

LAS PENSIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL DEFICIT PUBLICO (*)

Bernardo GONZALO GONZALEZ

1. La consideración del panorama global de los déficits del sistema de la Seguridad Social sugiere la conveniencia de un análisis detallado de su fuente de desajustes económicos más poderosa: el subsistema de pensiones. Tal es, cabalmente, el propósito de este artículo.

Se trata, por consiguiente, de posar la mirada sobre las causas determinantes del sostenido y creciente desequilibrio financiero del subsistema de pensiones de la Seguridad Social, el cual, siendo el agente principal del déficit que aqueja a todo el sistema de protección social, es el responsable último de la incidencia de éste en el déficit público.

Con todo, es preciso enmarcar el tema, siquiera sea con un mero apunte sobre las magnitudes presentes del expresado desequilibrio financiero, así como en las de su previsible evolución a corto y medio plazo. Esa cuestión previa responde al contenido del capítulo preliminar.

I. LA EVOLUCION DEL GASTO EN PENSIONES DURANTE LA CRISIS Y SU TENDENCIA

2. Entre 1973 y 1983 el gasto de la Seguridad Social en pensiones se ha multiplicado casi por

catorce. Las previsiones actuariales señalan cómo tales gastos serán, en 1993, más de cincuenta veces superiores a los que corresponden al primer año de la crisis económica. (Conviene destacar, como contraste, que los incrementos de los gastos en asistencia sanitaria y farmacéutica, derivados de una medicina cada vez más sofisticada y costosa, son sin embargo decrecientes durante los últimos años.)

Por otra parte, las pensiones han experimentado una participación creciente en el gasto total de la Seguridad Social. Siendo su magnitud relativa inferior al tercio en 1973 (incluyendo en el gasto total los de desempleo), ha crecido hasta el 39,39 por 100 en 1977, pese a la exclusión en el cómputo de los gastos de desempleo. Las previsiones presupuestarias apuntan un porcentaje del 59,73 para este año de 1985, y los estudios de prospectiva suponen que ese porcentaje continuará aumentando durante la próxima década.

Su participación en el PIB, en fin, ha pasado del 2,8 en 1973 al 7,0 por 100 en 1983, situándose previsiblemente en el 9,8 por 100 en 1993.

3. Las cifras anteriores contrastan con el desarrollo habido y esperado en la recaudación por cotizaciones, cuyos porcentajes sobre el PIB representan, respectivamente, el 7,9 en 1973 y el 10,1 en 1983, para mantenerse en torno al 8 por 100 durante la década próxima. Importa subrayar a este respecto, por lo que

luego se dirá, la reducción operada en las tasas de crecimiento de las cotizaciones, que evolucionan desde un 28,87 por 100 en 1978 hasta un 8,89 por 100 en 1985; lo que comporta incluso una ligera tendencia a la baja en los años más recientes (así, en 1978 aumentaron en 265.665 millones de pesetas, en tanto que los Presupuestos para 1985 prevén un aumento de sólo 219.685 millones).

Consecuentemente, los ingresos por cotizaciones servirán sólo para cubrir el gasto en pensiones en el ya cercano año de 1988, no siendo siquiera suficientes para este limitado fin —esto es, para financiar el gasto exclusivo en pensiones— en el año 1993. Los datos refuerzan su interés si se valoran junto a la consideración de otros dos: el pretendido carácter contributivo o asegurativo del sistema, de una parte, y la amplitud de su ámbito objetivo, ya que junto al subsistema de pensiones, la Seguridad Social es responsable de la cobertura sanitaria de casi toda la población, de la protección económica por incapacidad temporal (enfermedad o accidente) de una muy considerable parte de la población activa, de las prestaciones familiares y de determinados servicios sociales instituidos en favor de sus asegurados.

La relación de cuotas/pensiones es, en efecto —y contra lo que los dos datos antes apuntados (contributividad y amplitud asistencial del sistema, respectivamente) pudieran dar a entender—, la que se desprende del cuadro n.º 1.

