

EMPLEO Y FINANCIACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Repetidamente, se ha señalado cómo el actual sistema de financiación de la Seguridad Social penaliza a la creación de empleo. El presente artículo de **Antonio García de Blas** examina la naturaleza y estructura de la financiación deteniéndose en las actuales características (elevada aportación de los empresarios y reducida aportación del Estado), así como la continuada y elevada presión de las cotizaciones sobre los sueldos y salarios, que casi se ha duplicado en la última década. A continuación se analizan los defectos de la actual estructura: delimitación atípica de las categorías profesionales; existencia de un tope máximo; cotización discriminatoria por pluriempleo y por las pagas de vencimiento superior al mes. Se propugnan unas modificaciones a corto, medio y largo plazo, en las que se explicitan los mecanismos necesarios para corregir los defectos actuales del sistema de financiación, de forma que se redistribuya más equitativamente la presión y se corrijan los efectos negativos sobre la creación de empleo.

«Los costes de producción han sido afectados por una carga excesiva de las cotizaciones de la Seguridad Social, con el resultado de una distorsión de los costes relativos de los factores con efectos perjudiciales sobre la demanda de trabajo.»

Informe de la OCDE sobre la economía española, mayo 1981, pág. 40.

INTRODUCCION

MIENTRAS en la mayoría de los países occidentales la reforma, tanto de la financiación de la Seguridad Social como del nivel de prestaciones, es continuo objeto de debate, incluso de polémica, y hace tambalear a Gobiernos, en España la atención que se presta al tema es mínima, tanto por parte de los interlocutores sociales, como por la Administra-

ción e incluso por la opinión pública.

La explicación es difícil, y más aún cuando el volumen alcanzado por el Presupuesto de la Seguridad Social es cercano al del Estado y, por lo tanto, se le debería prestar tanta atención (o más) a todos los niveles —incluso por los tratadistas— como a los ingresos y gastos de la Administración Central. Sus efectos sobre la asignación de los recursos —a través de la financiación—, sobre la distribución de la renta —por vía de los ingresos y los gastos— y la estabilidad —como consecuencia de la traslación a los precios— le harían acreedor de un mayor rigor analítico.

El objetivo de este artículo es el examen de la estructura de financiación: sus efectos, tanto a nivel macroeconómico como

micro, principales fallos, y propuestas que pueden establecerse para corregirlos.

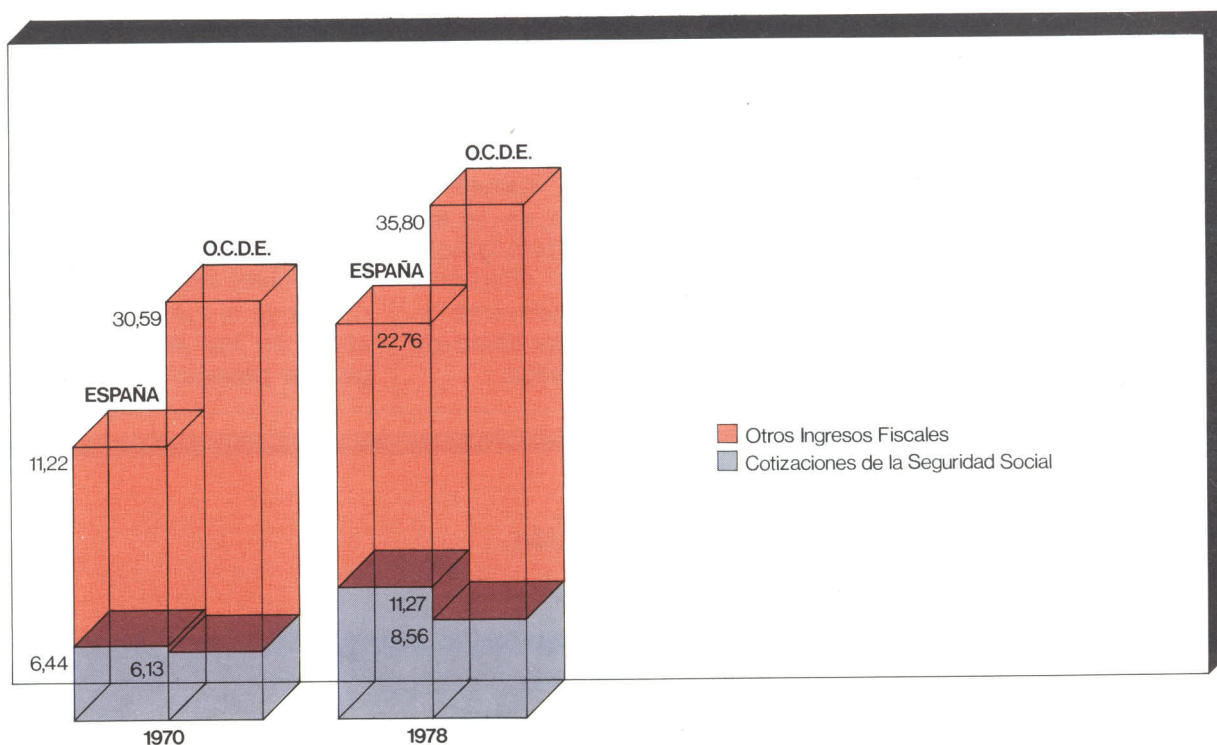
Deliberadamente se ha obviado en el análisis la vertiente del gasto. Esto es consecuencia de una lógica limitación de espacio, pero sobre todo de que se quiere centrar el análisis en la influencia de la estructura de financiación sobre el empleo y, dada la mayor atención social hacia las prestaciones, podría quedar desdibujada aquélla. No obstante, hay que resaltar la importancia de la incidencia del gasto, y de su fuerte crecimiento, como consecuencia de la mayor población protegida, y, en especial, por la mayor presión social hacia prestaciones de mayor calidad.

