

ALGUNOS ASPECTOS FINANCIEROS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

En el presente artículo, **Fernando Eguidazu Palacios**, después de analizar la evolución del gasto y, en especial, su aceleración a partir de la crisis económica, investiga, en primer lugar, las causas de ese fuerte crecimiento. Este ha sido debido, en opinión del autor, al crecimiento de los gastos del desempleo y las pensiones. En este último capítulo influyen tres factores: el incremento del número de pensionistas; el aumento de las bases reguladoras y la revalorización de las pensiones. Como resultado del aumento del gasto de la Seguridad Social a ritmo superior al crecimiento del PIB, aquél se configura como un factor negativo para la recuperación económica, provocando además situaciones deficitarias en el Presupuesto de la Seguridad Social-Desempleo. En segundo lugar, examina las fuentes de financiación, entre las que destaca la escasa aportación del Estado. Ello provoca un alto peso de las cotizaciones sobre el factor trabajo. No obstante, como cumplimiento de los Pactos de la Moncloa, las transferencias del Estado ya suponen en 1982 el 15 por 100 del total. Finalmente, el autor se centra en el análisis de las distorsiones que provoca el sistema de cálculo de las cotizaciones e insiste, en base a diversos estudios y aportaciones, en que debe irse a la cotización gradual sobre los salarios reales. Las medidas propuestas de reforma (eliminación de bases máximas, cotización plena de las horas extras y prorrateo de las pagas de vencimiento superior al mes) sólo buscan una mejor distribución de la carga y, como efecto indirecto, una mejora en el empleo, y nunca una mayor recaudación.

CUANDO se consideran las dimensiones económicas de la Seguridad Social —casi dos billones y medio de pesetas, que representan más de un 11 por 100 del PIB, y ello sin contar el coste de la protección al desempleo—, no puede dejar de sorprender la escasa atención que hasta fecha muy reciente se le ha dispensado entre los economistas.

En la explicación de esta extrema escasez de bibliografía

económica sobre la Seguridad Social es ineludible hacer referencia a la penuria de información estadística fiable padecida a lo largo del período franquista. Durante el período 1939-75 el sistema de la Seguridad Social constituyó, literalmente, un coto cerrado, especialmente cercano al entramado político del régimen, y desligado de las estructuras técnicas de la Administración del Estado, lo que favoreció su descontrol y una total despreocupación por la ela-

boración y difusión de información estadística. Peor aún, esta virtual impunidad se tradujo en un desorden y confusión de las cuentas, que dificultó su manejo y análisis, incluso de puertas adentro.

A partir del cambio político, esta situación comenzó a experimentar un afortunado viraje. El sistema fue entrando en vías de mayor ortodoxia, de la mano de una legislación que fue homologando financiera y administrativamente la Seguridad Social con el resto de la Administración. A partir de 1980, además, la aparición de importantes déficits ha hecho preciso allegar fondos adicionales con que hacer frente a las crecientes necesidades del sistema, y ello ha dado pie tanto a un análisis más profundo y riguroso de las cuentas por parte de los responsables de la Seguridad Social como a una creciente participación en dicho análisis de otros Departamentos de la Administración. Por otra parte, el importante esfuerzo de clarificación estadística y contable desarrollado desde 1977 ha permitido un conocimiento cada vez más detallado de las cuentas, facilitando progresivamente el estudio de los aspectos económicos y financieros de la Seguridad Social.

Un nuevo factor, la firma del ANE, en la primavera de 1981, y la constitución (prevista en el mismo) de la «Comisión tripartita para la mejora y la racionalización de la Seguridad Social», a finales de 1981, ha contribuido a acentuar el interés por el tema, trascendiendo incluso del ámbito administrativo para extenderse a la opinión pública.

Fruto de todo ello es la aparición de estudios y trabajos,

cada vez más numerosos y detallados, que analizan las dimensiones económicas del sistema de la Seguridad Social. El resultado es que la enorme laguna existente tradicionalmente en la literatura económica sobre esta materia está siendo cubierta con rapidez.

En el marco de este creciente interés, el presente trabajo pretende exponer algunas cuestiones esenciales relativas a los aspectos económicos y financieros de la Seguridad Social. No todas, ni con total detalle, pues ello desbordaría obviamente el ámbito —necesariamente reducido— de un artículo. Pero sí las que se podrían considerar más fundamentales. Pretende, en suma, ofrecer un panorama general de las cuentas de la Seguridad Social, su cuantía y evolución, las fuentes financieras de que el sistema dispone, y los principales problemas que tiene planteados.

Antes de entrar en materia, parece de elemental prudencia advertir que en el presente trabajo se prescinde totalmente de los aspectos «sociales» de la Seguridad Social, de aquellos aspectos asistenciales y de previsión que configuran su razón de ser, su naturaleza y, en suma, su vertiente social. Y por tal razón se omiten cuestiones esenciales que constituyen foco principal de interés y preocupación, tanto de las fuerzas sociales como de la opinión pública, tales como las características y defectos del sistema como institución de interés social, la calidad de sus prestaciones, y el consiguiente grado de satisfacción o insatisfacción que la misma produce. En las páginas siguientes nos limitaremos exclusivamente —y conviene reiterarlo— a los aspectos financieros

de la Seguridad Social como institución de trascendencia económica.

Es evidente que la Seguridad Social no se puede contemplar como un fenómeno exclusivamente económico. Su propia existencia obedece a una necesidad social incuestionable y plenamente sentida por la sociedad, encaminada a proteger a la población trabajadora de un cúmulo de contingencias, desde la pérdida de ingresos laborales derivada de la vejez, el paro o la invalidez, hasta la cobertura de las necesidades sanitarias. Y en este sentido actúa tanto como mecanismo de previsión de contingencias adversas cuanto como mecanismo de redistribución de rentas. El nacimiento y desarrollo de una Seguridad Social pública, instrumentada por el Estado, constituye así una de las más importantes conquistas sociales de los tiempos modernos.

Pero que la Seguridad Social no sea sólo, ni principalmente, un fenómeno económico no significa que no tenga vitales repercusiones económicas. Primero por su enorme volumen de recursos y gastos, que en 1982 ascendía presupuestariamente a 2.334.000 millones de pesetas, equivalentes a más del 11,5 por 100 del Producto Interior Bruto. Segundo, porque sus mecanismos de financiación tienen importantes repercusiones económicas en las rentas familiares y en el sistema fiscal. Y tercero, porque el distinto peso de tales mecanismos, así como sus variaciones y evolución, afectan de forma desigual a los agentes económicos, y producen consecuencias importantes en la asignación de recursos productivos.

Este trabajo pretende desarrollar estos tres temas. La prime-

ra parte se dedicará a comentar el tamaño, en términos presupuestarios, de la Seguridad Social española, su evolución a lo largo del período 1970-82, y los problemas que tal tamaño plantea. Las dos restantes estarán consagradas al comentario de sus fuentes de financiación, los problemas de las mismas, y las distorsiones que el actual sistema introduce.

I. LAS DIMENSIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

A) El gasto y su evolución

El total de gasto de la Seguridad Social alcanza en la actualidad unas considerables dimensiones: la cifra, en el presupuesto de 1982, asciende a 2.333,8 miles de millones de pesetas, equivalente al 11,5 por 100 del PIB. De esta suma casi dos tercios corresponden a las prestaciones económicas (fundamentalmente pensiones), y más de una cuarta parte a la asistencia sanitaria. El cuadro número 1 desglosa la cifra de gasto para 1982, con su distribución porcentual.

Una cifra de esta envergadura no puede menos de producir importantes efectos sobre el sistema económico. Por el lado del gasto, que es en su casi totalidad gasto consuntivo, tiene efectos redistributivos, y afecta en consecuencia a la estructura del consumo (por no citar sino alguno de sus efectos más evidentes). Por el lado de los ingresos, la parte recaudada mediante cuotas tiene un impacto fiscal sobre empresas y trabajadores, afectando al coste re-

CUADRO N.º 1

**GASTO NETO DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y
DISTRIBUCION PORCENTUAL EN EL PRESUPUESTO
DE 1982**

	<i>Millones de pesetas</i>	%
Prestaciones económicas	1.508.243	64,63
Asistencia Sanitaria	654.785	28,06
Servicios Sociales	29.897	1,28
Gastos consuntivos del sistema	81.814	3,51
Inversiones reales	51.018	2,19
Variación de activos financieros	16.742	0,71
Variación de pasivos financieros	655	0,02
Amortización del ejercicio aplicada	-9.367	-0,40
TOTAL	2.333.787	100,00

Fuente: Presupuestos para 1982. «Memoria Económica».

lativo de los factores productivos, y, en consecuencia, a la asignación de recursos, mientras que, por la parte financiada por el Estado (con cargo a los Presupuestos Generales), afecta al gasto presupuestario y crea la necesidad de compensar tal gasto a través de la imposición directa y/o indirecta.

Pero para juzgar los efectos de la Seguridad Social sobre el sistema económico no sólo es relevante su cifra actual, sino también su evolución en los últimos años.

Al analizar tal evolución durante la pasada década, lo primero que se observa es su enorme crecimiento. El gasto total de la Seguridad Social, que en 1972 ascendía a 289.000 millones de pesetas (gasto corriente: 261.615 millones de pesetas), ha pasado en 1981 nada menos que a dos billones de pesetas, estando presupuestada para 1982 una cifra de 2,33 billones de pesetas. Esto supone un incremento superior al 800 por 100. El dato no puede ser más elo-

cuente: en diez años el gasto de la Seguridad Social se ha multiplicado por 8, con un crecimiento medio anual superior al 25 por 100. (El cuadro n.º 2 muestra la evolución del gasto en el período 1972-81 desglosado en conceptos, y señalando su participación porcentual en el PIB.)

A ello se debe añadir el crecimiento de las prestaciones por desempleo, que en 1972 suponían una cantidad insignificante —6.700 millones de pesetas— y en 1982 alcanzan niveles superiores a los 400.000 millones de pesetas (1).

Sumando ambos conceptos se llega a una cifra, para 1982, superior a los 2,73 billones de pesetas, casi 10 veces la cifra de 1972.

Porcentajes de crecimiento de tal magnitud merecen dedicar algún espacio al comentario de sus causas.

B) Evolución del gasto por desempleo

En el caso del coste de las prestaciones por desempleo, la causa de este enorme crecimiento es evidente: Como consecuencia de la crisis económica, el número de desempleados ha crecido de forma intensa, especialmente a partir de 1975.

En 1972, el número de parados no pasaba, en media anual, de las 278.000 personas. En 1975, había llegado a 514.000. En 1978, alcanzaba prácticamente el millón, y para 1981 era, siempre según media anual, de 1.847.000 personas. Todos ellos son datos de la Encuesta de Población Activa del Instituto Nacional de Estadística (INE), que, para el cuarto trimestre de 1981, señalaba un total de parados de, prácticamente, dos millones de personas.

Frente a estas cifras de la EPA, las estadísticas de paro registrado del Instituto Nacional del Empleo (INEM), ofrecen datos diferentes (en torno a 1.790.000 parados en la primavera de 1982), aunque no se entrará aquí en la discusión de estas discrepancias, ni en su explicación estadística.

Pero no solamente ha aumentado el número de desempleados, y en consecuencia el de perceptores de la prestación por desempleo. Como consecuencia del crecimiento de los salarios, y de la legislación sobre cobertura de desempleo (en concreto la Ley Básica de Empleo de 1980), también ha aumentado la cuantía de las prestaciones. De esta forma, si bien en la actualidad se discute y argumenta que el grado de cobertura del sistema no es satisfactorio —en concreto, que el

CUADRO N.º 2

EVOLUCION DE LOS GASTOS CORRIENTES DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL DE 1972 A 1981

(En millones de pesetas corrientes, en tantos por ciento del Producto Interior Bruto a precios de mercado y en estructura porcentual)

CONCEPTOS	1972		1973		
	Mill. Ptas. ctes.	% PIB	Mill. Ptas. ctes.	% PIB	73/72 (%)
Pensiones	80.551,1	2,347	115.160,3	2,782	42,96
Incapacidad laboral transitoria	16.282,6	0,474	26.045,6	0,629	59,96
Invalidez provisional	4.437,1	0,129	2.471,1	0,060	— 44,31
Protección a la familia	57.088,1	1,663	58.865,2	1,422	3,11
Indemnizaciones y entregas únicas reglamentadas	4.307,6	0,126	4.789,2	0,116	11,18
Auxilios económicos	2.560,1	0,075	2.316,8	0,055	— 9,51
<i>Prestaciones económicas</i>	<i>165.226,6</i>	<i>4,814</i>	<i>209.648,2</i>	<i>5,064</i>	<i>25,07</i>
<i>Prestaciones sanitarias</i>	<i>81.529,5</i>	<i>2,375</i>	<i>106.584,3</i>	<i>2,575</i>	<i>30,73</i>
<i>Servicios sociales</i>	<i>2.184,2</i>	<i>0,064</i>	<i>2.500,5</i>	<i>0,060</i>	<i>14,48</i>
<i>Gastos generales y otros</i>	<i>12.675,4</i>	<i>0,369</i>	<i>17.379,2</i>	<i>0,420</i>	<i>37,11</i>
TOTAL GASTOS CORRIENTES ...	261.615,7	7,622	336.112,2	8,119	28,47
				Δ 6,521	

CONCEPTOS	1974			1975		
	Mill. Ptas. ctes.	% PIB	74/73 (%)	Mill. Ptas. ctes.	% PIB	75/74 (%)
Pensiones	152.984,6	2,999	32,84	202.437,6	3,364	32,33
Incapacidad laboral transitoria	31.374,7	0,615	20,46	40.037,6	0,665	27,61
Invalidez provisional	4.059,1	0,080	64,26	5.782,4	0,096	42,45
Protección a la familia	59.904,6	1,174	1,76	60.163,1	1,000	0,43
Indemnizaciones y entregas únicas reglamentadas	5.218,2	0,102	8,96	6.352,5	0,106	21,74
Auxilios económicos	2.563,5	0,050	10,65	2.629,4	0,044	2,57
<i>Prestaciones económicas</i>	<i>256.104,7</i>	<i>5,020</i>	<i>22,16</i>	<i>317.402,6</i>	<i>5,275</i>	<i>23,93</i>
<i>Prestaciones sanitarias</i>	<i>135.294,4</i>	<i>2,651</i>	<i>26,94</i>	<i>178.410,2</i>	<i>2,964</i>	<i>31,87</i>
<i>Servicios sociales</i>	<i>3.982,9</i>	<i>0,078</i>	<i>59,28</i>	<i>5.021,2</i>	<i>0,083</i>	<i>26,07</i>
<i>Gastos generales y otros</i>	<i>20.138,7</i>	<i>0,395</i>	<i>15,88</i>	<i>25.341,5</i>	<i>0,421</i>	<i>25,83</i>
TOTAL GASTOS CORRIENTES ...	415.520,7	8,144	23,62	526.175,5	8,743	26,63
		Δ 0,308			Δ 7,355	

De los gastos por prestaciones se han excluido los correspondientes a desempleo y empleo comunitario, a higiene y seguridad en el trabajo y a acción formativa. Dentro de los gastos generales quedan comprendidos los de administración, los patrimoniales y los financieros, y se han excluido los del plan gerontológico nacional, en los ejercicios de 1972 a 1975.