Pese a todo ello, y como advierte el profesor Fuentes Quintana, «las cotizaciones a la Seguridad Social han sido la partida más importante en el creci-

CUADRO N.º 1

RELACION CUOTAS/PENSIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

A Ñ O S				
1973	1978	1983	1988	1993
285,3	207,0	143,6	100,8	81,6

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, *Proyecciones del sistema español de Seguridad Social para el periodo 1984-1993*, Madrid, 1984.

miento de los ingresos públicos, con cuatro puntos de ganancia en el PIB en los años de crisis, lo que duplica a la ganancia lograda en los restantes impuestos». El hecho, naturalmente, no podía dejar de influir en los costes del factor trabajo, que se han multiplicado por seis —dos veces y media más que en los países miembros de la OCDE— durante la crisis.

Por otra parte, la presión de las cotizaciones, junto con la presión fiscal (obligada a acudir en ayuda financiera del sistema) se han tornado en influyentes factores desencadenantes de la morosidad y el fraude contributivos. En particular, la morosidad a la Seguridad Social —con sus secuelas de inmoralidad pública y de distorsión de la competencia— ha alcanzado cifras fabulosas.

Se ha producido, en definitiva, una notable expansión del trabajo clandestino y, más ampliamente, de la actividad económica subterránea o sumergida. No existen, a este respecto, datos oficiales; sin embargo, los expertos calculan entre 200.000 y 400.000 el número de empresas clandestinas. Los mismos expertos estiman que el trabajo clandestino supera el 20 por 100 en el sector de la construcción, y que en el sector del calzado

este porcentaje se eleva hasta el 35. «Estamos llegando al extremo italiano —declaraba recientemente el presidente de CEPYME—, con más de un 40 por 100 de la economía oculta». Estudios internacionales recientes juzgan que el trabajo clandestino supone en España un 13 por 100 aproximadamente del PIB.

4. La situación descrita ha obligado, y continuará haciéndolo así de no ponerse remedio, a que la participación del Estado sobre el total del gasto en Seguridad Social se incrementa incesante y considerablemente.

Habiendo sido aquella participación estatal del 5,3 por 100 en 1973 (con la aportación para desempleo incluida), se ha situado, excluida la muy cuantiosa que hoy se destina a desempleo, en el 17,1 por 100 en 1983. Las previsiones advierten de unas tasas del 33,5 y del 42,3, respectivamente, para los años 1988 y 1993.

En el año últimamente citado, la aportación financiera estatal necesaria para garantizar el equilibrio del sistema deberá ser de 3 billones 557.429 millones de pesetas.

De ese modo, la relación aportaciones estatales a la Seguridad Social/PIB oscila entre el 0,5

por 100 en 1973 y el 6 por 100 en 1993, pasando por 2,1 por 100 en 1983 (1).

Resta añadir, para precisar los términos anteriores respecto de las pensiones, que el incremento de la participación de los gastos totales de la Seguridad Social en el PIB ha sido absorbido plenamente por ellas, ya que las demás ramas de protección significativas han visto reducida su posición respecto de aquella magnitud.

5. Todo lo anterior indica cómo únicamente a costa de un déficit creciente del sector público resulta posible mantener el funcionamiento del sistema en su actual configuración. La presión contributiva es una consecuencia inevitable y ha motivado «problemas de resistencia» por parte de los contribuyentes: defraudación, morosidad, trabajo clandestino... A la larga, este rechazo social se traduce en una sensible merma de la actividad económica «de superficie» y en la consiguiente generalización del desempleo censado. Los menores ingresos fiscales y por cotizaciones que ello produce, junto con el correspondiente incremento de los gastos en prestaciones y servicios, alimentan las cifras crecientes del gasto y, por consiguiente, del déficit público. Y de ahí, finalmente, que se mantengan —e incluso se agraven— los niveles de presión fiscal y de cotización. En ausencia de los oportunos remedios, esta cadena de indeseables efectos puede producirse indefinidamente, arruinando simultáneamente las conquistas sociales ya alcanzadas y los cimientos de la economía nacional.