Sin embargo, a veces por cálculos imprecisos en la financiación, y otras porque los gastos deriven de obligaciones poco previsibles, los ingresos muestran su insuficiencia. Ello provoca continuas modificaciones en las bases y tipos (enero y julio de cada año en el régimen general y cambios en la financiación por desempleo y Fondo de Garantía Salarial a lo largo de 1980) u obliga a acudir en petición de ayuda temporal al Banco emisor (Pólizas con el Banco de España en 1980 y 1981).

1. NATURALEZA Y ESTRUCTURA DE LA FINANCIACION

La actual estructura del sistema de financiación muestra que las cotizaciones en España suponen más de las tres cuartas partes del total de los ingresos de la Seguridad Social. En esto podría equipararse a los

**GRAFICO 1.
EVOLUCION DE LA ESTRUCTURA IMPOSITIVA**



Fuente: Elaboración propia sobre informe OCDE sobre la economía española.

ingresos del Presupuesto del Estado, donde los impuestos alcanzan el puesto principal.

Extraña que, teniendo las cotizaciones tanta importancia cuantitativa dentro de los ingresos de la Seguridad Social como los impuestos dentro del presupuesto estatal, su análisis entre los tratadistas no guarde igual paralelismo. Sólo algunos manuales, en lugares escondidos y de pasada, hablan de la definición y naturaleza de las cotizaciones, aunque en casi todos los países, pero no tan acuosadamente como en España, supongan la fuente mayoritaria de financiación.

No es ocasión de recoger aquí

todas las opiniones sobre la materia, que varían desde aquellas que definen a las cotizaciones como una figura tributaria sin más y hablan de los impuestos de la Seguridad Social, hasta otras que las sitúan fuera del sistema.

Si repasamos las definiciones clásicas del impuesto, comprobaremos cómo la caracterización de ingreso coactivo en virtud de disposición legal, es claramente cumplida por las cotizaciones. Sólo el beneficio especial incidental (ausencia de contraprestaciones) puede diferenciar a los impuestos de las cotizaciones. Aunque incluso parte de la cotización lo es sin una contraprestación directa o precisa (asis-

tencia sanitaria o ayuda familiar).

No obstante, éste no es el objetivo del artículo, y especialistas tiene la materia para que sigan discutiendo sobre el tema. Sólo cabe señalar que, si al final hubiera un consenso en definirlo como impuesto, ello llevaría considerables ventajas.

Algunas podrían ser: su entronque dentro de la mecánica presupuestaria del Estado; cambios en la gestión del mismo e inspección; y finalmente, necesidad de aprobar la modificación de los tipos de cotización por el Parlamento.

Junto a la naturaleza, es importante conocer la estructura

de la financiación y, sobre todo, compararla con otros países occidentales. Las principales diferencias que se pueden apreciar son las siguientes:

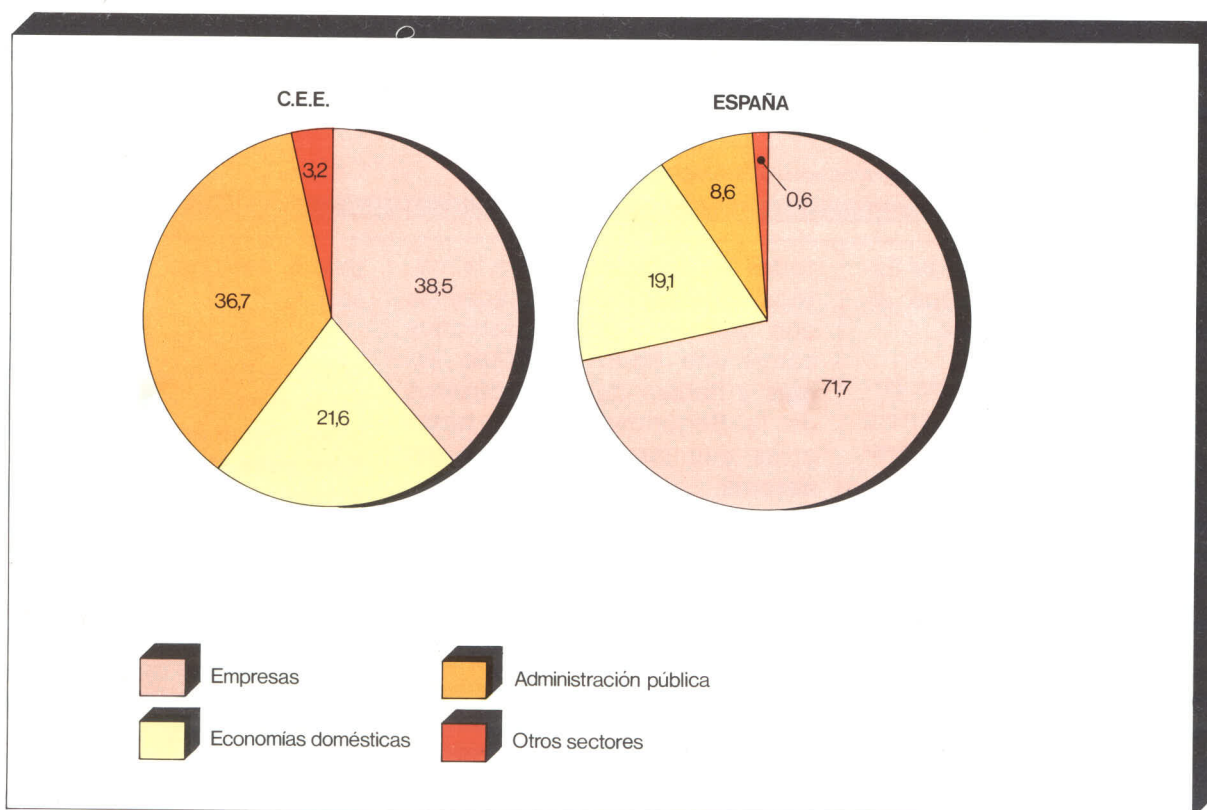
- a) Un peso excesivo dentro de las cotizaciones de las aportaciones de los empresarios, ya que, mientras en España suponen dos tercios del total, en la CEE sólo alcanzan un tercio del total.
- b) La aportación de los trabajadores en España, un sexto del total, es equivalente a la media de la CEE.

c) La aportación del Estado es claramente insuficiente en España (10 por 100), cuando la media de la CEE supone un tercio del total.