Debido al cambio de la contabilidad, para 1976 ha sido preciso estimar las cifras correspondientes sobre la base de las cuentas de este año.

Fuentes: «Cuentas del Sistema de la Seguridad Social»; para 1980 y 1981, «Memoria del Presupuesto de la Seguridad Social», «Contabilidad Nacional de España» e «Informe del Banco de España».

seguro de desempleo no cubre ni a la mitad de los parados (2) —, el hecho cierto es que, en contrapartida, el nivel medio de las prestaciones es ciertamente alto.

No en términos absolutos, pero sí en comparación con el salario mínimo interprofesional. En efecto, el SMI actualmente vigente es de 28.440 ptas/mes (3),

mientras que la prestación media por desempleo oscila actualmente en torno a las 34.000 pesetas/mes, superior en un 20 por 100 al SMI. Al margen de

CUADRO N.º 2 (continuación)

EVOLUCION DE LOS GASTOS CORRIENTES DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL DE 1972 A 1981
(En millones de pesetas corrientes, en tantos por ciento del Producto Interior Bruto a precios de mercado y en estructura porcentual)

CONCEPTOS	1976			1977		
	Mill. Ptas. ctes.	% PIB	76/75 (%)	Mill. Ptas. ctes.	% PIB	77/76 (%)
Pensiones	274.833,6	3,799	35,76	393.844,3	4,324	43,30
Incapacidad laboral transitoria	52.158,8	0,721	30,27	70.757,7	0,777	35,66
Invalidez provisional	7.451,3	0,103	28,86	10.031,4	0,110	34,63
Protección a la familia	59.862,9	0,827	— 0,50	59.562,8	0,654	— 0,51
Indemnizaciones y entregas únicas reglamentadas	12.436,8	0,172	95,78	7.050,8	0,077	— 43,30
Auxilios económicos	3.104,1	0,043	18,05	8.608,4	0,095	177,32
<i>Prestaciones económicas</i>	<i>409.847,5</i>	<i>5,665</i>	<i>29,12</i>	<i>549.855,4</i>	<i>6,037</i>	<i>34,16</i>
<i>Prestaciones sanitarias</i>	<i>231.134,5</i>	<i>3,196</i>	<i>29,55</i>	<i>315.174,8</i>	<i>3,461</i>	<i>36,36</i>
<i>Servicios Sociales</i>	<i>5.444,7</i>	<i>0,075</i>	<i>8,43</i>	<i>5.868,3</i>	<i>0,064</i>	<i>7,78</i>
<i>Gastos generales y otros</i>	<i>31.839,0</i>	<i>0,440</i>	<i>25,64</i>	<i>37.511,5</i>	<i>0,412</i>	<i>17,82</i>
TOTAL GASTOS CORRIENTES ...	678.265,7	9,376	28,90	908.410,0	9,974	33,93
		Δ 7,240			Δ 6,978	

CONCEPTOS	1978			1979		
	Mill. Ptas. ctes.	% PIB	78/77 (%)	Mill. Ptas. ctes.	% PIB	79/78 (%)
Pensiones	572.927,1	5,080	45,47	748.968,0	5,694	30,73
Incapacidad laboral transitoria	96.370,5	0,855	36,20	121.554,1	0,924	26,13
Invalidez provisional	14.624,9	0,130	45,79	20.726,1	0,158	41,72
Protección a la familia	60.047,0	0,533	0,81	62.584,3	0,476	4,22
Indemnizaciones y entregas únicas reglamentadas	9.922,2	0,088	40,72	10.555,7	0,081	6,38
Auxilios económicos	3.825,7	0,034	— 55,56	2.085,1	0,015	— 45,50
<i>Prestaciones económicas</i>	<i>757.717,4</i>	<i>6,720</i>	<i>37,80</i>	<i>966.472,7</i>	<i>7,348</i>	<i>27,55</i>
<i>Prestaciones sanitarias</i>	<i>409.363,1</i>	<i>3,630</i>	<i>28,93</i>	<i>457.537,3</i>	<i>3,479</i>	<i>11,77</i>
<i>Servicios sociales</i>	<i>8.246,2</i>	<i>0,073</i>	<i>40,52</i>	<i>10.515,8</i>	<i>0,080</i>	<i>27,52</i>
<i>Gastos generales y otros</i>	<i>43.825,5</i>	<i>0,389</i>	<i>16,83</i>	<i>49.700,0</i>	<i>0,378</i>	<i>13,40</i>
TOTAL GASTOS CORRIENTES ...	1.219.152,2	10,812	34,20	1.484.225,8	11,285	21,74
		Δ 8,402			Δ 4,374	

De los gastos por prestaciones se han excluido los correspondientes a desempleo y empleo comunitario, a higiene y seguridad en el trabajo y a acción formativa. Dentro de los gastos generales quedan comprendidos los de administración, los patrimoniales y los financieros, y se han excluido los del plan gerontológico nacional, en los ejercicios de 1972 a 1975.

Debido al cambio de la contabilidad, para 1976 ha sido preciso estimar las cifras correspondientes sobre la base de las cuentas de este año.

Fuentes: «Cuentas del Sistema de la Seguridad Social»; para 1980 y 1981, «Memoria del Presupuesto de la Seguridad Social», «Contabilidad Nacional de España» e «Informe del Banco de España».

juicios de valor, es un dato cierto que la prestación media que perciben los parados es superior en un 20 por 100 al salario mínimo interprofesional. Tal he-

cho se produce en virtud de la mecánica establecida por la Ley Básica de Empleo, que fija las prestaciones como porcentaje del salario medio percibido por

el trabajador durante los seis meses anteriores al despido, con un tope mínimo igual al SMI y un tope máximo igual al 220 por 100 del SMI (4).

CUADRO N.º 2 (continuación)

EVOLUCION DE LOS GASTOS CORRIENTES DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL DE 1972 A 1981
 (En millones de pesetas corrientes, en tantos por ciento del Producto Interior Bruto
 a precios de mercado y en estructura porcentual)

CONCEPTOS	1980			1981		
	Mill. Ptas. ctes.	% PIB	80/79 (%)	Mill. Ptas. ctes.	% PIB	81/80 (%)
Pensiones	919.666,0	6,076	22,79	1.129.255,0	6,430	22,79
Incapacidad laboral transitoria	111.407,0	0,737	— 8,35	124.890,0	0,712	12,10
Invalidez provisional	22.373,0	0,148	7,94	25.686,0	0,146	14,81
Protección a la familia	53.993,0	0,356	— 13,72	54.134,0	0,309	0,26
Indemnizaciones y entregas únicas reglamentadas	9.065,0	0,059	— 14,12	9.139,0	0,052	0,82
Auxilios económicos	3.061,0	0,020	46,80	2.343,0	0,013	— 23,46
<i>Prestaciones económicas</i>	<i>1.119.565,0</i>	<i>7,396</i>	<i>15,84</i>	<i>1.345.447,0</i>	<i>7,662</i>	<i>20,18</i>
<i>Prestaciones sanitarias</i>	<i>509.630,0</i>	<i>3,367</i>	<i>11,39</i>	<i>574.158,0</i>	<i>3,269</i>	<i>12,66</i>
<i>Servicios sociales</i>	<i>21.976,0</i>	<i>0,145</i>	<i>108,98</i>	<i>24.252,0</i>	<i>0,138</i>	<i>10,36</i>
<i>Gastos corrientes y otros</i>	<i>68.430,0</i>	<i>0,452</i>	<i>37,68</i>	<i>76.151,0</i>	<i>0,434</i>	<i>11,28</i>
TOTAL GASTOS CORRIENTES ...	1.719.601,0	11,960	15,86	2.020.008,0	11,503	17,47
		Δ 0,664			Δ 1,258	

De los gastos por prestaciones se han excluido los correspondientes a desempleo y empleo comunitario, a higiene y seguridad en el trabajo y a acción formativa. Dentro de los gastos generales quedan comprendidos los de administración, los patrimoniales y los financieros, y se han excluido los del plan gerontológico nacional, en los ejercicios de 1972 a 1975.

Debido al cambio de la contabilidad, para 1976 ha sido preciso estimar las cifras correspondientes sobre la base de las cuentas de este año.

Fuentes: «Cuentas del Sistema de la Seguridad Social»; para 1980 y 1981, «Memoria del Presupuesto de la Seguridad Social», «Contabilidad Nacional de España», e «Informe del Banco de España».

Como resultado de este fuerte crecimiento de los costes por las dos razones antes señaladas (el gran aumento del número de parados, y el relativamente alto nivel medio de las prestaciones), el coste del desempleo, que en el año 1975 era de 29.000 millones de pesetas, que suponían menos del 0,5 por 100 del PIB, ha pasado en la actualidad al 2,3 por 100 del PIB, porcentaje muy superior al dedicado en otros países (señalemos, a modo de ejemplo, que el Reino Unido, con una cifra de parados similar a la nuestra, dedica al pago de prestaciones por desempleo el 1,1 por 100, la República Federal Alemana el 1,25 por 100 y Francia el 1,2 por 100, datos todos ellos referidos a 1980) (5).

C) Evolución del gasto de la Seguridad Social

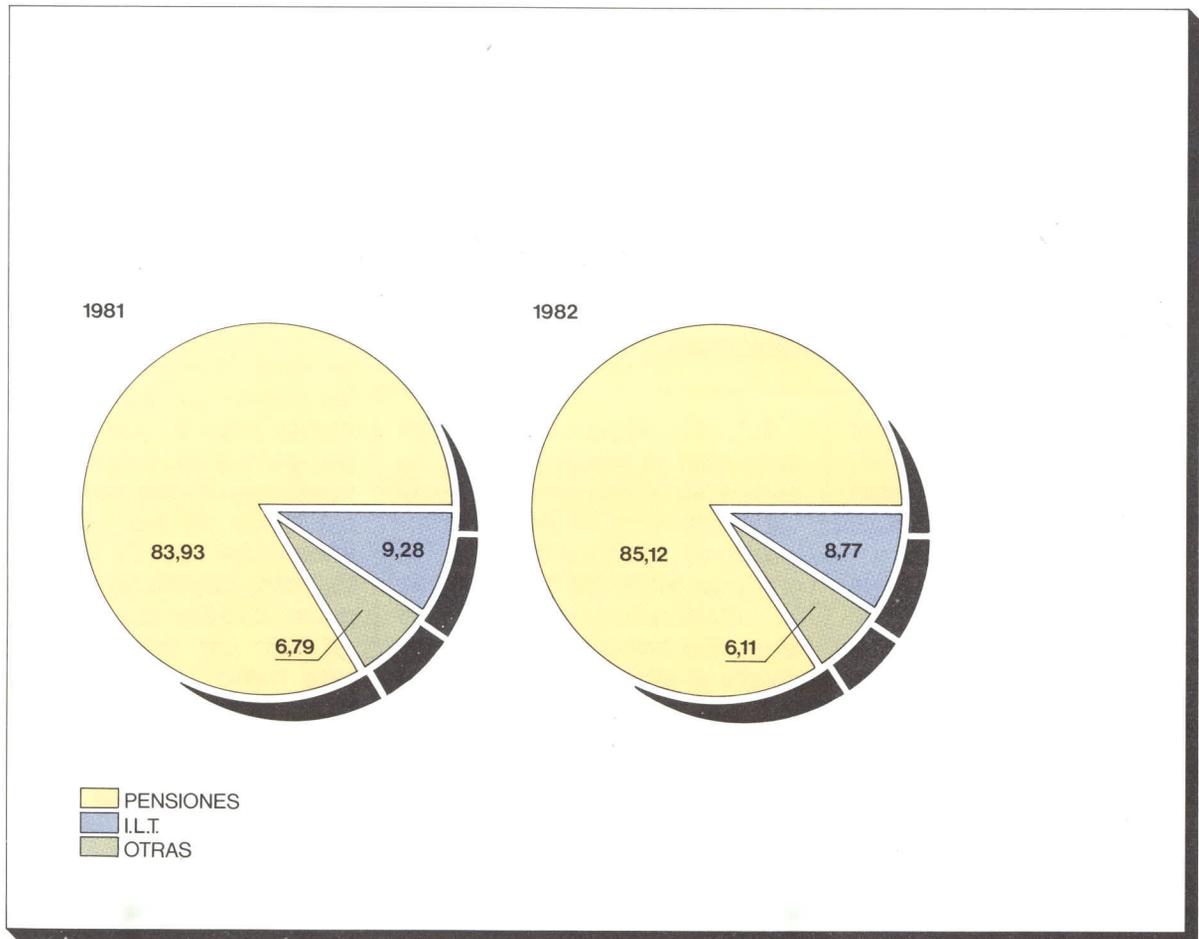
Refiriéndonos ahora a los gastos de la Seguridad Social estricta (excluido por tanto el coste de la cobertura del desempleo), su crecimiento obedece a causas más complejas.