II. LA MULTIPLICIDAD DE LAS CAUSAS DETERMINANTES DEL DESEQUILIBRIO FINANCIERO DE LAS PENSIONES Y SU RESPECTIVO SIGNIFICADO

6. Sin embargo, tal y como ha señalado Jouvenel, limitarse a una visión cuantitativa de los fenómenos socio-económicos supone «una reducción de su entendimiento». Es preciso, por eso, completar el análisis indagando las causas que determinan aquellos desequilibrios financieros, en la confianza de que su identificación ayudará al esfuerzo para ponerles remedio. Es precisamente ahí —como ya he dicho— donde este estudio pretende situarse.

El señalamiento, pues, del contenido del estudio arranca de la convicción de que el problema a resolver no es sólo el de precisar y juzgar si el déficit es mucho o poco en términos del PIB., ya que si hemos de orientarnos por las estadísticas comparadas habrá que reconocer que hay países europeos, y muchos comunitarios, en los que los gastos de la Seguridad Social suponen un porcentaje del PIB sensiblemente superior que en España, y donde las transferencias al sistema protector desde los Presupuestos Generales del Estado son mucho más elevadas (la reciente publicación de la OCDE sobre estadísticas de ingresos públicos en los países miembros muestra cómo siendo la presión fiscal media, con cotizaciones sociales, en los países de la CEE del 38,93 por 100 del PIB (año 1981), y del 37,47 por 100 en los de OCDE-Europa, en España se sitúa en el mismo año en el 24,24 por 100. De la misma pu-

blicación estadística se deduce que el porcentaje de las cotizaciones sociales respecto del PIB es en España del 11,13 por 100 en ese mismo año de 1981, en contraste con el de los países de la Comunidad Europea con sistemas de Seguridad Social semejantes: un 12,10 por 100 en Italia, un 13,26 por 100 en la República Federal de Alemania, un 14,03 por 100 en Bélgica, un 18,18 por 100 en Holanda y un 25,34 por 100 en Francia). El estudio se basa, por el contrario, en la convicción de que el problema es también, y quizá principalmente entre nosotros, el de valorar la acomodación de esos gastos, en su cuantía y en su distribución, a los objetivos sociales asignados a la Seguridad Social; con otras palabras, el de determinar si la cobertura de las necesidades sociales —ciertamente crecientes y expansivas en tiempos de crisis económica— justifica por sí sola todas y cada una de las causas que determinan el volumen de los gastos y, en definitiva, de la acumulación de los déficits en cuestión.

7. Conviene anticipar, para que pueda servir como clave interpretativa de cuanto a continuación se expone, una conclusión general. La de que no todas las raíces que alimentan el déficit del subsistema de pensiones de la Seguridad Social española tienen su directa derivación de la crisis económica. Por el contrario, algunas de esas raíces resultan ser artificiosas y degenerativas, en cuanto que derivadas de superadas circunstancias histórico-políticas, del enquistamiento de privilegios corporativos o de determinados grupos sociales, o de la mera impericia y descoordinación administrativa (tanto desde la perspectiva del control de

los ingresos como desde la del control de los gastos).

La naturaleza respectiva de unas y otras causas del déficit advierte sobre cuáles de entre ellas admiten, con su supresión, inmediato remedio, sobre aquellas otras cuya solución debe plantearse en el marco de reformas más amplias (tal y como, por ejemplo, sucede con las que dependen de la reforma constitucional del Estado, dando cumplida aplicación a las potencialidades gestoras del llamado «Estado de las Autonomías»), y cuáles de ellas, finalmente, constituyen datos fijos y condicionantes, y que como tales deben ser advertidos y explicados a la sociedad para, en su caso, justificar ajustes y recortes inevitables en ésta o en otras áreas del gasto público (y si señalo esta última opción es porque todavía está reciente la recomendación de la OCDE según la cual todos los países de su ámbito deberían proceder a la reducción de sus gastos sociales con excepción de Turquía y, precisamente, de España).