Es evidente que esta diferencia en la estructura de la financiación de la Seguridad Social es tan importante como la que puede existir con la CEE en la ponderación de los impuestos directos/indirectos o en la estructura de precios fuel/gasolina. Indudablemente, diferentes estructuras tienen finalmente diferentes efectos en los objetivos de la política económica.

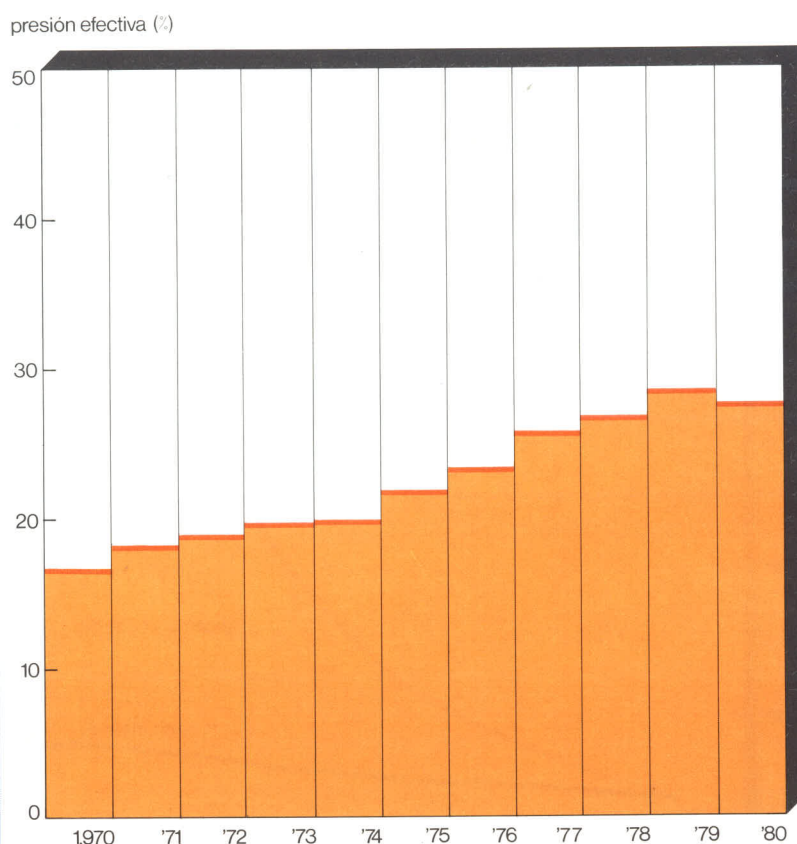
En especial, en lo que afecta a las cotizaciones, no hay que olvidar que su configuración en la práctica como impuesto sobre las nóminas, incide especialmente en la asignación de los recursos capital/trabajo. Una estructura donde casi el 80 por 100 de la financiación recae sobre los salarios significa, como comprobaremos en el apartado siguiente, un continuo desincentivo a la creación de empleo. Una mayor aportación del Estado diluye la carga sobre el conjunto de los impuestos, y aligera la presión sobre las nómi-

GRAFICO 2.
FINANCIACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL
EN ESPAÑA Y EN LA CEE (1980)



Fuente: Elaboración propia sobre datos CEE y Ministerio de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social (España).

GRAFICO 3.
EVOLUCION DE LA PRESION DE LA SEGURIDAD
SOCIAL SOBRE LOS SUELDOS Y SALARIOS
(1970-1980). Porcentajes



Fuente: Elaboración propia sobre datos Contabilidad Nacional.

nas. Por citar un símil, es como si el impuesto sobre la renta fuera un gravamen que tuviese que recaudar las tres cuartas partes de los ingresos. Un impuesto único, como explican los tratadistas, es escasamente defendible dada la fuerte oposición psicológica al mismo y la elevada posibilidad de fraude.

La configuración de la estructura comienza a cambiar a raíz de los Pactos de la Moncloa, donde se decide aumentar la participación del Estado. Así,

aun partiendo de un nivel muy bajo, éste se ha sextuplicado en el espacio de cinco años, aunque todavía sólo suponga un 10 por 100 del total (1).

Las dificultades del Estado para cubrir sus compromisos crecientes de mayores transferencias proviene del aumento excesivo de los ingresos, consecuencia lógica de la presión del lado de los gastos. Así las cotizaciones se han multiplicado por diez en la última década,

mientras los impuestos sólo lo hacían por seis.

Ese crecimiento espectacular de estos ingresos, se ha traducido en que el tipo efectivo sobre los sueldos y salarios, según los datos de contabilidad nacional, ha pasado aproximadamente del 16 por 100 en 1970, al 28 por 100 en 1980. Es evidente que este aumento en la presión fiscal sobre los salarios ha tenido unos efectos indeseables sobre la generación de empleo, al encarecer notablemente éste.

Esto, junto al crecimiento de los salarios reales y una cierta rigidez en el despido, se ha traducido en una intensificación de la mecanización al máximo, para expulsar mano de obra. En función de los precios relativos, y tal como señala el último informe anual del Banco de España, el encarecimiento del factor trabajo respecto a la energía ha estimulado asimismo la mayor utilización de ésta.

Finalmente, como consecuencia de la importante traslación a los precios de venta de los costes de la Seguridad Social —tal como demuestran importantes estudios empíricos españoles e internacionales—, se producen efectos considerables sobre el índice de precios al consumo.

2. CARACTERISTICAS Y EFECTOS DE LA ESTRUCTURA DE FINANCIACION ACTUAL

Después de un largo proceso histórico, las actuales características de las cotizaciones se podrían definir en pocas pala-

bras. Un tipo proporcional del 33,10 por 100 que gira sobre unas bases de cotización mínimas y máximas distribuidas en categorías profesionales.

Por otro lado, se gira otro tipo proporcional sobre los salarios reales para financiar el desempleo (4 por 100) y formación profesional (0,8 por 100). Igualmente, existe un recargo sobre las horas extras del 24 por 100.