Ante todo, se ha producido un importante crecimiento de los gastos sanitarios como consecuencia de las fuertes inversiones en hospitales, del aumento de las prestaciones sanitarias y del aumento de la población protegida, que en la actualidad supera el 80 por 100 de la población total. Sin hacer juicios de valor sobre la calidad de la asistencia sanitaria ni sobre su grado de suficiencia y cobertura,

es un hecho cierto que los gastos por sanidad han crecido en la década pasada en un porcentaje superior al 325 por 100.

Pero donde se ha producido el incremento más importante ha sido sin embargo en las prestaciones económicas, y más concretamente en las pensiones. El coste de las pensiones, que era en 1972 de 80.550 millones de pesetas, rebasó ampliamente en 1981 la cifra del billón, para llegar en 1982 a los 1.284 miles de millones (1,28 billones), con un incremento porcentual nada menos que del 1.594 por 100. Esto es, en los diez últimos años el coste global de las pensiones se ha multiplicado por 16, con crecimientos interanuales que en ocasiones —1977— han supe-

GRAFICO 1
COMPARACION DEL PESO RELATIVO DE LAS DISTINTAS
PRESTACIONES ECONOMICAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL. Años 1981/82



rado el 57 por 100. (Véase cuadro n.º 2.)

En este enorme crecimiento del coste de las pensiones han influido fundamentalmente tres factores:

1.º En primer lugar, al incremento del número de pensiones en sus distintos grupos —jubilación, invalidez, viudedad y orfandad— pero

muy especialmente en el primero.

En 1972, el número de pensiones, por todos los conceptos antes indicados, era inferior a los 3 millones. En 1976, era ya de casi 3.600.000 pensiones. Para mediados de 1981, esta cifra había pasado a 4.470.000, de ellas 2.209.000 de jubilación, 1.054.000 de invalidez y 1.187.500 de viudedad y orfandad (ver cua-

dro n.º 3). Para finales de 1982 se estima que el número de pensiones se habrá elevado a 4.720.000.

En el caso de las pensiones de jubilación —las más importantes numéricamente—, estos aumentos responden tanto al proceso de envejecimiento de la población (en 1970 las personas con edad superior a los 60 años suponían el 15,7 por 100

CUADRO N.º 3

EVOLUCION DEL NUMERO DE PENSIONISTAS

AÑOS	Pensionistas a 31-12	% interanual
1973	3.066.374	—
1974	3.221.560	5,0
1975	3.404.476	5,6
1976	3.592.005	5,5
1977	3.799.908	5,7
1978	4.015.058	5,6
1979	4.217.699	5,0
1980 (*)	4.398.434	4,3
1981 (est.)	4.550.354	3,5
1982 (est.)	4.720.312	3,7

(*) Se inicia la incorporación parcial de pensionistas de la OTP.

de la población, mientras que en 1982 suponen el 17 por 100), como a la reducción en la edad de jubilación, y a las jubilaciones anticipadas resultantes de la crisis económica y la política de reconversión industrial. En cuanto a las pensiones de invalidez, su número anormalmente alto (superior al millón), desproporcionado en relación con la población activa, hace sospechar la existencia de un cierto grado de fraude.

2.º En segundo lugar, se debe citar el crecimiento de las pensiones como consecuencia del crecimiento de las bases reguladoras, fruto a su vez del crecimiento de los salarios y de la inflación en estos últimos años. Sin pretender describir en detalle el sistema de cálculo de las pensiones, lo que requeriría una explicación necesariamente larga, señalaremos que la base reguladora se fija como media de las bases de cotización de

los trabajadores (función a su vez de los salarios) durante 24 meses consecutivos, a su elección, dentro de los últimos siete años, base que a su vez se corrige porcentualmente en función del número de años que el trabajador ha cotizado.

Dicho en términos simples, la pensión de jubilación depende del salario percibido por el trabajador en los años inmediatamente anteriores a su fecha de jubilación. Y en consecuencia, las altas tasas de inflación y los fuertes crecimientos de los salarios en los últimos años determinan que las pensiones de los nuevos jubilados sean igualmente altas y que, cada año, las pensiones iniciales de los nuevos jubilados sean superiores a las de los jubilados en años anteriores. (Y por supuesto, muy superiores a los antiguos jubilados que van causando baja por fallecimiento). De esta forma, el sistema se encuentra con un colectivo de pensionistas que no solamente va siendo más numeroso, sino también más caro, en el sentido de que el coste medio por pensio-

CUADRO N.º 3 (continuación)

NUMERO DE PENSIONISTAS DESGLOSADO
(a 31-XII)

	1976	1977	1978	1979	1980	1981 (*)
Jubilación	1.959.012	2.019.397	2.079.288	2.133.513	2.190.247	2.209.060
Invalidez	713.107	801.581	883.295	962.319	1.024.413	1.054.155
Viudedad	787.766	847.465	912.651	974.093	1.026.614	1.047.966
Orfandad	109.380	115.061	122.555	129.455	137.819	139.558
Favor familiares	14.476	15.793	16.765	17.917	19.094	19.307
Otras	8.264	611	504	400	247	206
TOTAL	3.592.005	3.799.908	4.015.058	4.217.699	4.398.434	4.470.252

(*) Datos a junio.

Fuente: Presupuesto 1982 de la S. S. «Memoria Económica».

nista es creciente porque las altas tienen un coste superior a las bajas.

Aunque, desde 1978, las tasas de inflación y los crecimientos salariales se han ido moderando en relación con los del período anterior, es evidente que las fuertes tasas de inflación y crecimiento salarial del período 1974-80 tienen un efecto alcista irreversible sobre las bases reguladoras de las pensiones. Esas bases reguladoras responden a unos salarios que son consecuencia tanto de la inflación pasada como del positivo proceso de redistribución de rentas en favor del trabajador asalariado que se ha producido en años pasados, de forma que una eventual contención de precios y salarios en años futuros, aunque permitirían moderar ulteriores crecimientos de las bases, no neutralizarían en absoluto los efectos pasados.

3.º En tercer y último lugar, cabe señalar la revalorización anual de las pensiones, que efectúa el Gobierno en cada ejercicio económico a fin de preservar (al menos en parte) el

valor adquisitivo de las mismas. En los últimos años esta revalorización se ha producido a un ritmo medio aproximado al de la inflación (con porcentajes de incremento superiores para las pensiones mínimas).

Estas dos últimas causas —crecimiento de las bases reguladoras y revalorización de pensiones— explican que la pensión media, sólo en los últimos cinco años, se haya multiplicado por 3, con crecimientos interanuales que han llegado en ocasiones (1978) a superar el 27 por 100. (Ver cuadro n.º 4.)

Una vez expuestas, de forma esquemática, las causas del espectacular crecimiento de los costes de la Seguridad Social en la última década, vamos a comentar los efectos de este crecimiento.

D) Las consecuencias del crecimiento del gasto

El fuerte crecimiento de los gastos de la Seguridad Social y de la cobertura del desempleo

de los últimos años, y la eventualidad de que pudiera continuar en el futuro a ritmos similares, plantean dos graves problemas: uno de índole macroeconómica y otro de índole financiera.

1. Implicaciones macroeconómicas

El primero está en relación con el porcentaje que supone la Seguridad Social respecto del Producto Interior Bruto. Este porcentaje era, en el año 1975, sumamente reducido: un 8,74 por 100 del PIB, al que la cobertura del desempleo añadía una cifra adicional de todo punto insignificante, del 0,48 por 100. Como consecuencia del rápido crecimiento del gasto en ambos renglones, al que antes nos hemos referido, en 1982 los porcentajes han alcanzado el 11,6 por 100 y el 2,45 por 100 del PIB respectivamente. En suma, el conjunto de la Seguridad Social y el desempleo ha pasado entre 1975 y 1982 de representar el 9,22 por 100 del PIB a representar el 14,05 por 100.

CUADRO N.º 4

PENSION MEDIA

	1976	1977	1978	1979	1980	1981 (*)
Jubilación	6.807	8.953	12.278	14.530	16.844	19.221
Invalidez	7.298	9.138	11.783	13.991	16.252	18.595
Viudedad	4.818	6.637	8.517	9.981	11.227	12.584
Orfandad	4.800	6.036	7.546	8.736	9.909	11.504
Favor familiares	6.186	7.758	9.702	11.828	13.174	14.742
Otras	5.087	5.731	5.087	5.383	5.798	4.928
TOTAL	6.401	8.382	11.158	13.176	15.161	17.256

Nota: Datos a 31 de diciembre de cada año.

(*) Datos a 1.º de junio.

Fuente: Presupuesto 1982 de la S. S. «Memoria Económica».

Esto supone que, en el curso de los últimos siete años, el conjunto «Seguridad Social más Desempleo» ha absorbido 4,83 puntos del PIB. Y ello en una época de crisis en que el crecimiento real del PIB ha sido muy débil, del orden del 1-2 por 100 anual.

El actual porcentaje de participación del conjunto Seguridad Social y Desempleo en el PIB no puede en absoluto considerarse excesivo en comparación con los niveles europeos. De hecho, este 14 por 100 actual es aún inferior a los porcentajes correspondientes a otros países de la Europa occidental. Pero la cuestión es que el ritmo de crecimiento —casi 5 puntos en siete años— ha sido sumamente rápido y, lo que es más importante, se ha producido en una época de crisis y de bajo crecimiento real de la economía. En tales circunstancias, una parte muy sustancial de los flojos crecimientos reales del PIB ha sido absorbida por el gasto (fundamentalmente consuntivo) de la Seguridad Social y por la cobertura de desempleo. Si en una época de crecimiento económico satisfactorio este aumento de gasto es perfectamente asimilable, no lo es tanto en épocas de bajo crecimiento económico, en que se hace preciso dedicar la mayor cantidad posible de recursos a la inversión. En este contexto, hay razones para sospechar que el excesivo ritmo de crecimiento de la Seguridad Social y de las prestaciones por desempleo haya sido un factor negativo para la recuperación económica.

La conclusión que podría desprenderse de ello es que en años futuros, y en tanto persista la crisis económica, sería conveniente consolidar el nivel de par-

ticipación del sistema de la Seguridad Social en el PIB si se pretende que el crecimiento de los gastos no escleroticen las posibilidades de crecimiento económico del país (y por tanto, las posibilidades de creación de empleo). Dicho en otros términos, que el gasto del sistema creciera a un ritmo anual igual al ritmo de crecimiento del PIB en términos monetarios, de forma que cada año el gasto del sistema se mantuviera en un nivel igual al de 1982, en torno al 14 por 100 del PIB.

Una tal medida tendría un doble efecto:

- En tanto el ritmo de crecimiento del gasto de la Seguridad Social no superase el ritmo de crecimiento del PIB en términos monetarios, la Seguridad Social no drenaría capacidad de crecimiento de la economía, y no correría el riesgo de convertirse en factor negativo de la recuperación económica.

- En tanto el gasto creciera a dicho ritmo (y no a uno inferior) se aseguraría que la Seguridad Social no pierde posiciones. Crecería en todo caso al mismo ritmo de la inflación, asegurando así que no pierde poder adquisitivo como consecuencia de las alzas del IPC. Y crecería además, adicionalmente, al ritmo de crecimiento real de la economía (mucho o poco, según la economía creciera mucho o poco en términos reales). No otra cosa significa ligar el crecimiento del gasto al del PIB en términos monetarios (que engloba crecimiento real más crecimiento de los precios —defactor del PIB).

Y ello en tanto persistiera la crisis económica, y en tanto no se restablecieran ritmos superiores de crecimiento real de la

economía, momento en el que se podrían contemplar unas mayores ganancias porcentuales de la Seguridad Social.

2. *Implicaciones financieras*

El segundo problema planteado por el tamaño del gasto de la Seguridad Social tiene, como antes se señalaba, una vertiente fiscal y presupuestaria, que se refiere a la financiación de dicho gasto.

En el pasado, las fuentes básicas de financiación de la Seguridad Social —las cotizaciones de empresarios y trabajadores, y las aportaciones del Estado— han sido capaces de cubrir, incluso con algunos excedentes, el gasto del sistema. Bien es cierto que esta financiación ha creado serios problemas, notoriamente el establecimiento de tipos de cotización anormalmente altos, cuestión que más adelante se comentará con mayor detalle. Pero, prescindiendo de tales problemas, se lograba mantener un equilibrio entre ingresos y gastos.

En los últimos años, sin embargo, el fuerte crecimiento del gasto para el conjunto del sistema «Seguridad Social-Desempleo» ha hecho imposible su cobertura mediante los mecanismos de financiación ordinarios, y, en consecuencia, se ha registrado la aparición de déficits importantes, del orden de los 100.000 millones de pesetas anuales, cifras que tienen difícil cobertura si no es con cargo al Estado, por la vía de los créditos extraordinarios.

Tales cifras requieren, para comprender sus causas y juzgar sus implicaciones, un comentario relativamente extenso.

Con frecuencia se aduce en medios sindicales que las aseveraciones oficiales sobre el déficit del sistema, y sobre las dificultades financieras de la Seguridad Social, no son aceptables, que donde se produce dicho déficit es en el capítulo del desempleo y en los regímenes especiales, mientras que el régimen general de la Seguridad Social arroja resultados superavitarios. Y que, en consecuencia, una presentación artificialmente sombría del panorama financiero de la Seguridad Social podría encubrir propósitos más o menos concretos de recortar gastos y prestaciones.

