadísticas disponibles, el mayor peso de la cuota del empleador está más que compensado por el menor salario en nómina, el otro componente de los costes laborales, de cuantía inferior a la media comunitaria. Resultado de la suma de ambas, la totalidad del coste laboral por trabajador en España es aproximadamente el 80% del existente en media en la Unión Europea.

A la vista de lo expuesto, no parecen tan lógicas las quejas esgrimidas sobre todo por la Patronal, sobre una presión desmesurada de la cuota del empleador que merma sustancialmente la posibilidad de competir de las empresas españolas.

Por otra parte, el supuesto de traslación de menor coste a menor precio final de los productos no parece asegurado en términos agregados. No se pretende negar este comportamiento para algunas empresas e incluso para algunos sectores, sin embargo, la existencia de fuertes comportamientos oligopólicos, por lo menos en la economía española, ponen en cuestión su generalización. La competencia perfecta tan solo existe en los manuales de la economía y, siendo conscientes de sus bondades, no puede ser utilizada como norma infalible para acometer medidas que pueden desembocar en múltiples casos, tan solo en mayores beneficios para una minoría.

Quedando seriamente cuestionado su efecto positivo, la disminución de la cuota del empleador podría poner en peligro la futura financiación de las prestaciones contributivas, que, por lo menos en la próxima década, necesitarán de un mayor volumen de recursos.

La actual estructura de las cotizaciones que pivota sobre la utilización del factor trabajo es un elemento que puede penalizar la intensidad en la que se utiliza dentro del proceso productivo. Elemento que añadir a la ya de por sí alta tendencia a sustituir trabajo por tecnología, sin embargo, dadas las variables mencionadas y la situación comparada española, no parece que la solución pase por una reducción de la cuota del empleador. Más bien, incardinándola en una modificación estructural a nivel comunitario, habría que pensar en fórmulas alternativas instrumentadas a partir del valor añadido generado por las empresas, de manera que la carga se repartiera de manera más equilibrada entre el conjunto de los factores productivos utilizados.

Parte de los sectores que defienden la reducción de cuotas, probablemente ante la falta de confianza en sus argumentos, conscientes de la pérdida de recaudación que ineludiblemente se produce con la disminución de la cuota del empleador, proponen la traslación de la carga a la imposición indirecta. Sin embargo, se oculta una repercusión grave que afecta al reparto de la renta, más exactamente a la renta disponible de los trabajadores, especialmente el de aquellos colectivos con menor renta, que de forma obligada tienen que destinar mayor parte de sus ingresos al consumo. La experiencia de 1995 en la que se redujo la cuota por contingencias generales en un punto siendo compensada con la elevación de todos los tipos de

gravamen del IVA en la misma cantidad, han demostrado que sin poder probar una relación positiva en la creación de empleo, si ha tenido severas repercusiones sobre la inflación a la vez que ha reducido el poder adquisitivo de las unidades familiares, especialmente las menos favorecido.

Es reseñable, que estas voces no hablen nunca de imposición directa, a pesar de existir en este segmento un diferencial de dos puntos del PIB con la media comunitaria. Probablemente, este hecho se relacione con otro de los argumentos que con mayor fuerza se está defendiendo desde posturas que representan a *un sector de la sociedad minoritario pero muy influyente*: la necesidad de desfiscalizar los rendimientos de capital como elemento básico para lograr una mayor tasa de ahorro, inversión y, por ende de empleo. Apoyándose en una supuesta, y nunca probada, relación inversa entre fiscalidad y ahorro y, ayudados por la falta de armonización comunitaria en esta materia que permite la existencia de países libres de impuestos en este capítulo, intentan extender esta situación al conjunto de los países miembros.

Tal como se mencionaba en el capítulo anterior, este planteamiento interesado debe ser rechazado, no sólo porque produce una distribución de la riqueza desequilibrada e injusta sino porque además discrimina negativamente las inversiones productivas frente a las financieras. En el caso español, las modificaciones en este terreno tomadas desde 1991 suponen una pérdida anual potencial en la recaudación, que de acuerdo a los PGE95 se eleva a 305 mmps.

Para finalizar, recordar que la existencia de un sistema de prestaciones sociales amplio al que pueda acceder el conjunto de la población es una de la señas de identidad del Estado del Bienestar, siendo una de las principales conquistas de los trabajadores en este siglo. Después de cuatro lustros en los que se ha producido un importante avance en esta materia, reforzar y consolidar un sistema de Seguridad Social pública con prestaciones dignas se convierte en un objetivo fundamental del movimiento sindical, aceptando un ritmo de crecimiento inferior pero sostenido en el tiempo.

Para lograrlo, el concepto estabilidad se convierte en elemento central, primero por su deseable aplicación a la contratación en el marco de relaciones laborales y, segundo, por su necesaria traslación a las distintas fuentes de financiación.

En el sentido de reforzar, los sistemas de Seguridad Social tienen un comportamiento dinámico, por lo que es preciso valorar periódicamente su estructura analizando cuidadosamente las variables que pueden incidir negativamente en su futuro, lo que determina estar abiertos al estudio detallado de posibles soluciones. No obstante, a la hora de tomar las decisiones, debe estar presente en todo momento el conjunto de repercusiones derivadas de su puesta en práctica, no debiendo prevalecer opiniones parciales o coyunturales, que si bien puedan ofrecer una posible rentabilidad a corto plazo en algún apartado de la vida económica, perjudique

seriamente la viabilidad del actual sistema de prestaciones o, reparta la carga de manera injusta entre el conjunto de la población.