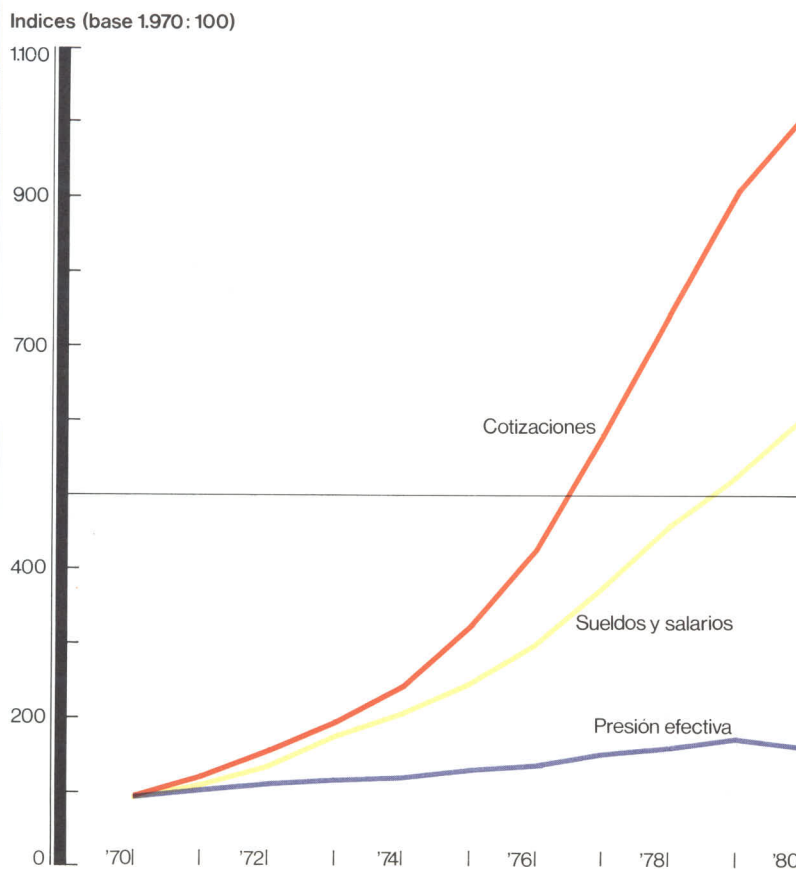
Los problemas de este entramado complejo, y los continuos cambios en los tipos y las bases, hacen que la declaración a la Seguridad Social sea uno de los quebraderos de cabeza de los gestores, por su complicación y la imprevisión de su coste anual.

No obstante, el principal problema de la financiación de la Seguridad Social —como consecuencia del sistema de base y topes— es que la carga está desigualmente repartida tanto entre empresas como entre trabajadores, lo que provoca que el tipo nominal sea más elevado que el efectivo. Mientras aquél ronda el 34 por 100, éste no supera el 30 por 100.

Así, la presión efectiva, según demuestran los estudios realizados por la CEOE y la Secretaría de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, es del 30 por 100 (29,4 por 100 y 30,7 por 100, respectivamente, para 1979 y 1980). Pero esta presión media encubre situaciones muy dispares para sectores y empresas. Así, en los sectores las diferencias se sitúan seis puntos por encima y debajo de la media, mientras para las empresas el intervalo puede ampliarse hasta quince puntos.

Por lo tanto, conviene examinar las causas de esas impor-

**GRAFICO 4.
CRECIMIENTO DE LOS SUELDOS Y SALARIOS,
COTIZACIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL
Y PRESION EFECTIVA (1970-1980)**



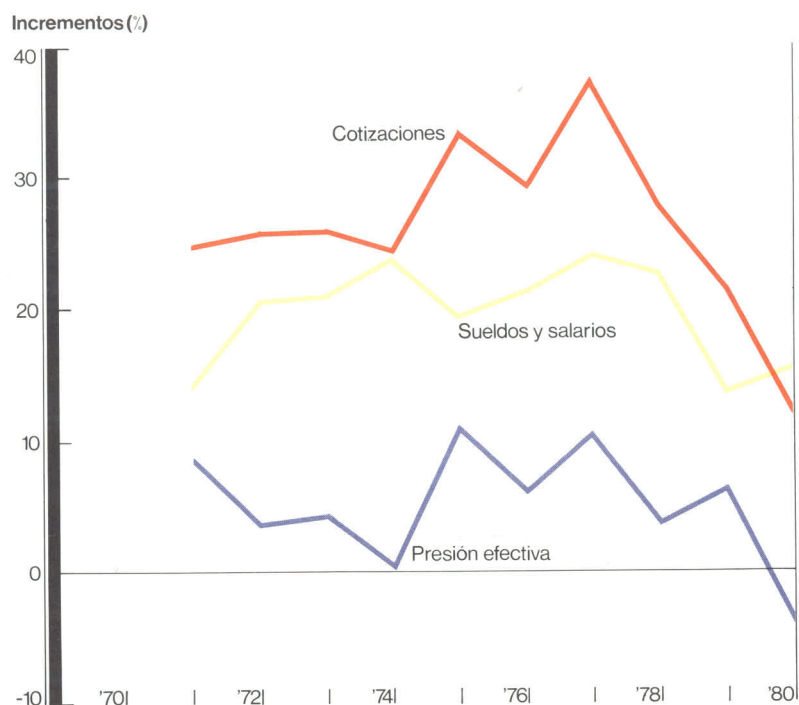
Fuente: Elaboración propia sobre datos INE.

tantes diferencias entre presión efectiva y nominal, así como los efectos distorsionantes que están provocando en la asignación de los recursos.

Los problemas, evidentemente, surgen al tratar de implantar una red cuadriculada con doce categorías profesionales y limitada por una base máxima y mínima. Esta red sólo recoge parcialmente a los salarios reales y por los agujeros legales se escapan parte de éstos.