Tales afirmaciones sobre el desglose del déficit son correctos en sus cuentas, aunque no así en su interpretación.

Es cierto que existe una importante diferencia entre el régimen general y los regímenes especiales, y que, mientras el régimen general registra (previsión para 1982) un superávit de 200.000 millones de pesetas, los regímenes especiales arrojan déficits de variable importancia: 16.000 millones en el régimen especial de trabajadores autónomos, 22.300 en el de trabajadores del mar, 19.900 en el de la minería del carbón, 72.600 en el grupo de regímenes es-

peciales diversos, y nada menos que 434.360 millones en el régimen especial agrario. En suma, los regímenes especiales presentan un déficit global de 566.000 millones, compensado por mitades por el Fondo de Estabilización y por el superávit del régimen general.

Estas cuentas nos muestran que el presupuesto de la Seguridad Social para 1982, al igual que sucedía en 1981, está prácticamente equilibrado, aunque a costa de que el régimen general compense con sus excedentes las insuficiencias de los regímenes especiales.

CUADRO N.º 5

RESUMEN DEL PRESUPUESTO POR REGIMENES DE LA SEGURIDAD SOCIAL
AÑO 1982

(En millones de pesetas)

DESCRIPCION DE RECURSOS Y GASTOS	Régimen General	Reg. Espec. Autónomos	Reg. Espec. Agrario	Reg. Espec. del Mar	Reg. Espec. Min. Carbón
RECURSOS:					
Cuotas	1.483.368	139.044	87.630	22.482	16.703
Ingresos por servicios prestados	—	—	—	—	—
Otros ingresos	—	—	—	—	—
Transferencias	—	—	—	—	—
Ingresos patrimoniales	—	—	—	—	—
TOTAL INGRESOS CORRIENTES.	1.483.368	139.044	87.630	22.482	16.703
GASTOS:					
Prestaciones económicas	837.161	101.193	365.923	32.636	30.758
Asistencia sanitaria	389.403	43.767	135.115	8.386	5.048
Servicios Sociales	15.367	2.281	7.490	1.129	315
Administración General	39.680	7.896	13.463	2.676	498
TOTAL GASTOS CORRIENTES ...	1.281.611	155.137	521.991	44.827	36.619
Excedentes aportados al Fondo de Estabilización	— 201.757	—	—	—	—
Déficit cubiertos por el Fondo de Estabilización	—	16.093	434.361	22.345	19.916
Dotaciones aplicadas a Inversiones Sistema	—	—	—	—	—

Fuente: Presupuesto 1982 de la S. S. «Memoria Económica».

CUADRO N.º 5 (continuación)

RESUMEN DEL PRESUPUESTO POR REGIMENES DE LA SEGURIDAD SOCIAL
AÑO 1982

(En millones de pesetas)

DESCRIPCION DE RECURSOS Y GASTOS	Reg. Espec. Diversos (1)	Accidentes de Trabajo	Fondo de Estabilización	TOTAL SISTEMA
RECURSOS:				
Cuotas	33.995	158.191	—	1.941.413
Ingresos por servicios prestados	—	991	12.692	13.683
Otros ingresos	—	95	7.685	7.780
Transferencias	—	—	358.180	358.180
Ingresos patrimoniales	—	2.034	1.443	3.477
TOTAL INGRESOS CORRIENTES.	33.995	161.311	380.000	2.324.533
GASTOS:				
Prestaciones económicas	62.320	78.252	—	1.508.243
Asistencia sanitaria	38.904	24.776	9.385	654.784
Servicios sociales	1.435	1.881	—	29.898
Administración general	3.942	12.992	668	81.815
TOTAL GASTOS CORRIENTES ...	106.601	117.901		2.274.740
Excedentes aportados al Fondo de Estabilización	—	—33.182	234.939	—
Déficits a cubiertos por el Fondo de Estabilización	72.606	—	—565.321	—
Dotaciones aplicadas a Inversiones Sistema	—	—10.228	— 39.565	49.793

(1) Esta columna recoge la información correspondiente a los siguientes regímenes:

- a) Trabajadores ferroviarios.
- b) Empleados del hogar.
- c) Representantes de comercio.
- d) Artistas.
- e) Toreros.
- f) Escritores de libros.
- g) Futbolistas.
- h) Estudiantes.

Fuente: Presupuesto 1982 de la S. S. «Memoria Económica».

Hay que advertir, sin embargo, que tanto uno como otros son igualmente integrantes del sistema de la Seguridad Social y que lo artificial sería, precisamente, el análisis independiente de estos grupos.

En cuanto al segundo argumento —que el déficit es ajeno a la Seguridad Social e imputable exclusivamente al capítulo de las prestaciones por desem-

pleo—, aunque sea cierto desde el punto de vista legal y presupuestario, no lo es, en nuestra opinión, desde el punto de vista lógico.

Es cierto que el coste del desempleo rebasa muy ampliamente los 400.000 millones de pesetas, y que el desequilibrio entre ingresos y gastos en este capítulo supera actualmente los 100.000 millones anuales. Y es

cierto por tanto que el déficit global del sistema «Seguridad Social-Desempleo» es legalmente imputable en su totalidad a este último.

Si tal afirmación se aceptase sin más análisis, la conclusión sería evidente: dado que, según dispone la Ley Básica del Empleo, el coste de las prestaciones por desempleo se debe financiar en un 40 por 100 por el

Estado y en un 60 por 100 mediante cuotas, procedería incrementar sustancialmente el tipo de cotización para esta contingencia, elevándole del 5,4 por 100 actual a un nivel de unos 2 puntos superior (elevación, a nuestro juicio, difícilmente soportable por las empresas).

Este planteamiento es sin embargo engañoso. Es muy discutible que el déficit global del sistema sea atribuible al concepto de «gastos por desempleo». Y ello por la siguiente razón:

De acuerdo con la legislación vigente, los desempleados están asimilados, a efectos de Seguridad Social, a la situación de alta. Ello significa que tales desempleados son beneficiarios de los derechos y prestaciones de la Seguridad Social, y que, por tanto, el gasto de la misma no disminuye aunque disminuya el empleo y aumente el paro. Pero en cambio sucede que, al aumentar el paro, la Seguridad Social perderá los ingresos por cuotas empresariales que antes, cuando los trabajadores estaban en activo, percibía.

Si se hubiera mantenido el sistema legal anterior a la Ley Básica de Empleo, esto es lo que habría sucedido realmente. La Seguridad Social se habría visto privada de estos ingresos, y como las cuotas de Seguridad Social de los desempleados ascienden a una cifra del orden de los 120.000 millones de pesetas, éste habría sido el déficit de la Seguridad Social.

Ocurre, sin embargo, que actualmente, de acuerdo con dicha Ley, la Seguridad Social y el gasto por desempleo son conceptos administrativa y presupuestariamente separados, correspondiendo asumir el segun-

do al Instituto Nacional del Empleo (INEM). Dentro del concepto presupuestario de los «gastos por desempleo» se incluyen tanto las prestaciones dinerarias a los desempleados (el vulgarmente denominado «seguro de desempleo») como el pago de las cuotas de Seguridad Social de los desempleados, cuotas que el INEM debe abonar a la Seguridad Social.

Esto significa sencillamente que, al haberse separado presupuestariamente el INEM de la Seguridad Social, esta última percibe ahora las cuotas que antes no percibía. Y que, en consecuencia, el presupuesto de la Seguridad Social está desplazando esa pérdida de ingresos a otro concepto presupuestario distinto, como es el del INEM. Este se convierte así, en afortunada expresión, en un auténtico «empresario de los parados», que se hace cargo de sus cuotas. Y a la Seguridad Social le resulta indiferente que haya o no paro, y que éste aumente o no. Sus resultados financieros serán iguales, puesto que si un trabajador está en activo su cuota la abonará la empresa, y si está parado la abonará el INEM (6).

Se hace patente así con toda claridad el artificio de la actual situación legal. La separación presupuestaria entre la Seguridad Social y el INEM ha permitido a aquélla cubrir, artificialmente, su pérdida de ingresos provocada por el paro, y ha desplazado el problema al INEM.

Es cierto, por tanto, que la causa de los problemas financieros del sistema (Seguridad Social más Desempleo) radica en el aumento del paro. Esto es algo obvio. El fenómeno tiene una doble consecuencia:

- Al aumentar el número de parados, aumenta el gasto (por el coste de las prestaciones y subsidios a los desempleados).

- Al no aumentar el número de trabajadores ocupados, los ingresos por cotizaciones experimentan un freno equivalente. Para medir la incidencia de este fenómeno, piénsese que la población ocupada era, en 1977, de 12.446.000 personas, y que, en 1982 (datos de la EPA para el segundo trimestre) es de 10.834.000 personas. (En cuanto a los trabajadores cotizantes, véase el cuadro n.º 6.)

No es cierto, sin embargo, desde un punto de vista lógico, ni que la Seguridad Social sea ajena a este problema, ni que sus cuentas se deban considerar equilibradas, ni que el responsable del déficit global del sistema sea el capítulo «desempleo-INEM». La realidad es que todo ello constituye un mero artificio contable, creado por una legislación que desglosó presupuestariamente el capítulo de los costes por desempleo. Y que el déficit de este último —superior a los 100.000 millones de pesetas anuales— coincide, con bastante aproximación, con la recaudación perdida como consecuencia del paro, que priva al sistema de las cuotas empresariales que antes percibía.

La conclusión que, a nuestro juicio, se debiera extraer es, por tanto, evidente. El aumento del paro provoca una pérdida de ingresos por cuotas empresariales, y esa pérdida corresponde, en estricta lógica, a la Seguridad Social. Que su encaje presupuestario aparezca en el capítulo «desempleo-INEM» es una simple consecuencia de un artificio legal. Es la Seguridad So-

CUADRO N.º 6

NUMERO DE TRABAJADORES COTIZANTES (*) A LA SEGURIDAD SOCIAL

REGIMENES	AÑOS				
	1974	1975	1976	1977	1978
REGIMEN GENERAL	6.716.785	6.825.480	6.882.827	6.873.170	6.926.748
REGIMENES ESPECIALES:					
Autónomos	943.669	1.002.692	1.086.234	1.127.459	1.172.458
Agraria	1.927.956	1.832.772	1.786.001	1.744.816	1.731.177
Minería del Carbón	53.775	55.991	56.145	56.562	55.919
Mar	105.427	109.497	117.381	115.033	112.308
Especiales y Diversos	384.803	393.766	412.504	412.374	412.435
Ferrovianos	88.116	86.881	82.796	81.001	77.307
Hogar	247.305	264.189	281.918	288.468	296.896
Otros regímenes	49.382	42.696	47.790	42.905	38.232
<i>Suman regímenes especiales ...</i>	<i>3.415.630</i>	<i>3.394.718</i>	<i>3.458.265</i>	<i>3.456.244</i>	<i>3.484.297</i>
TOTAL SEGURIDAD SOCIAL ...	10.132.415	10.220.198	10.341.092	10.329.414	10.411.045

REGIMENES	AÑOS			
	1979	1980	1981 (**)	1982 (**)
REGIMEN GENERAL	6.956.756	7.006.440	6.974.756	6.989.787
REGIMENES ESPECIALES:				
Autónomos	1.221.296	1.294.064	1.354.885	1.418.565
Agraria	1.724.552	1.712.800	1.701.632	1.690.615
Minería del Carbón	53.899	53.781	52.888	52.010
Mar	108.000	104.385	101.149	98.013
Especiales y Diversos	437.881	449.257	460.834	471.064
Ferrovianos	78.516	78.232	77.466	76.947
Hogar	312.031	320.330	330.747	341.496
Otros regímenes	47.334	50.695	52.621	52.621
<i>Suman regímenes especiales ...</i>	<i>3.545.628</i>	<i>3.614.287</i>	<i>3.671.388</i>	<i>3.730.267</i>
TOTAL SEGURIDAD SOCIAL ...	10.502.384	10.620.727	10.646.144	10.720.054

(*) A excepción de OTP.

(**) Estimación.

Fuente: Presupuestos 1982 de la S. S. «Memoria Económica».

cial la que se debe considerar en déficit.

Hecha esta disgresión, que parece importante para explicar la naturaleza del déficit, procede retomar el hilo del análisis de las consecuencias del mismo.

El crecimiento de los gastos del sistema, la incapacidad de sus ingresos ordinarios para financiarlos, y la consecuente aparición de déficits exigen evidentemente aumentar los ingresos si se pretende asegurar el nece-

sario equilibrio financiero del sistema. Y el aumento de los ingresos implica, también evidentemente, bien aumentar la recaudación por cotizaciones, bien aumentar la aportación del Estado.

A continuación señalaremos las dificultades que se presentan para incrementar suficientemente los ingresos por ambas vías:

1) En cuanto a la recaudación por cotizaciones, su crecimiento se puede producir, alternativa o conjuntamente, por alguno de los siguientes caminos:

- Mejora de gestión.
- Incremento de la población cotizante.
- Crecimiento de las bases de cotización.
- Aumento de los tipos.

El incremento de la recaudación se puede lograr, en alguna medida, por la vía de las mejoras en la gestión, intensificando la lucha contra el fraude y reduciendo la morosidad. Pero es de sospechar que los esfuerzos por esta vía tienen un límite, marcado, en primer lugar, por el propio carácter limitado del fraude y la morosidad, y, en segundo lugar, por la situación de crisis generalizada de las empresas, que no hace fácil la recuperación rápida de los atrasos, so pena de agravar la crisis.