8. Cabe una muy general clasificación de esas causas en dos bloques: las relativas a ingresos y las relacionadas con el gasto, respectivamente; distinguiendo, a su vez, dentro de estas últimas, entre: causas socio-culturales (relacionadas con el cambio de valores sociales); causas económicas directas (directamente derivadas de la crisis misma); causas jurídico-políticas o históricas (dependientes de la transición política), y causas jurídico-administrativas o de gestión de prestaciones (vinculadas a la deficiente organización, a la ausencia de coordinación o a la ineficiencia de determinados servicios).

Las primeras —las relativas a

CUADRO N.º 2

CAUSAS PRINCIPALES DEL DESEQUILIBRIO ECONOMICO DEL SUBSISTEMA DE PENSIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL



ingresos— admiten una subclasificación en: causas ético-sociales (que afectan a la generalización de la morosidad y del fraude en el pago de cuotas); causas administrativas (o de ineficacia recaudatoria de la administración gestora), causas socioeconómicas (que enlazan con los apoyos de la política de Seguridad Social a la política de empleo y con los límites de la capacidad del Estado para asumir cuotas progresivamente más elevadas del coste de las pensiones de la población activa).

El cuadro n.º 2 facilita una idea de las causas principales entre las que determinan el desequilibrio financiero en cuestión. Desde luego, la trascendencia económica de cada una, o la de los diferentes bloques en los que se agrupan, es muy dispar. Desgraciadamente, no es fácil cuantificar la significación relativa de cada una de ellas. Esa ha de ser tarea para el futuro, si es que el tema lo merece; para ello sería indispensable una continuación y mayor intensidad de la administración gestora en el esfuerzo —iniciado con los Pactos de la Moncloa y reforzado en los más recientes años—, por mejorar la disciplina económica, contable y estadística de la Seguridad Social, por intensificar el control de sus ingresos y gastos y, desde luego, por poner a disposición de la opinión científica y pública la compleja información que de todo ello se deriva.

9. Las posibilidades, en fin, de que dispone un artículo de revista para abordar equilibradamente —esto es, con el mismo grado de pormenorización y detalle— todas las causas que el cuadro enumera, son muy limitadas. El escaso espacio disponible obliga a seleccionar algu-

nas de ellas, resolviendo las demás con una simple referencia explicativa.

1.º Causas que limitan el crecimiento de los ingresos

10. Los datos relativos al fraude y morosidad en el pago de cuotas expuestos con anterioridad son demostrativos de que es ésta una de las más graves causas del desequilibrio financiero de las pensiones y, más ampliamente, del sistema todo de Seguridad Social. Recordemos algunos de esos datos: en octubre de 1982 —señala Cruz Roche—, «al menos 430.189 millones de pesetas se debían en concepto de “certificaciones al descubierto de las empresas”, cantidad que supone un 36 por 100 de crecimiento sobre el principio del mismo año 1982».

Ya en 1981, con motivo de los trabajos de la Comisión Especial del ANE para la racionalización y mejora de la Seguridad Social, la morosidad se cifraba oficialmente en 398.873 millones de pesetas; cifra, por cierto, bastante más elevada que la del déficit en esas fechas, conforme a los datos suministrados a este respecto por el que se denominó «Libro Verde» de la Administración. Los datos oficiales actualizados se resumen en el cuadro n.º 3.

Con razón apunta Cruz Roche que la pérdida de la eficacia recaudatoria de las cotizaciones es un factor de importancia en cualquier análisis del déficit de la Seguridad Social y, particularmente, lo que juzga como «colapso en el funcionamiento del procedimiento de recaudación en vía ejecutiva».