En primer lugar, la dispersión actual de categorías es difícil de reflejar en sólo doce, las cuales, por cierto, tal como se ha señalado reiteradamente, unas veces comprenden niveles de estudios y otras veces categorías administrativas. El abanico entre la base mínima y máxima dentro de cada una de ellas es reducido (2,2), así como el abanico intercategorías, por ejemplo: peón/licenciado (2,0). En ambos casos, los abanicos son muy inferiores al de los salarios

**GRAFICO 5.
CRECIMIENTO DE LOS SUELDOS Y SALARIOS,
COTIZACIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL
Y PRESION EFECTIVA (1970-1980)**



Fuente: Elaboración propia sobre datos INE.

reales existentes en las empresas.

En segundo lugar, aunque podría ser justificable un tope mínimo —a pesar de que ha dificultado durante largo tiempo la implantación de contratos a tiempo parcial—, en ningún caso lo sería un tope máximo, que es discutido en casi todos los países donde existe, por sus efectos negativos.

Estos podrían resumirse en dos fundamentales: el primero es que perjudica más a los trabajadores de categorías inferiores, ya que los salarios reales, tal como se ha demostrado empíricamente, están más lejanos

a las bases máximas en las categorías superiores. El segundo es que aquellas empresas que tengan salarios altos para todas las categorías, o tengan un predominio de categorías superiores, saldrán claramente beneficiadas. El retrato de estas últimas, sería el de grandes empresas, situadas predominantemente en el sector servicios y capital-intensivas.

El resultado es que el impuesto sobre las nóminas no es neutral ni equitativo, tanto para las empresas como para los trabajadores. Provocando, para aquellas más perjudicadas, efectos sobre la competitividad y la productividad.

Además, sus efectos indeseables se extienden a la negociación colectiva entre empresas y trabajadores. En especial, en lo que hace referencia al crecimiento de los salarios y a la distribución del incremento pactado. En consecuencia, la actual estructura:

a) Penaliza a aquellas empresas que moderan sus incrementos salariales, ya que generalmente la variación nominal del tope máximo es siempre menor que el crecimiento medio de los salarios. Lo que provoca que aquellas empresas en las que los salarios están dentro de los topes y sus incrementos salariales se sitúan por debajo del crecimiento medio se verán afectadas plenamente, mientras que, por el contrario, aquellas otras que estimulen crecimientos superiores a la media colocarán parte de las retribuciones por encima del tope máximo.

b) Penaliza a las empresas que estimulan repartos proporcionales, ya que en las categorías bajas la superación del tope máximo es menor, mientras sucede lo contrario en las categorías superiores. Así, los repartos lineales representan menores pagos a la Seguridad Social por parte de las empresas, ya que a medio plazo supone que las categorías más bajas, que se encuentran por debajo del tope máximo, lo superarán rápidamente.

c) Penaliza a las empresas que dan menos pagas al año, ya que el actual sistema de cotización de éstas (atrasos de convenios, pagas de beneficios, pagas diversas...) es mucho menor que el del resto de retribuciones. Es

decir, cuanto mayor es el número de pagas menor es la carga de la empresa. Ello es consecuencia de que actualmente sólo se recomienda y no se obliga a su prorrateo (salvo las de julio y Navidad), con lo que se acumulan en el mes en que se hacen efectivas y, por lo tanto, al superar el tope máximo, no cotizan.

- d) Penaliza a las empresas con plantillas de trabajadores no pluriempleados, dado que el conjunto de las retribuciones por pluriempleo no pueden superar el tope máximo total. Aunque el porcentaje de trabajadores declarados en esta situación sea bajo, el agravio comparativo es manifiesto.

En definitiva, se podría concluir que el actual sistema favorece a las empresas con salarios altos, incrementos salariales elevados, repartos lineales, mayor número de pagas y trabajadores pluriempleados. Ese reparto injusto, se traduce en una mayor presión nominal, que, finalmente, incide negativamente en la creación de empleo.

3. BASES A CORTO, MEDIO Y LARGO PLAZO DE UNA REFORMA DE LA FINANCIACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL

El actual sistema, claramente distorsionador y generador de desempleo, debe cambiar. Especialistas, instituciones, asociaciones profesionales y partidos políticos han levantado su voz pidiendo un cambio en la estructura de la financiación.

En general, existe un consenso amplio sobre dos grandes temas. En primer lugar, redistribuir mejor la carga, de forma que las presiones nominal y efectiva puedan coincidir. En segundo lugar, las cotizaciones deben reducir su presión sobre los salarios, aumentando las transferencias del Estado. No obstante, el consenso se rompe al examinar con qué impuestos se financiaría esta mayor aportación.

Pero, antes de entrar al examen de las propuestas, conviene repasar cuáles han sido los compromisos públicos más recientes sobre el tema, de forma que podamos comprobar su grado de cumplimiento.

Cronológicamente, los más importantes compromisos fueron la Ley de Bases de la Seguridad Social (1963), el Libro Blanco (1977), los Pactos de la Moncloa (1977) y el Programa Económico del Gobierno (1979).

En primer lugar, la Ley de Bases de la Seguridad Social y el texto articulado que la desarrollaba establecían en su base decimotercera que las bases de cotización lo serían en relación con los niveles efectivos de los salarios, y en su artículo 73 que la base de cotización sería la remuneración total.

En segundo lugar, el Libro Blanco, elaborado por el Ministerio de Sanidad y Seguridad Social en 1977, establecía que, a corto plazo, habría que elevar el tope máximo de las bases de cotización adecuando los tipos a las nuevas bases, mientras que a medio plazo se acudiría a una unificación del tipo de cotización sobre el salario real, pasando de un sistema regresivo a otro proporcional.

Los Pactos de la Moncloa, firmados por todos los partidos

políticos en octubre de 1977, establecían en su apartado VI que «las cotizaciones se establecerán en función de los niveles de renta de los cotizantes y se referirán a los salarios reales». Asimismo, «se introducirán fórmulas de estratificación o normalización de las cotizaciones por módulos retributivos en los que se agruparán los distintos niveles de ingresos reales a efectos de cotización». La aportación del Estado pasará de un 3,5 por 100 en 1977 a un 20 por 100 en 1983.