El aumento de la población cotizante es una posibilidad que está directamente relacionada con la salida de la crisis. Un crecimiento económico débil, que no permita absorber los crecimientos de la población activa, y que mantenga, en consecuencia, estancado el volumen de la población ocupada, no conseguirá producir incrementos de recaudación por esta vía. Y sólo en la medida en que la crisis remita, y el crecimiento de la economía permita mayores volúmenes de población ocupada, será posible una mejora de la recaudación. En consecuencia,

la solución al problema del desequilibrio ingresos-gastos por esta vía se encuentra indisolublemente ligado al problema general de la salida de la crisis.

(Incide no obstante aquí un problema adicional que es preciso comentar. Los programas de fomento de empleo que incluyen bonificaciones en las cuotas de Seguridad Social neutralizan en buena parte esta vía de mejora de recaudación. Si la población ocupada aumenta, pero los nuevos empleos se benefician de bonificaciones en las cuotas, los resultados para el sistema, en lo que atañe a la recaudación, serán casi iguales a los de un estancamiento de la población ocupada.)

Una tercera vía de aumento de recaudación sería el crecimiento de las bases de cotización como consecuencia de las alzas salariales (ver cuadro n.º 7 para conocer su evolución reciente).

Es evidente que, en mayor o menor medida, los salarios aumentan cada año, y que el resultado será una mejora de los ingresos de la Seguridad Social por cotizaciones. Ahora bien, en los últimos tiempos el crecimiento salarial se ha desacelerado. La conciencia de la crisis económica, que ha calado en todas las capas de la sociedad española (con el temor a sus secuelas en forma de quiebras de empresas, despidos y aumento del paro) ha conducido a una notable desaceleración de los incrementos salariales recientes. La solidaridad social ante la crisis llevó, con la firma del ANE, a la aceptación para 1982 de una pérdida salarial de 2 puntos porcentuales en relación con el IPC: los sindicatos firmantes del ANE aceptaron que, en el marco de un programa de defensa del empleo, el crecimiento salarial para 1982 fuera inferior en 2 puntos al crecimiento del IPC. Y, sin entrar en especulaciones sobre la eventualidad de deci-

CUADRO N.º 7

**EVOLUCION DE LAS BASES MEDIAS DE COTIZACION
REGIMEN GENERAL**

A Ñ O S	Bases medias	INCREMENTO DE BASES	
		Absoluto	En %
1972	7.468	—	—
1973	8.786	1.318	17,65
1974	11.504	2.718	30,94
1975	14.478	2.974	25,85
1976	18.732	4.254	29,38
1977	24.931	6.199	33,09
1978	31.557	6.626	26,58
1979	37.535	5.978	18,94
1980	43.713	6.178	16,46
1981 (*)	49.396	5.683	13,00
1982 (*)	53.224	3.828	7,75

(*) Estimación.

Fuente: Presupuestos 1982 de la S. S. «Memoria Económica».

siones futuras en el mismo sentido, parece evidente que la conciencia y el clima social ante la crisis pueden determinar que los crecimientos futuros de los salarios no superen a los ritmos anuales de inflación. Se acepten, o no se acepten, pérdidas futuras de poder adquisitivo del estilo de las soportadas en el ANE, parece difícil contemplar situaciones futuras de alzas salariales superiores a la inflación (y muchos menos superiores al ritmo de crecimiento del PIB en términos monetarios).

Si, por tanto, se acepta como hipótesis de trabajo un crecimiento salarial equivalente al de la inflación (y un crecimiento análogo de las bases reguladoras, y, por tanto, de la recaudación por cotizaciones), es obvio que el aumento de los ingresos de la Seguridad Social, por este concepto, no pueden bastar para compensar el crecimiento de los gastos si éstos crecen a ritmos iguales o superiores al PIB en términos monetarios (que incluye además de la tasa de inflación —deflactor del PIB— la tasa de crecimiento real de la economía).

Cabría concluir, por tanto, que tampoco por esta vía los incrementos de recaudación podrían ser suficientes. Nos quedaría la última alternativa: una elevación de los tipos de cotización.

No parece necesario insistir en que un incremento de los tipos es altamente desaconsejable. Los tipos actuales —un 32,10 por 100 en el Régimen General— son bastante altos en comparación con los imperantes en otros países europeos, y sus efectos negativos sobre el empleo, al constituir un auténtico «impuesto sobre las nóminas», aconsejarían no solamente no

aumentarlos, sino incluso reducirlos. Por la misma razón, toda medida tendente a redistribuir de forma más equitativa la carga de las cotizaciones entre las empresas, cuestión que se tratará más adelante, no puede tampoco concebirse si no va acompañada de una reducción equivalente en los tipos.

La conclusión que cabría, por tanto, extraer de estas consideraciones es que resulta cuando menos problemático que los aumentos futuros de recaudación por cotizaciones sean suficientes para cubrir los incrementos de gasto, si éste continúa creciendo a ritmos similares a los experimentados en años anteriores.

2) Dadas las limitaciones de la recaudación por cotizaciones para asegurar financiación creciente al sistema en suficiente cuantía, cabría referirse a la segunda fuente financiera del sistema: las aportaciones del Estado.

Aunque existe una opinión generalizada en favor de la conveniencia de una mayor aportación estatal a la Seguridad Social, acompañada de una pareja reducción de los tipos de cotización, es evidente que la gravedad de los déficits presupuestarios actuales impide crecimientos sensibles de dicha aportación estatal, si al mismo tiempo no se refuerzan en igual medida los ingresos de la Hacienda mediante un incremento de la presión fiscal.

En un futuro más o menos inmediato, la implantación del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), permitirá efectuar esta sustitución en importante medida. Los incrementos de recaudación por el IVA podrán aplicarse, en todo o en parte, a una

mayor aportación estatal a la Seguridad Social, lo que, a su vez, debe permitir una reducción en cuantía equivalente de los tipos de cotización. Pero este efecto sería neutral. Esto es, consistiría simplemente en una sustitución de unos ingresos por otros. Los problemas que aquí se comentan, derivados de un eventual crecimiento desproporcionado del gasto de la Seguridad Social, exigirían, para su financiación, allegar ingresos adicionales, y esto sólo sería posible por alguna de estas dos vías: o una elevación de los tipos de cotización (o medida equivalente, como sería una rebaja de tales tipos inferior al incremento de la recaudación por IVA), o un aumento de la aportación estatal superior al incremento de la aportación por IVA, medida esta última que se traduciría bien en un aumento del déficit público, bien en un aumento de la presión fiscal.

Las dificultades de seguir cualquiera de estas dos vías apuntan, como corolario, a la consideración de que es totalmente necesario moderar el crecimiento de los gastos de la Seguridad Social, de forma que dicho crecimiento cumpla un doble requisito: que no absorba porcentajes crecientes del PIB, y que sea susceptible de financiación sin mayor déficit público ni mayor presión fiscal global.

Añadamos, para finalizar este comentario, que la contención en el crecimiento del gasto de la Seguridad Social, medida que parece de todo punto imprescindible, debe buscarse de forma prioritaria por la vía de la racionalización y el control, mejorando la gestión, eliminando gastos innecesarios, controlando el sistema, persiguiendo los despilfarros y, en suma, asegu-

rando la necesaria disciplina interna de la Seguridad Social. Por esta vía se ha avanzado notablemente durante los últimos años, aunque aún cabe un importante margen de mejoras. Pero da la impresión, a la luz de las cifras, de que esta vía, aunque produzca efectos apreciables, y aunque sea imprescindible por meras razones de ética y de se-

riedad administrativa, no va a ser capaz por sí sola de moderar el gasto en forma suficiente, y que, por consiguiente, van a requerirse medidas adicionales de fondo tendentes a introducir una mayor austeridad. En esta cuestión, sin embargo, no se entrará aquí. Es ciertamente una cuestión polémica, que suscita fuertes discrepancias entre las fuer-

zas sociales, y que requeriría por sí sola un muy amplio comentario.

CUADRO N.º 8

ESTADO COMPARATIVO DE RECURSOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL
(En millones de pesetas)

CAPITULOS	1977 Liquidación	1978 Liquidación	1979 Liquidación	1980 Presupuesto	1981 Presupuesto	1982 Presupuesto
1. Cuotas	920.261	1.185.926	1.431.777	1.540.132	1.812.910	1.941.413
2. Ingresos por servicios prestados ...	9.739	13.266	16.643	14.205	17.085	13.683
3. Tasas y otros recursos	—	—	—	6.616	8.298	7.780
4. Transferencias corrientes	36.383	49.041	93.221	145.852	222.036	358.180
5. Ingresos patrimoniales	5.169	5.503	5.460	4.058	4.227	3.477
6. Enajenación de inversiones reales.	2.130	385	1.988	515	100	102
7. Transferencias de capital	—	—	—	—	750	330
8. Variación activos financieros	6.275	80.614	32.573	35.163	18.397	7.790
9. Variación pasivos financieros	19.982	9.642	5.825	184	261	1.033
TOTAL	999.939	1.344.377	1.587.487	1.746.725	2.084.064	2.333.788

Fuente: Presupuesto 1982 de la S. S. «Memoria Económica».

CUADRO N.º 9

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LOS RECURSOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

CAPITULOS	1977 Liquidación	1978 Liquidación	1979 Liquidación	1980 Presupuesto	1981 Presupuesto	1982 Presupuesto
1. Cuotas	92,03	88,21	90,19	88,18	86,99	83,19
2. Ingresos por servicios prestados ...	0,97	0,99	1,05	0,82	0,82	0,59
3. Tasas y otros recursos	—	—	—	0,39	0,40	0,33
4. Transferencias corrientes	3,64	3,65	5,87	8,35	10,65	15,35
5. Ingresos patrimoniales	0,52	0,41	0,34	0,23	0,20	0,15
6. Enajenación de inversiones reales.	0,21	0,03	0,13	0,01	0,01	0,01
7. Transferencias de capital	—	—	—	—	0,04	0,01
8. Variación activos financieros	0,63	5,99	2,05	2,01	0,88	0,33
9. Variación pasivos financieros	2,00	0,72	0,37	0,01	0,01	0,04
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Presupuesto 1982 de la S. S. «Memoria Económica».

II. LAS FUENTES DE FINANCIACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL

El volumen de recursos de la Seguridad Social, con su evolución a lo largo de los últimos años y su desglose según las distintas fuentes, están contenidos en el cuadro n.º 8, mientras que la distribución porcentual entre unas y otras fuentes se contiene en el cuadro n.º 9.

A efectos expositivos, las fuentes de recursos de la Seguridad Social se pueden agrupar en tres renglones:

- La recaudación por cotizaciones de empresarios y trabajadores.
- Las transferencias efectuadas por el Estado con cargo a los Presupuestos Generales, y
- Los ingresos de toda índole correspondientes a la facturación de servicios, tasas, ingresos patrimoniales, etc. Este último grupo tiene, sin embargo, una importancia prácticamente insignificante, por lo que prescindiremos de su análisis.

El peso relativo de cotizaciones y aportaciones estatales dentro del total de los ingresos varía notablemente de unos a otros países en Europa, si bien la media podría establecerse de forma aproximada, en una relación de 2/3 a 1/3. (Por citar sólo dos casos, en la RFA la recaudación por cuotas supone el 64 por 100 de los ingresos, frente al 30 por 100 de la aportación estatal. En el Reino Unido es del 54 por 100, frente al 39 por 100).

Es criterio universalmente aceptado que una parte del presupuesto de la Seguridad Social

—y una parte importante— se debe financiar mediante aportaciones de empresarios y trabajadores. Ello obedece a una concepción de la Seguridad Social como sistema contributivo, que establece un vínculo con el asegurado, el cual adquiere derechos y recibe prestaciones en base al hecho de haber cotizado, y en función (más o menos) de la cuantía de sus cotizaciones. En esto se diferencia la Seguridad Social actual de los sistemas de tipo puramente asistencial, en los que las prestaciones y la cobertura de las contingencias son atendidas por el Estado con carácter general, con cargo a sus recursos, y en los que la obtención de tales prestaciones no depende del hecho de haber cotizado al sistema.

Pero es igualmente opinión ampliamente extendida que las cotizaciones, al establecerse sobre los salarios, constituyen, en definitiva, un virtual «impuesto sobre la nómina», que grava el factor trabajo con una carga que no soportan otros factores productivos, como el capital. En consecuencia, si estas cotizaciones son excesivamente elevadas, pueden constituir un obstáculo al empleo, en la medida en que, al encarecer la mano de obra relativamente a otros factores productivos, desincentiven su utilización y estimulen la modificación de la relación capital-trabajo a favor del primero.

En atención a estas consideraciones, la tendencia histórica en los países europeos ha sido la de incrementar la participación porcentual de la aportación del Estado en la financiación de la Seguridad Social, a fin de evitar la necesidad de tipos de cotización excesivamente elevados a trabajadores y empresarios.

En el caso de España, la histórica incapacidad del sistema fiscal para financiar mediante aportaciones presupuestarias una parte significativa de los costes de la Seguridad Social determinó que, en la época anterior a la reforma fiscal de 1977, las cotizaciones cubrieran un porcentaje anormalmente elevado de tales costes.

Así por ejemplo, en 1977 la recaudación por cuotas suponía más del 92 por 100 de los ingresos de la Seguridad Social, mientras que las aportaciones del Estado suponían sólo el 3,64 por 100 (ver cuadro n.º 9). Esta práctica de cargar todo el peso de la financiación sobre las cuotas obligaba, inevitablemente, a mantener unos tipos de cotización sumamente altos, superiores, a comienzos del año 1976, al 45 por 100 solamente en el régimen general (ver cuadro número 10).

Parece evidente que unos tipos de tal envergadura, que recargaban los costes laborales en casi un 50 por 100, constituían una fuerte rémora al empleo, aparte de otros inconvenientes y distorsiones provocados por el sistema de determinación de las cotizaciones, cuestión que más adelante se comentará.

Por tal razón, en los Pactos de la Moncloa, de otoño de 1977, se adoptó el acuerdo de incrementar el porcentaje de aportación estatal, elevándolo del 3,5 por 100, previsto para dicho año, a un 8,2 por 100 en 1978, y aumentando progresivamente la aportación, en la medida en que lo permitieran los ingresos del Estado, hasta llegar en 1983 a un techo del 20 por 100. (Posteriormente, la conse-

CUADRO N.º 10

SEGURIDAD SOCIAL
TIPOS DE COTIZACION

	1-1-63 (D. 7-1-63)	1-1-67 (D. 24-11-72)	1-7-72 (D. 23-6-72)	1-4-73 (D. 29-3-74)
REGIMEN GENERAL (1)				
Total	16,00	50,00	—	—
Empresa	12,10	42,00	—	—
Trabajador	3,90	8,00	—	—
Total sobre base tarifada	16,00	50,00	50,00	48,00
Empresa	12,10	42,00	42,00	40,00
Trabajador	3,90	8,00	8,00	8,00
Total sobre base complementaria	—	—	10,00	15,00
Empresa	—	—	8,40	13,00
Trabajador	—	—	1,60	2,00
Accidentes de trabajo (2)	Según tarifas	Según tarifas	Según tarifas	Según tarifas
Empresa	Sectoriales	Sectoriales	Sectoriales	Sectoriales
	1-8-74 (D. 29-3-74)	1-4-75 (D-L. 7-4-75)	1-7-75 (D. 26-6-75)	1-10-75 (D. 2-10-75)
REGIMEN GENERAL (1)				
Total	—	—	—	—
Empresa	—	—	—	—
Trabajador	—	—	—	—
Total sobre base tarifada	46,00	46,00	45,50	45,30
Empresa	39,00	39,00	38,58	38,40
Trabajador	7,00	7,00	6,92	6,90
Total sobre base complementaria	20,00	20,00	23,00	25,00
Empresa	17,00	17,00	19,55	21,25
Trabajador	3,00	4,00	3,45	3,75
Accidentes de trabajo (2)	Según tarifas	Según tarifas	Según tarifas	Según tarifas
Empresa	Sectoriales	Sectoriales	Sectoriales	Sectoriales

(1) Hasta 1967, los tipos corresponden a los Seguros Sociales Unificados (que comprendía: subsidio familiar, seguro de vejez e invalidez y enfermedad) y a desempleo. A partir de esa fecha, el régimen general incluye asistencia sanitaria, incapacidad e invalidez, protección a la familia y desempleo. Para todos ellos existía igual base de cotización, salvo para accidentes de trabajo, en que la cotización se hacía sobre bases específicas. A partir de agosto del 76 se fijó un tipo específico de cotización por desempleo, siendo su base de cotización la de accidentes de trabajo. La cotización para el Fondo de Garantía Salarial se hace, a partir de abril de 1977, también sobre otro tipo específico y sobre la base de cotización de accidentes de trabajo.

(2) Las tarifas varían para cada sector o rama asegurada. Las tarifas fueron fijadas el 30-3-49, y no se modificarían hasta el 21-9-67, en que se rebajarían todas ellas un 10 por 100, quedando vigentes esas tarifas rebajadas a partir de entonces.

cución de este último porcentaje se aplazaría a 1984.) Tal aumento de la aportación estatal haría posible reducir de forma apreciable los tipos, a fin de

aliviar los costes laborales de las empresas.

A partir de 1978, esta política se ha venido aplicando de for-

ma ininterrumpida. La aportación del Estado, que en 1977 suponía el 3,5 por 100 del gasto total de la Seguridad Social, como antes se señaló, pasó, en

CUADRO N.º 10 (continuación)

SEGURIDAD SOCIAL
TIPOS DE COTIZACION

	1-1-76 (D. 19-12-75)	1-4-76 (D. 22-4-76)	1-7-76 (D. 22-4-76)	1-10-76 (D-L. 15-8-76)
REGIMEN GENERAL (1)				
Total sobre base tarifada	45,20	45,20	44,70	41,66
Empresa	38,32	38,32	37,90	35,41
Trabajador	6,88	6,88	6,80	6,25
Total sobre base complementaria	26,00	26,00	27,50	27,00
Empresa	22,10	22,10	23,37	22,95
Trabajador	3,90	3,90	4,13	40,50
Accidentes de trabajo (2)	Según tarifas	Según tarifas	Según tarifas	Se rebajan en un 10 % (4)
Horas extras	—	—	—	—
Empresa	—	—	—	—
Trabajador	—	—	—	—
Desempleo	—	—	—	2,70 (3)
Empresa	—	—	—	2,35 (3)
Trabajador	—	—	—	0,35 (3)
Fondo de garantía salarial	—	—	—	—
Empresa	—	—	—	—
Trabajador	—	—	—	—

(1) Hasta agosto de 1976 el tipo correspondía a asistencia sanitaria, incapacidad e invalidez, protección a la familia y desempleo. Para todos ellos existía igual base de cotización, salvo para accidentes de trabajo, en que la cotización se hacía sobre bases específicas. A partir de agosto del 76 se fijó un tipo específico de cotización por desempleo, siendo su base de cotización la de accidentes de trabajo. La cotización para el Fondo de Garantía Salarial se hace, a partir de abril de 1977, también sobre otro tipo específico, y sobre la base de cotización de accidentes de trabajo.

(2) Las tarifas varían para cada sector o rama asegurada. Las tarifas fueron fijadas el 30-III-49, se modificaron el 21-IX-67 y el 15-VIII-76, en que se rebajarían todas ellas en un 10 por 100. La rebaja no afecta a los que cubren accidentes en la agricultura. Se fijaron nuevas tarifas el 23-IX-77 que continúan. La cotización corre a cargo únicamente de la empresa.

(3) Entró en vigor el D-L. 10-VIII-76. Hasta esa fecha, la cotización por desempleo se integraba dentro del Régimen General.

(4) Excluidas las de los trabajadores agrarios.

Fuente: «BOE». Diversas disposiciones legales.

1982, al 15,35 por 100, estando previsto alcanzar, en 1983, una cuota del 16,5-17 por 100, para llegar, en 1984, al 20 por 100 previsto. Estos porcentajes distan bastante todavía de la media europea, aunque es un hecho estimable que el crecimiento porcentual ha sido muy importante, y a un ritmo muy rápido, en los cinco últimos años.

Por otro lado, no se debe olvidar que un tal crecimiento de

la aportación estatal implica un esfuerzo presupuestario nada despreciable, en una época de crisis caracterizada por fuertes crecimientos del déficit presupuestario. En concreto, la aportación estatal, que en 1977 era de 36.400 millones de pesetas, ha alcanzado, en 1982, los 358.000 millones de pesetas; esto es, se ha multiplicado por 10 en sólo cinco años. Para calibrar la magnitud de estas cifras considérese que supone más

del 13 por 100 del total del gasto corriente consignado en los Presupuestos Generales del Estado de este año, y el 50 por 100 del déficit presupuestario previsto.

Dada la envergadura del actual desequilibrio entre ingresos y gastos presupuestarios, la capacidad de los Presupuestos del Estado para financiar aportaciones crecientes a la Seguridad Social tiene un claro límite. Un

CUADRO N.º 10 (continuación)

SEGURIDAD SOCIAL
TIPOS DE COTIZACION

	1-1-77 (D-L. 15-8-76)	1-4-77 (D. 15-3-77)	1-1-78 (6) (D. 25-1-78)	1-1-79 (7) (D. 19-1-79)
REGIMEN GENERAL (1)				
Total sobre base tarifada	41,47	39,00	34,30	34,30
Empresa	35,25	33,15	29,15	29,15
Trabajador	6,22	5,85	5,15	5,15
Total sobre base complementaria	27,93	31,00	34,30	34,30
Empresa	23,74	26,35	29,15	29,15
Trabajador	4,19	4,65	5,15	5,15
Accidentes de trabajo (2)	Según tarifas	Según tarifas D. 23-9-77	Según tarifas D. 23-9-77	Según tarifas D. 23-9-77
Horas extras	—	—	—	14,00 (4)
Empresa	—	—	—	12,00
Trabajador	—	—	—	2,00
Desempleo	2,70	2,70	2,70	2,70
Empresa	2,35	2,35	2,35	2,35
Trabajador	0,35	0,35	0,35	0,35
Fondo de garantía salarial	—	0,20 (3)	0,20 (3)	0,30 (5)
Empresa	—	0,20	0,20	0,30
Trabajador	—	—	—	—

(1) Hasta agosto de 1976 el tipo correspondía a asistencia sanitaria, incapacidad e invalidez, protección a la familia y desempleo. Para todos ellos existía igual base de cotización, salvo para accidentes de trabajo, en que la cotización se hacía sobre bases específicas. A partir de agosto del 76 se fijó un tipo específico de cotización por desempleo, siendo su base de cotización la de accidentes de trabajo. La cotización para el Fondo de Garantía Salarial se hace, a partir de abril de 1977, también sobre otro tipo específico, y sobre la base de cotización de accidentes de trabajo.

(2) Las tarifas varían para cada sector o rama asegurada. Las tarifas fueron fijadas el 30-III-49, se modificaron el 21-IX-67 y el 15-VIII-76, en que se rebajarían todas ellas un 10 por 100. La rebaja no afecta a los que cubren accidentes en la agricultura. Se fijaron nuevas tarifas el 23-IX-77 que continúan. La cotización corre a cargo únicamente de la empresa.

(3) Según el Decreto 317/1977, de 4 de marzo, entró en vigor el 1-IV-77.

(4) Vigente a partir del 1-IV-79.

(5) Vigente desde el 1-IV-78 hasta el 31-III-79.

(6) Vigentes para todo el año 1978.

(7) Se instituyó un tipo único sobre una base única, con una base mínima y máxima para cada categoría.

Fuente: «BOE». Diversas disposiciones legales.

aumento de la aportación estatal por encima de los niveles actuales, que pretenda llegar, en 1984, al 20 por 100 previsto, y que, en años sucesivos, vaya a superar este porcentaje para acercarse a la media europea, sólo es posible si se financia con unos mayores ingresos presupuestarios, por la vía de incrementos en la fiscalidad. En este sentido, la implantación del IVA

puede permitir una aportación adicional del Estado a la Seguridad Social que haga posible una sustancial reducción de las cuotas (produciéndose así una sustitución de cuotas de la Seguridad Social, o «impuestos sobre la nómina», por impuestos indirectos).

En realidad, a lo largo del período 1977-82, el crecimiento

de la aportación estatal a la Seguridad Social ha permitido, pese a las mayores necesidades financieras de ésta (motivadas por el fuerte crecimiento de los gastos), reducir sensiblemente los tipos de cotización. Del 45,2 por 100, que era el tipo de régimen general en 1976, se ha pasado, en 1982, a un tipo del 32,10 por 100. Estas cifras son, a nuestro juicio, suficiente-

CUADRO N.º 10 (continuación)

**SEGURIDAD SOCIAL
TIPOS DE COTIZACION**

	1-1-81 (D. 133/81, 23-1)	1-1-82 (D. 125/82, 15-1)
REGIMEN GENERAL (1)		
Contingencias generales excluido accidentes de trabajo, desempleo		
Total	33,10	32,10
Empresa	28,14	27,28
Trabajador	4,96	4,82
Accidentes de trabajo:		
Trabajadores Régimen General (2)	Según tarifas	Según tarifas
Trabajadores perceptores del Seguro de Desempleo ocupados por C. Locales (3)	—	1,50
Desempleo:		
Ordinario (4)	4,00	5,20
Empresa	3,48	4,52
Trabajador	0,52	0,68
Fondo Especial:		
Empresa	—	0,21
Horas extras (D. 1858/81)		
Empresa	10,00	10,00
Trabajador	5,00	5,00
Horas extras (D. 82/79)		
Empresa	14,00	14,00
Trabajador	12,00	12,00
Trabajador	2,00	2,00
Cuota formación profesional		
Empresa	0,80	0,60
Trabajador	0,67	0,50
Trabajador	0,13	0,10
Fondo de garantía salarial		
Empresa	0,50	0,50
Trabajador	—	—

(1) Hasta agosto de 1976 el tipo correspondía a asistencia sanitaria, incapacidad e invalidez, protección a la familia y desempleo. Para todos ellos existía igual base de cotización, salvo para accidentes de trabajo, en que la cotización se hacía sobre el total de remuneraciones efectivas incluyendo horas extraordinarias. A partir de agosto del 76 se fijó un tipo específico de cotización por desempleo. La cotización para el Fondo de Garantía Salarial se hace, a partir de abril de 1977, también sobre otro tipo específico y existe igualmente otro tipo específico para la formación profesional.

(2) Las tarifas varían para cada sector o rama asegurada. Las tarifas fueron fijadas el 30-III-49. Se modificaron el 21-IX-67; el 15-VIII-76 (se rebajaron todas ellas un 10 por 100. La rebaja no afectó a los que cubren accidentes en la agricultura); el 23-XII-77 y el 29-XII-79 (Decreto 2930/79). La cotización corre a cargo de la empresa.

(3) La base de cotización es la suma de la prestación por desempleo y del complemento pagado por la Corporación Local.

(4) La aportación de empresas y trabajadores para la financiación de las prestaciones deben ser del 60 por 100, quedando el 40 por 100 restante a cargo del Estado.