Junto a ello, dos años más tarde el Gobierno elaboró un plan a medio plazo para la economía española (PEG). Pues bien, éste señalaba que la Seguridad Social debería tener como normas básicas de actuación la «neutralidad, la aportación creciente del Estado y el equilibrio presupuestario».

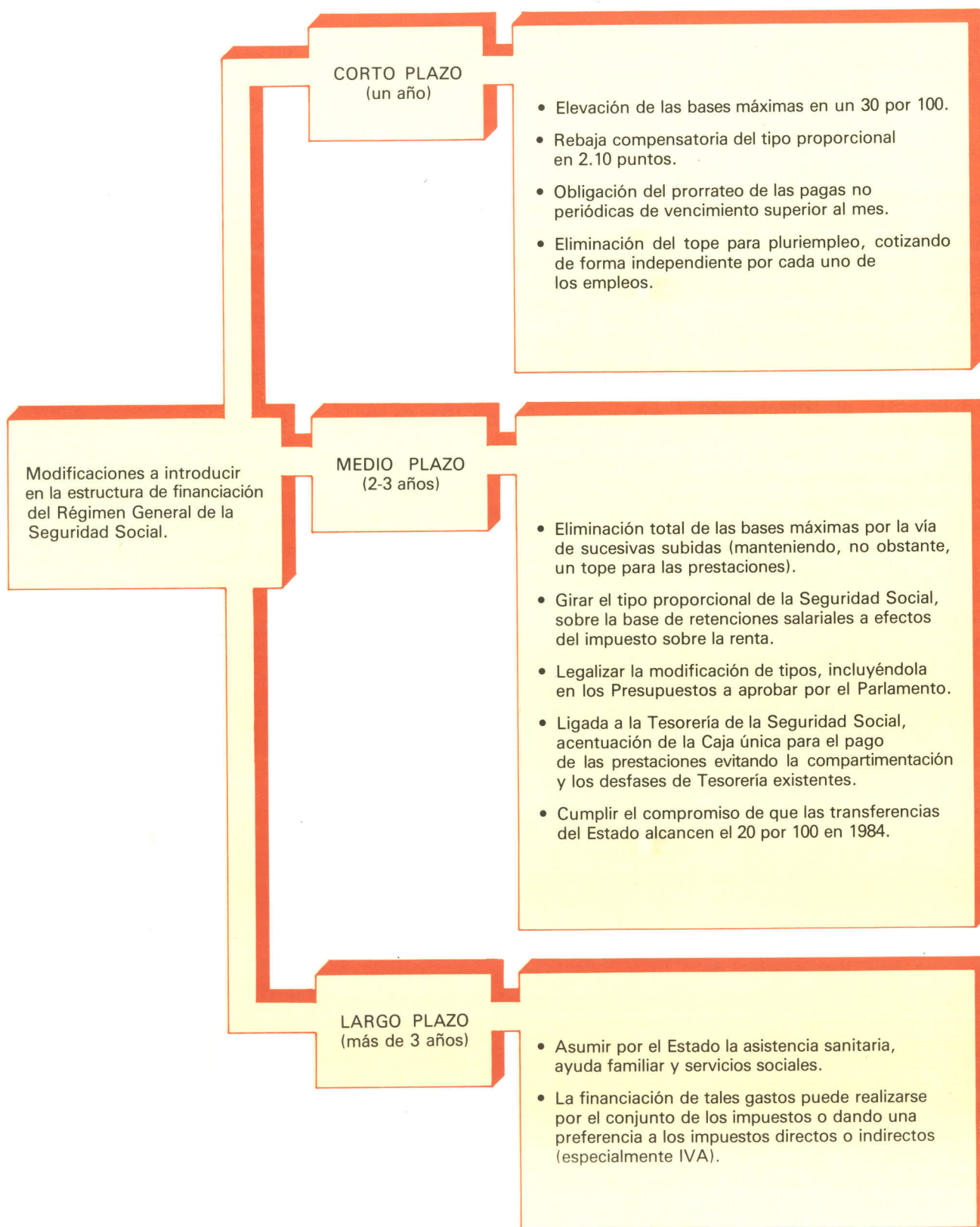
La neutralidad vendría marcada porque las cotizaciones a la Seguridad Social no deberían aumentar su ponderación en la estructura de costes de las empresas. A estos efectos, progresivamente, la cotización se iría efectuando sobre salarios reales. Con este fin, se aumentarían en diez puntos por año las proporciones de la base máxima sobre la mínima a partir de las 230 fijadas en 1979.

«La participación estatal en el presupuesto inicial de gastos alcanzaría el 17,5 por 100 en 1983, y el 20 por 100 en 1984, lo que implicaría la transferencia de la práctica totalidad de los recursos impositivos que generarían los sucesivos incrementos de la presión fiscal.»

Un examen de los compromisos establecidos, muestra su casi total incumplimiento, ya que prácticamente ninguna de las

ESQUEMA I

PROPUESTA DE REFORMA DE LA ESTRUCTURA DE FINANCIACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL



modificaciones propuestas se ha llevado a cabo.

En primer lugar, con respecto a los Pactos de la Moncloa, cuatro años después todavía no se cotiza sobre los salarios reales, ni existen distintos módulos retributivos.

En cuanto a los anuncios a corto y medio plazo del Libro Blanco, aunque se ha elevado el tope máximo y modificado los tipos a la baja, no se ha hecho con la profundidad precisa para llegar a cotizar por salarios reales.

Finalmente, el compromiso más cercano en el tiempo (PEG) tampoco ha sido cumplido, pues no se ha ampliado la diferencia entre las bases mínimas y máximas en diez puntos, sino que en 1981 se encuentran por debajo de los 230 puntos establecidos para 1979. Igualmente, la ponderación de las cotizaciones dentro de la estructura de costes no se ha mantenido, al crecer más las cotizaciones que los salarios. Por último, la evolución de las transferencias del Estado parece demasiado lenta para alcanzar dentro de tres años el 20 por 100, cuando en 1981 sólo alcanza el 10,61 por 100.