Fuente: «BOE». Diversas disposiciones.

mente elocuentes: En un período de sólo cinco años se ha conseguido reducir los tipos de cotización en casi 1/3 de su nivel (ver cuadro n.º 10),

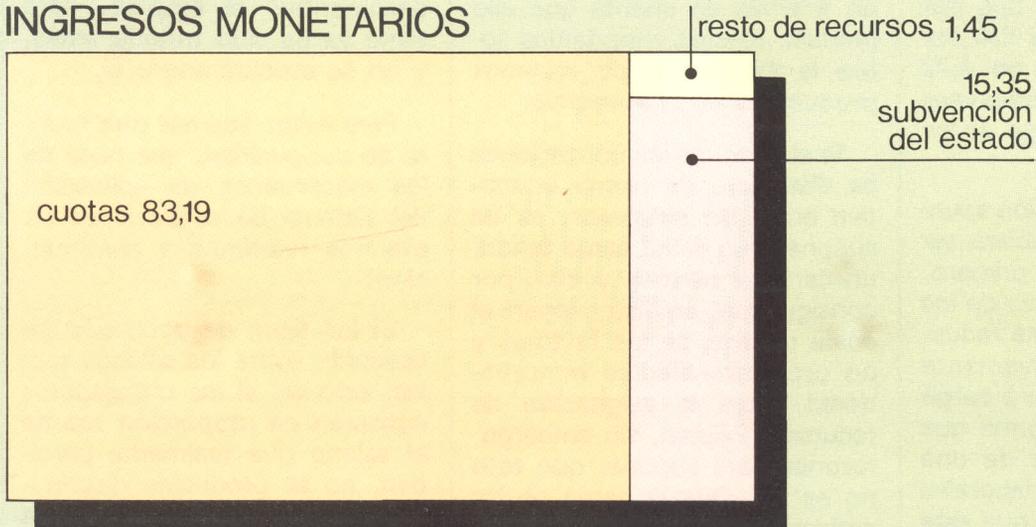
Ya hemos comentado antes que las cuotas a la Seguridad Social plantean un importante problema en la medida en que, al constituir una auténtica carga fiscal sobre las nóminas, encarecen la mano de obra, y pueden desincentivar el empleo. Este problema deriva de un doble hecho: del nivel absoluto del tipo, y de su desglose entre la cuota correspondiente al empresario y la correspondiente al trabajador.

En cuanto al nivel del tipo, es opinión general que, pese a las notables reducciones efectuadas a lo largo del período 1977-82, la cifra actual sigue siendo muy elevada. En concreto, en los momentos presentes el tipo para contingencias generales es, como antes se indicó, el 32,10 por 100, al que hay que añadir el correspondiente al Fondo de Garantía Salarial, del 0,50 por 100; el de Formación Profesional, de 0,60 por 100; el de Accidentes de Trabajo y Enfermedad Profesional, de cuantía variable según tarifas, y el de Desempleo, del 5,40 por 100. Sumando todos ellos —y prescindiendo de los recargos por horas extraordinarias— nos daría un tipo global superior al 38,60 por 100.

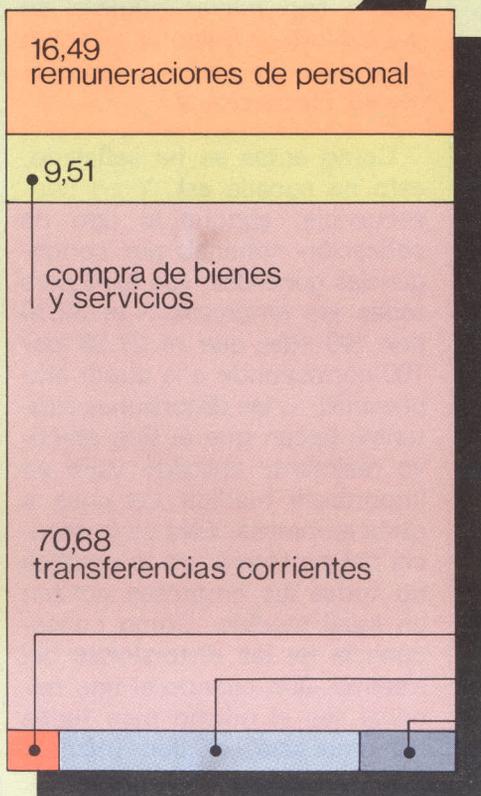
En cuanto a la distribución de estos porcentajes entre cuota empresarial y cuota de los trabajadores, parece que la primera es excesivamente alta en relación con la segunda, al menos en comparación con las medias europeas. La cotización por contingencias generales, cuyo tipo es del 32,10 por 100, se distribuye en un 27,28 por 100 a car-

ESQUEMA 1 ESTRUCTURA DE GASTOS Y RECURSOS TOTALES DEL SISTEMA

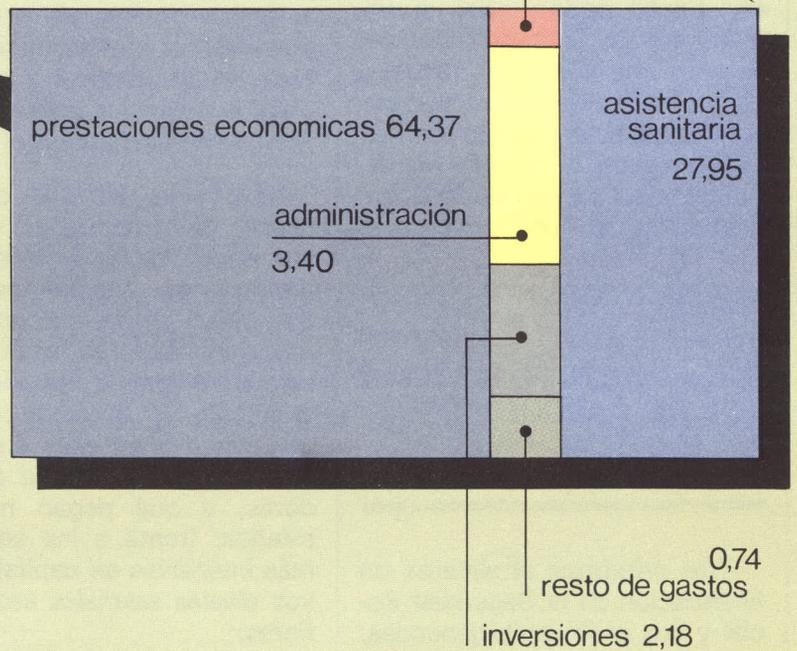
INGRESOS MONETARIOS



GASTOS POR NATURALEZA ECONOMICA



GASTOS POR FUNCIONES



amortización 0,40
 inversiones 2,18
 resto de gastos 0,74

go de las empresas y un 4,82 por 100 a cargo de los trabajadores, mientras que el tipo por desempleo, que es del 5,4 por 100, se distribuye en un 4,72 por 100 a cargo de las empresas y un 0,68 por 100 a cargo de los trabajadores.

Esta doble consideración apunta lógicamente cuál debiera ser un camino a seguir: primero, una reducción progresiva de los tipos; segundo, que esta reducción fuera comparativamente más intensa en la parte a cargo de las empresas, de forma que se descargase a éstas de una parte de sus costes laborales extra-salariales. Y para que esta reducción no provocase desequilibrios financieros a la Seguridad Social, sería preciso un incremento en la aportación del Estado, que sólo sería factible, dadas las actuales tensiones presupuestarias, mediante un incremento de la presión fiscal, notablemente a través de la implantación del IVA.

III. EL ACTUAL SISTEMA DE CALCULO DE COTIZACIONES Y SUS PROBLEMAS

Tras referirnos al sistema de financiación de la Seguridad Social y sus problemas generales, procede dedicar algunas líneas a comentar el actual sistema de cálculo de las cotizaciones, y los problemas y dificultades que su sistema de aplicación plantea.

Antes se ha señalado, reiteradamente, que tales cotizaciones deben considerarse, en la práctica, como un auténtico impuesto que grava la nómina de las empresas.

Como tal impuesto, es preciso juzgar su equidad, teniendo además en cuenta que ello produce efectos importantes sobre la asignación de recursos productivos en la economía.

Si el peso de las cotizaciones se distribuye de forma equitativa entre las empresas, es de suponer que dicha carga tendrá un carácter neutral, y que, por consiguiente, no distorsionará el coste relativo de los factores y no producirá efectos perturbadores sobre la asignación de recursos. Existen, sin embargo, razones para suponer que esto no es así. Que la carga de las cotizaciones no se distribuye de forma equitativa entre las empresas, y que, en consecuencia, el actual sistema de cotizaciones distorsiona los costes relativos de los factores y produce efectos negativos sobre la asignación de recursos productivos.

La primera falta de equidad reside, obviamente, en el mismo hecho de la existencia de cotizaciones. Las cuotas de la Seguridad Social no gravan a todos los factores productivos, sino solamente a uno de ellos: el trabajo. Y en consecuencia, perjudican a aquellas empresas con mayor número de trabajadores, y que pagan mayores salarios, frente a las empresas más intensivas en capital, o cuyos niveles salariales sean inferiores.

Hasta cierto punto esto es inevitable. Ya se comentó antes que en una Seguridad Social de tipo contributivo una parte de sus necesidades se debe financiar necesariamente mediante cotizaciones, y que esto es así en todos los países occidentales. La cuestión consistirá entonces en mantener el tipo de cotización a un nivel moderado,

de forma que no se convierta en una carga insoportable que desincentive el empleo. Este tema ya ha sido tratado antes, y no se insistirá sobre él.

Pero existe además otra fuente de desigualdad, que nace de los mecanismos de aplicación del sistema de cotizaciones. A ella nos referimos a continuación.

Si los tipos de cotización se aplicaran sobre los salarios reales, esto es, si los trabajadores cotizaran en proporción exacta al salario que realmente perciben, no se produciría discriminación entre las empresas. En consecuencia, no existiría otra causa de inequidad que la antes señalada como problema general. Todas las empresas tendrían un coste proporcional único, equivalente al tipo nominal de cotización. Y al aplicarse exactamente dicho tipo sobre la masa salarial, cotizarían más las empresas con mayor número de trabajadores y mayores salarios, siguiendo un criterio rigurosamente proporcional.

Como antes se ha señalado, esto no sucede así. Y en consecuencia, aunque el tipo de cotización nominal, por contingencias generales, sea igual para todas las empresas —el 32,10 por 100 (del que el 27,28 por 100 corresponde a la cuota empresarial)—, las distorsiones existentes hacen que el tipo efectivo realmente aplicado varíe en importante medida de unas a otras empresas. Esta es la esencia del problema: en la práctica no todas las empresas cotizan en igual medida. Como consecuencia de las distorsiones del sistema, aun cuando el tipo nominal sea el mismo para todas las empresas, el tipo efectivo varía de forma muy sustancial.

El resultado es que dicho sistema discrimina entre las empresas, penalizando a unas y beneficiando a otras. La carga de la Seguridad Social no se distribuye de forma equitativa entre las empresas en proporción a su masa salarial, y en consecuencia la Seguridad Social distorsiona los costes relativos e introduce elementos perturbadores que alteran la distribución de recursos.

La razón de estas diferencias estriba en el actual sistema de aplicación de las cotizaciones, y en concreto en cuatro puntos: la existencia de bases máximas de cotización, la voluntariedad del prorrateo de las pagas extraordinarias, las diferencias intersectoriales de tipos de cotización por contingencias no generales, y el tratamiento de las horas extraordinarias.

El primer punto es, con mucho, el más importante, y requiere una explicación más detallada.

Los tipos de cotización, en el sistema actual, se aplican sobre una base de cotización que, aunque en principio coincidiría con el salario real percibido por el trabajador, ello es así solamente dentro de ciertos límites.

De acuerdo con la legislación vigente, la población trabajadora está distribuida, a efectos de cotizaciones a la Seguridad Social, en doce categorías profesionales que van de los ingenieros y licenciados a los peones. Para cada categoría profesional están fijados unos topes máximos y mínimos, de tal forma que la base reguladora sólo se corresponde con el salario real dentro de estos dos límites. Si el salario real de un trabajador es inferior al tope mínimo correspondiente a su categoría

profesional, la base reguladora será en todo caso igual a ese tope mínimo. Y a su vez, si el salario real es superior al tope máximo, la base reguladora será en todo caso igual a ese tope máximo, de forma que aquella parte del salario que exceda del tope no estará sujeta a cotización.

El tope mínimo tiene un fundamento: al coincidir con el salario mínimo, queda descartado que existan salarios inferiores a dicho tope. El tope máximo, en cambio, no parece tener una justificación tan clara, y produce, en todo caso, consecuencias negativas para la equidad del sistema. Al estar los topes máximos artificialmente establecidos, se produce el hecho de que un importante porcentaje de trabajadores con salarios altos rebasan el tope correspondiente a su categoría profesional, y, en consecuencia, una parte de sus retribuciones (la parte que excede de dicho tope) no estará sujeta a cotizaciones.

En un reciente estudio efectuado por la Dirección General de Ordenación Económica del Ministerio de Economía y Comercio, para 1981 (7), sobre una muestra de 225 empresas, se ha obtenido como resultado que, en promedio, un 10,88 por 100 de la masa salarial de la muestra rebasa los topes máximos, y en consecuencia no está sujeta a cotización. Tal porcentaje varía lógicamente de unas categorías a otras, con un máximo del 31,9 por 100 para la 1.ª categoría (ingenieros y licenciados) y porcentajes superiores al 20 por 100 en otras tres categorías. (Estos datos se refieren a empresas de tamaño medio y grande, ya que la muestra se tomó entre empresas de cierta dimensión). Como consecuencia de

esta ventaja, consistente en que una parte de la masa salarial no cotiza, el tipo medio efectivo de cotización pagado por estas empresas fue del 24,97 por 100, en lugar del 28,14 por 100 que era el tipo nominal que estaba establecido, en dicho año (1981), como cuota empresarial. Esto es, las empresas encuestadas disfrutaban, como consecuencia del sistema, de una bonificación de 3,17 puntos, y, en términos de masa salarial, de una bonificación del 11,88 por 100.