Es decir, se podría resumir diciendo que todos los compromisos se han movido en una línea correcta, aunque prácticamente se han incumplido, de forma que el camino a recorrer es todavía muy largo.

Por lo tanto, habría que propugnar dos tipos de medidas: aquellas que, siguiendo la terminología de la reforma fiscal, serían urgentes y, por lo tanto, a desarrollar a corto plazo, y el resto, que podrían establecerse a medio plazo.

3.1. Corto plazo (un año)

Las medidas a corto plazo tendrían como finalidad acercar las bases a salarios reales, de forma que esa mayor recaudación pudiera traducirse en un tipo proporcional más reducido.

Esto debería realizarse bajo las premisas de un mantenimiento de la recaudación y una realización gradual que evitase saltos bruscos que pudieran dar lugar a un incremento del fraude.

La primera disposición que habría que adoptar bajo esas premisas sería elevar las bases máximas en un 30 por 100. Es decir, lo establecido en el PEG, pero reforzando la velocidad, de forma que fuera más rápido el acercamiento a salarios reales. La contraprestación de la mayor presión sería rebajar el tipo en 2,10 puntos hasta alcanzar el 31 por 100 (2).

El efecto de estas medidas en la recaudación, se estimó mediante una simulación en una muestra reducida de diez empresas, de muy distintos sectores y diferentes masas salariales brutas por empleado. El resultado fue satisfactorio, ya que la recaudación prácticamente permanecía invariable (reducción del 2 por 100), mientras la dispersión de la presión interempresas que anteriormente era de quince puntos entre los extremos, se reducía a ocho puntos, situándose nueve de las diez empresas en torno a la media.

Junto a estas medidas, habría que establecer dos disposiciones que obligasen al prorrateo de las pagas de vencimiento superior al mes (atrasos convenios, pagas de beneficios, etcétera) (3) y a la eliminación del tope para el pluriempleo, coti-

zando de forma independiente por cada una de las categorías de cada empleo.

Se efectuó, asimismo, un ejercicio de simulación para las diez mismas empresas en las que el supuesto que se establecía era que anteriormente dichas pagas aperiódicas no cotizaban y ahora se prorratean. El efecto sobre la presión fue su incremento en un punto. Para algunas empresas con numerosas pagas, el incremento resultaba mucho mayor.

En el caso del pluriempleo, los efectos de la recaudación son mínimos, dada la escasez de pluriempleados declarados a la Seguridad Social, pero viene justificado su cambio por razones éticas y psicológicas ante el alto nivel de desempleo.

Para el conjunto de las simulaciones, el efecto sobre la recaudación de las medidas propuestas sería un aumento de la recaudación, pero dado el tamaño y composición de la muestra y ante la posibilidad de un mayor fraude, cabe pensar, razonablemente, que la recaudación se mantendría, al menos, en sus niveles actuales.

3.2. Medio plazo (dos-tres años)

Una vez cumplida la actuación a corto plazo, se debería propugnar modificaciones más en profundidad que conllevarían importantes efectos. Los principales puntos serían:

- a) Eliminación total de las bases máximas, por la vía de sucesivas subidas, aunque se seguiría manteniendo un tope para las prestaciones, a efectos de no recargar excesivamente los gastos y

CUADRO N.º 1

**SIMULACION DE LAS MEDIDAS PROPUESTAS A CORTO PLAZO EN UNA MUESTRA
DE DIEZ EMPRESAS MAYORES DE QUINIENTOS TRABAJADORES**

CLASIFICACION DE LAS EMPRESAS SEGUN LA CNAE	(1) TIPO EFECTIVO 1981	(2) TIPO EFECTIVO 1981	(3) TIPO EFECTIVO 1981
	Situación a 1 de enero	Modificaciones de bases y tipos	Modificación cotización pagas
Empresa sector construcción otro material de transporte	27,1	26,3	27,1
Empresa sector producción y primera transformación de los metales	24,3	26,1	24,3
Empresa sector industrias de productos alimenticios, bebidas y tabaco	27,4	26,2	27,4
Empresa sector refino de petróleo	25,3	26,3	25,3
Empresa sector comunicaciones	27,5	26,3	28,5
Empresa sector instituciones financieras	15,4	18,7	15,4
Empresa sector producción, transporte y distribución de energía eléctrica	26,6	26,2	41,5
Empresa sector extracción, preparación y aglomeración de combustibles sólidos	26,1	26,3	26,3
Empresa sector servicios prestados a las empresas ...	28,1	26,3	28,8
Empresa sector industrias de productos minerales no metálicos	25,7	26,2	26,0
TOTAL	26,8	26,2	27,8

Nota: La columna 2 refleja la modificación, comparativamente con la situación al 1 de enero de 1981 (columna 1), de las bases máximas en un 30 por 100 y la reducción en el tipo de cotización de 2,10 puntos.

La columna 3 recoge las modificaciones, comparativamente con la situación al 1 de enero de 1981 (columna 1), de la cotización de las pagas de vencimiento superior al mes, que se supone que se prorratan totalmente.

Fuente: Elaboración propia sobre datos empresas (Ministerio de Economía y Comercio).

efectuar una cierta redistribución desde el lado del gasto.

- b) Girar los tipos sobre la base de retenciones salariales a efectos del impuesto sobre la renta. Esto supondría simplicidad para el tratamiento, tanto por las empresas como por la Seguridad Social. Se reduciría el fraude y existiría la posibilidad de ser inspeccionado conjuntamente por la inspección tributaria.
- c) Elevar a rango de ley la modificación de los tipos de cotización, derogando el artículo 71 del texto refundido de la Ley General de la Se-

guridad Social. Las modificaciones se incluirían en los Presupuestos de cada año y, por lo tanto, no existiría la posibilidad de su modificación, salvo por disposición legal.

- d) Al igual que existe una Tesorería General de la Seguridad Social, única para todo el sistema, debería acentuarse la Caja única para todas las prestaciones. La cotización sobre salarios reales posibilitaría el girar un tipo único y proporcional, y la Seguridad Social redistribuiría sus fondos entre las diversas prestaciones, elimi-

nando las complejas declaraciones, y los desfases de Tesorería entre una contingencia y otra.

- e) La Formación profesional debería ser financiada por el sistema fiscal y nunca por cotizaciones sobre el factor trabajo.
- f) Cumplir el compromiso de que las transferencias del Estado alcancen el 20 por 100 del total en 1984.

Por último, no habría que olvidar que cualquier medida por el lado del gasto, cuyo objetivo último fuera la creación de empleo de forma directa o indi-

recta (por ejemplo jubilación anticipada), con la actual financiación incrementaría la presión sobre el factor trabajo y fomentaría el desempleo.

3.3. Largo plazo (más de tres años)

A largo plazo, habría que establecer aún mayores cambios ya que las medidas adoptadas a corto y medio plazo, aligeran la carga sobre el factor trabajo —al aumentar las transferencias del Estado— y redistribuyen mejor ésta al rebajar los tipos. No obstante, la presión sobre los salarios sigue siendo alta y, posiblemente, habrá que introducir nuevas modificaciones.

En este momento los puntos controvertidos en todos los países occidentales, son éstos:

- 1) ¿Deben ser financiadas por el Estado determinadas prestaciones (asistencia sanitaria, ayuda familiar, servicios sociales) que afectan a todos los ciudadanos?
- 2) En caso afirmativo, ¿deben traspasarse al Presupuesto del Estado o deben quedar en la esfera de la Seguridad Social?
- 3) En todo caso, ¿deberá financiarse con la totalidad de los ingresos o bien sólo por impuestos directos (renta) o indirectos (IVA)?

En respuesta a la primera de estas tres preguntas, existe un consenso en cuanto a separar aquellas prestaciones que afectan a todos los ciudadanos (asistencia sanitaria) y que no conllevan una contraprestación precisa, de aquellas ligadas a la cotización, caso del desempleo

o la jubilación. Por lo tanto, parece que tal respuesta sería afirmativa.

A la segunda, se podría responder que parece existir una tendencia a traspasar tales contingencias al Presupuesto del Estado, aunque el sistema de la Seguridad Social no desea perder parte de su poder.

En cuanto a la tercera, la discusión está abierta, aunque en España parece que se ha elegido oficialmente la fórmula del valor añadido, aunque sin mucha discusión.

Mientras, los defensores de esta fórmula señalan que un recargo sobre el tipo proporcional del IVA, permite disminuir las cargas a las empresas trabajo-intensivas, así como tener influencias favorables en las empresas exportadoras. Los contrarios a ella señalan que grava a las empresas intensivas en capital, o en las que predomina el trabajo familiar. Otros, por el contrario, fijan su atención en que algún tipo del IVA (como es el tipo consumo que se propugna para España) fomenta la inversión, la cual puede ser capital/intensiva y no crear nuevos puestos de trabajo.

En Francia se han realizado diversas simulaciones con modelos econométricos, suponiendo que tales gastos eran financiados aumentando los impuestos directos sobre las familias o implantando un recargo sobre el valor añadido.

Los efectos sobre el empleo eran iguales, aunque los recursos transferidos en el primer caso eran la mitad que en los segundos. Lo que supone que el número de puestos de trabajo creados es netamente superior en la hipótesis de una transfe-

rencia de carga hacia las economías domésticas.

Todo ello significa que la implantación de un recargo sobre el valor añadido debe ser seriamente meditada, más cuando la implantación del IVA podría traer, como ha sucedido en algunos países occidentales, el recrudecimiento de presiones inflacionistas. Asimismo, parece importante estudiar la opción impuestos directos-indirectos, con una especial atención por sus efectos sobre el empleo.

4. CONCLUSIONES

1. El actual sistema de financiación a la Seguridad Social funciona en la práctica como un impuesto sobre las nóminas, que tiene efectos negativos sobre el empleo.
2. Las distorsiones que provoca sobre las empresas son importantes como consecuencia del sistema de cotización por categorías y bases mínimas y máximas.
3. Las distorsiones se producen al primarse a empresas con salarios altos, incrementos salariales elevados, repartos lineales y numerosas pagas.
4. La reforma debería redistribuir la carga entre todas las empresas rebajando el tipo proporcional, reduciendo la presión sobre los salarios y aumentando la participación del Estado.
5. Los compromisos de la Ley de Bases de la Seguridad Social, Pactos de la Moncloa, Libro Blanco y Programa Económico del Gobierno, relativos a la financiación

de la Seguridad Social, han sido parcialmente incumplidos.

6. A corto plazo, se deben subir las bases máximas en un 30 por 100, compensado con una reducción de dos puntos el tipo de cotización. Debería obligarse al prorrateo de las pagas de vencimiento superior al mes y eliminar del tope máximo para el pluriempleo.
7. A medio plazo, se deben eliminar las bases máximas; cotizando sobre las bases de retenciones sobre renta; elevar a rango de Ley la modificación de los tipos; acelerar las transferencias del Estado y traspasar la financiación de la formación profesional al Presupuesto.
8. A largo plazo, se debe estudiar la financiación de la asistencia sanitaria, ayudas familiares y servicios sociales, con ingresos estatales, bien por impuestos directos o indirectos.
9. La elección del sistema de financiación tributaria debe ser estudiada detenidamente por sus efectos sobre la creación de empleo.

NOTAS

(1) El Acuerdo Nacional sobre Empleo establece una aportación de 350.000 millones de pesetas para 1982, lo cual supone un 14,5 del Presupuesto de Ingresos para ese año.

(2) El Acuerdo Nacional sobre Empleo establece una rebaja de un punto en el tipo, aunque fija que las bases suban en función de los criterios salariales establecidos en el Acuerdo.

(3) En el citado Acuerdo se establece que se elaborará una propuesta en el plazo de cuatro meses para regular la periodificación de pagos. La mayor recaudación deberá aplicarse a una nueva reducción del tipo de cotización.