Este sistema de cotización que hemos descrito tiene una repercusión evidente sobre la equidad del reparto de la carga de la Seguridad Social entre las empresas. Aquellas empresas con un alto porcentaje de trabajadores con salarios elevados tendrán una clara ventaja comparativa, frente a aquellas otras con un abanico salarial más reducido y con salarios medios inferiores. Entre dos empresas con igual masa salarial, aquella que tenga un mayor porcentaje de trabajadores con salarios altos (superiores al tope máximo) tendrá un coste de Seguridad Social inferior. Y como, normalmente, el abanico salarial suele ser más amplio, y el número de trabajadores con altos salarios es mayor en las grandes empresas que en las empresas pequeñas y medianas, el resultado es que el actual sistema discrimina en contra de estas últimas.

Si bien la información estadística es, en este punto, sumamente deficiente, hay razones para sospechar que este efecto discriminatorio es muy importante.

En un estudio recientemente publicado (8) se señala que la

presión efectiva media, a nivel sectorial, oscila de un 19 a un 43 por 100. Y que, comparando el grupo de empresas con presión efectiva inferior a la media, y el de aquellas con presión superior, la diferencia va del 21,65 al 33,57 por 100. Comparando los pagos a la Seguridad Social de dos importantes empresas de características similares, se comprueba que, de haber cotizado ambas por el tipo medio efectivo, una de ellas tendría que haber pagado 1.500 millones de pesetas más, mientras que la otra tendría que haber pagado 7.000 millones de pesetas menos.

Ya se indicó antes que este sistema discrimina en perjuicio de aquellas empresas —básicamente las pequeñas y medianas— cuyas medias salariales son inferiores, y en las que, por consiguiente, los salarios se encuentran comprendidos entre los topes mínimo y máximo, mientras que las empresas con salarios superiores, al no cotizar sobre aquella parte de su masa salarial que excede de los topes, tienen una clara ventaja comparativa.

Un cambio de sistema que consistiera en suprimir los topes máximos y cotizar, en consecuencia, sobre salarios reales permitiría restablecer la equidad, a costa de incrementar las bases (y por tanto la cotización) en las empresas en torno a un 11 por 100. La mejora de recaudación de la Seguridad Social por este concepto (que podría ser del orden de los 200.000 millones de pesetas) permitiría una rebaja lineal del tipo de cotización de 3 a 4 puntos, reduciéndolo de su actual nivel, del 32,10 por 100, a una cifra entre el 28 y el 29 por 100.

Ello, evidentemente, produciría importantes repercusiones redistributivas. Aunque una medida de este tipo —cotización sobre salarios reales y rebaja en el tipo— tendría efectos recaudatorios nulos, sus efectos sobre las empresas serían muy distintos. La presión de la Seguridad Social sobre las grandes empresas aumentaría, y la presión sobre las pequeñas y medianas disminuiría, restableciendo la equidad en el reparto de la carga. Es claro que una medida de tal envergadura cuantitativa no se debiera adoptar sino en forma progresiva a lo largo de un cierto período. Otra cosa produciría perturbaciones y desequilibrios importantes que no parece oportuno propiciar.

El segundo elemento de distorsión de los antes apuntados se refiere a la cotización sobre pagas extraordinarias.

De acuerdo con el vigente Estatuto de los Trabajadores, es obligatorio el abono de dos pagas extraordinarias, denominadas de Vacaciones y de Navidad, las cuales se prorratean, a efectos de cotizaciones, entre los doce meses del año. La realidad, sin embargo, es que en el mundo empresarial el número de pagas anuales excede de las 14, siendo la media ponderada algo superior a las 15.

Si a efectos de cotización fuese obligatorio el prorrateo de todas las pagas que exceden de las 14 obligatorias, la parte prorrateada se acumularía de modo uniforme a lo largo de todo el año por doceavas partes, y en consecuencia, una parte al menos de este prorrateo estaría sujeto a cotización. Solo estaría exenta la parte que, sumada a la paga mensual, rebasara el tope máximo de cotización. Su-

cede, sin embargo, que este prorrateo no es actualmente obligatorio, y, en consecuencia, el mes en que se produce el abono de la paga extraordinaria, la suma de la paga normal más la extraordinaria supera siempre el tope máximo de dicho mes, y por tanto, el exceso queda libre de cotización.

De nuevo se deduce la existencia de una distorsión que discrimina entre empresas: aquellas empresas que abonen un mayor número de pagas extraordinarias por encima de las 14 obligatorias cotizarán comparativamente menos que las empresas con menor número de pagas.

Del estudio antes citado de la Dirección General de Ordenación Económica se desprende que el 46 por 100 de las empresas encuestadas —empresas grandes— se acogieron a esta posibilidad de no prorratear las pagas extraordinarias. Y esto les supuso una mejora en tipo efectivo, sobre el tipo nominal, de 0,4 puntos, con un ahorro de recaudación del 1,16 por 100. En términos absolutos se estima que este efecto supone una cifra cercana a los 23.000 millones de pesetas anuales que, si se estableciera la obligatoriedad de prorrateo, permitiría reducir el tipo nominal en un 0,4 por 100.

Evidentemente, este problema se subsume en el anterior. Si se suprimieran los tipos máximos de cotización (y las cuotas se giraran por tanto sobre los salarios reales) sería indiferente que las pagas se prorratearan o no, ya que cada mes el tipo se aplicaría sobre el total percibido por el trabajador.

Un tercer elemento que incide negativamente sobre la asig-

nación de recursos es la diferencia de tipos por contingencias no generales entre los distintos sectores, e incluso entre empresas dentro del mismo sector.

Tomemos por ejemplo la cotización por accidentes de trabajo y enfermedad profesional. El tipo de cotización por este concepto varía de unos sectores a otros, en función del riesgo laboral existente en cada uno. Así, por ejemplo, el tipo es muy superior en el sector de la minería que en el sector de la Banca, cosa lógica si se considera que los riesgos laborales en el primero son muy superiores a los del segundo. El problema estriba en que la diferencia es muy elevada, y ello introduce una importante discriminación, vía mayor coste laboral, en los sectores del alto riesgo, lo que distorsiona el mercado de trabajo. Una distribución más equitativa y solidaria de la carga llevaría a reducir el abanico, de forma que, aun cuando existieran diferencias lógicas en función del riesgo, estas diferencias fueran inferiores a las existentes en la actualidad.

En las restantes contingencias no generales, esta distorsión no se produce en la forma comentada para la contingencia de accidentes de trabajo y enfermedad profesional, pero el peso de esta última es tal que, si nos referimos al conjunto de las contingencias no generales, veremos que, frente a un tipo medio nominal del 10,2 por 100, los tipos efectivos según sectores varían entre el 5,75 del menor y el 12,80 por 100 del mayor, con un abanico nada menos que del 223 por 100.

Nos referiremos por último al cuarto factor de distorsión, re-

lativo a la cotización por horas extraordinarias.

Con arreglo al sistema actualmente vigente, las retribuciones por horas extraordinarias no se incluyen en las bases de cotización, lo cual, entre otras cosas, penaliza el empleo al abatar el coste de emplear horas extraordinarias en lugar de incrementar las plantillas.

Recientes medidas de incremento en los tipos de cotización por horas extraordinarias pretenden reducir este efecto negativo sobre el empleo, desincentivando la realización de horas extraordinarias por encima de las denominadas «horas estructurales» por parte de las empresas. Las dificultades de tipificar estas «horas estructurales» restan sin embargo eficacia a la medida.

De acuerdo con el estudio antes citado sobre una muestra de grandes empresas, el porcentaje de horas extraordinarias sobre jornada en 1981 fue del 4,18 por 100, con un impacto sobre la masa salarial bruta del 2,7 por 100. Si estas horas extraordinarias se hubieran sumado, sin topes, a las bases reguladoras, el tipo efectivo de cotización habría sido superior en 0,50 puntos al que realmente se dio en dicho año. Dicho de otra forma, el sistema de cotización por horas extraordinarias supuso al colectivo encuestado un ahorro de 0,50 puntos en su tipo efectivo de cotización a la Seguridad Social. De nuevo se evidencia aquí un efecto discriminatorio del sistema, que beneficia a aquellas empresas que emplean mayor número de horas extraordinarias.

Resumiendo lo hasta aquí dicho, vemos que el actual sistema de cotizaciones se configura

en realidad como un impuesto poco equitativo y discriminatorio, cuyos efectos adversos responden a un doble hecho:

- Por su mera existencia perjudica a aquellas empresas con mayor número de trabajadores en comparación con aquellas otras más intensivas en capital.
- Por su sistema de aplicación, introduce discriminaciones adicionales: Perjudica a aquellas empresas con salarios relativamente más bajos, menor número de pagas extraordinarias, mayores riesgos laborales y menor utilización de horas extraordinarias, beneficiando inversamente a las empresas con salarios más altos, mayor número de pagas, menores riesgos, y mayor empleo de horas extraordinarias.

De forma aproximada, el primer tipo de empresas coincide con las empresas pequeñas y medianas, mientras que el segundo se aproxima a las grandes empresas. No parece entonces excesivamente demagógico y simplista estimar que el actual sistema de cotizaciones favorece a la gran empresa y perjudica a la pequeña y mediana. Y que cualquier política de reducción de estos factores de desigualdad, compensado con una reducción lineal de los tipos de cotización, si bien no tendría mayores efectos recaudatorios, supondría una reasignación favorable a las segundas y desfavorable a las primeras. En nuestra opinión, una tal política tendría efectos positivos, tanto sobre la equidad del sistema como sobre el empleo, aunque es preciso ser conscientes de que la envergadura del impacto aconseja no adoptarla de forma inmediata, sino siguiendo un prudential calendario.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Entre los trabajos monográficos que recientemente se han publicado sobre aspectos económicos y financieros de la Seguridad Social, merecen destacarse los siguientes:

BAREA TEJEIRO, JOSÉ, «La prestación por desempleo, coste y financiación», en *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 8, Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social, 1981.

ESTESO RUIZ, PURIFICACIÓN, y DIAZ GARCÍA, CONSUELO, «La Seguridad Social en el marco de las Administraciones Públicas Españolas. 1970-1980», en *Información Comercial Española*, enero 1982.

GARCÍA DE BLAS, ANTONIO, «La distribución de la presión de las cotizaciones de la Seguridad Social», en *Lecturas de Economía Española e Internacional*, Ministerio de Economía y Comercio, Madrid, 1982.

— «Empleo y financiación de la Seguridad Social», en *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 8, Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social, 1981.

Una descripción resumida del actual sistema de Seguridad Social se puede encontrar en el folleto publicado por el Colegio Oficial de Graduados Sociales de Madrid bajo el título de *Prontuario Normativo de la Seguridad Social*, Madrid, diciembre 1981.

Como tratados generales sobre el sistema legal de la Seguridad Social pueden citarse los dos siguientes:

ALMANSA PASTOR, JOSÉ M.^a, *Derecho de la Seguridad Social*, Editorial Tecnos, Madrid, 1981.

ORDEIG FOIX, JOSÉ M.^a, *El sistema español de Seguridad Social*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1982.

La *Revista de Seguridad Social*, publicada por el Instituto de Estudios de Sanidad y Seguridad Social, contiene también trabajos de gran interés sobre aspectos económicos, jurídicos y sociales de la misma.

Existe igualmente un compendio de legislación publicado por ANTONIO MARTÍN VALVERDE, FERMIN RODRÍGUEZ-SAÑUDO y FEDERICO DURÁN LÓPEZ, bajo el título de *Código de la Legislación de Seguridad Social*, Civitas, Madrid, 1977. Actualizaciones hasta 1982.

NOTAS

(1) Solamente por el coste de las prestaciones por desempleo (total y parcial), y cuotas de Seguridad Social de los desempleados, sin contar el empleo comunitario, las bonificaciones de cuotas como medida de fomento de empleo y otras acciones. La suma total de todo ello se acercaría apreciablemente a los 500.000 millones.

(2) En mayo de 1982 el total de beneficiarios era de 791.000 personas, de un total de censados en el INEM de 1.792.705 personas, lo que supone el 44 por 100. Ahora bien, si se dedujeran los demandantes de primer empleo (415.846 personas) el porcentaje de cobertura ascendería al 57,5 por 100 (datos estadísticos del INEM).

(3) Real Decreto 124/1982, de 15 de enero (*Boletín Oficial del Estado* del 26).

(4) Cabrían algunos juicios de valor en torno a estos datos: la relativa injusticia social de que las prestaciones de algunos desempleados sean superiores a los salarios de trabajadores en activo. O lo injusto de que unos desempleados perciban prestaciones muy superiores a otros por el mero hecho de que sus salarios en el período anterior al despido fueran superiores (debido al hecho de que las prestaciones, según la legislación vigente, se determinan en función de los salarios anteriores). El contraargumento de que, al ser tales salarios superiores, también cotizaron más, tiene a nuestro juicio escasa consistencia si se considera que las cotizaciones de trabajadores son exiguas, y que el coste del desempleo se financia, en abrumador porcentaje, mediante aportaciones del Estado y cuotas empresariales.

(5) Debe advertirse sin embargo, para contemplar con justicia estas cifras, que de los 400.000 millones de pesetas largos que aproximadamente se dediquen este año a la cobertura del desempleo, sólo el 75 por 100 corresponde a prestaciones dinerarias a los desempleados, ya que el 25 por 100 restante corresponde al pago de las cotizaciones de Seguridad Social a los desempleados.

Pero aun teniendo en cuenta esta matización, la suma dedicada a la cobertura del desempleo es ciertamente elevada, tanto en términos absolutos como en porcentaje del PIB, y su ritmo de crecimiento ha sido extraordinariamente fuerte.

(6) Llegaríamos así al absurdo de que si toda la población española estuviera desempleada, la Seguridad Social conservaría el mismo nivel de ingresos por cuotas.

(7) *La negociación colectiva en 1981*, Dirección General de Ordenación Económica, Ministerio de Economía y Comercio, Madrid, 1982.

(8) GARCÍA DE BLAS, A., «La distribución de la presión de las cotizaciones de la Seguridad Social», *Lecturas de Economía Española e Internacional*, Ministerio de Economía y Comercio, Madrid, 1982.