El asunto, en última instancia,

es una manifestación más de la limitada conciencia contributiva de los españoles respecto al sostenimiento de las cargas públicas y de su desinformación sobre el significado y consecuencias del incumplimiento de los deberes de esta naturaleza; quizá sea la manifestación más aberrante, dados los fines esenciales de la Seguridad Social (facilitar medios materiales de vida y subsistencia a los ciudadanos en situación de necesidad) y la contabilización individualizada de los pagos en orden a los beneficios del servicio público que presta (en materia de pensiones, sólo quien paga se beneficia, dependiendo la cuantía del beneficio de la duración y cuantía de las cotizaciones previas). En este caso, además, el hecho se agrava por la existencia de una legislación incoherente —y por tanto sustancialmente inaplicable— en materia de responsabilidades empresariales por defectos de altas y bajas y pago de cotizaciones (tal es la dificultad de la Ley al respecto que no ha sido posible todavía, después de cerca de veinte años de vigencia, dotarla de los indispensables desarrollos reglamentarios), y por una confusa ordenación de sus repercusiones en las prestaciones causadas (donde los supuestos de «automaticidad» y «semiautomaticidad» en la obtención de protección oficial, las fórmulas de anticipo, asimismo oficial, de prestaciones a cuenta de empresarios insolventes y desaparecidos y, en fin, la existencia de suplementos de pensiones en concepto de garantía de mínimos, estimulan la connivencia o el interés de los propios trabajadores, y de los asegurados en general, en el acto defraudatorio).

Las manifestaciones singula-

CUADRO n.º 3

DEUDA TOTAL PENDIENTE POR MOROSIDAD DE COTIZACIONES Y APLAZAMIENTOS EN EL PAGO DE CUOTAS EN EL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

(En millones de pesetas)

FECHA	MOROSIDAD POR COTIZACIONES		APLAZAMIENTO EN EL PAGO DE LA DEUDA		TOTAL	
	Importe	Indice	Importe	Indice	Importe	Indice
11-12-80	324.612	100	92.651	100	417.263	100
31-12-81	496.860	153	84.666	91	581.525	139
31-12-82	796.493	245	59.592	64	856.085	205
31-12-83	1.135.157	350	139.876	151	1.275.033	306
31-1-84	1.147.132	353	134.633	145	1.281.765	307
29-2-84	1.162.899	358	134.556	145	1.297.455	311
31-3-84	1.172.289	361	136.913	148	1.309.202	314
30-4-84	1.181.784	364	134.071	145	1.315.855	315

Fuente: Boletín Informativo de la Seguridad Social, n.º 8, agosto 1984, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Secretaría General Técnica. Tesorería General de la Seguridad Social.

res de incumplimiento explican ese triple carácter —fácil generalización del fraude, connivencia de todas las partes sociales implicadas y defectos de ordenación sustanciales para prevenirlo y para instaurar controles administrativos eficaces—; entre ellas: la ocultación de altas o su notificación sólo cuando ya se ha producido el «hecho causante» (accidente de trabajo, por ejemplo) de la prestación; cotización por bases inferiores a las debidas según categorías administrativas; exclusión de conceptos retributivos (horas extras, pagas de beneficios, complementos salariales...) de la base de cotización; y otros.

11. Es preciso reconocer que en la corrección de los más graves defectos de gestión recaudatoria se han dado pasos importantes en los últimos años, con lo que además se continúa una acción emprendida a partir de los Pactos de la Moncloa.

Con todo, la situación no es todavía satisfactoria. Así, en el

período enero-septiembre del pasado año 1984 se han expedido por la Seguridad Social 709.138 documentos en relación con la morosidad por cotizaciones (requerimientos, actas de liquidación, certificaciones de descubierto directas y notificaciones) por un total de 250.372.713.630 pesetas.

Y es que, probablemente, su remedio sustantivo no puede alcanzarse con meras medidas de gestión, siendo necesarias otras de alcance normativo: reorganización institucional, descentralización de los servicios (constitución de agencias territoriales menores), dotación de efectivos personales suficientes y especializados con «autoridad» e iniciativas inspectoras y de propuesta de sanción; y medidas análogas. (La muy reciente de recurrir en vía ejecutiva a los servicios recaudatorios genéricos del Estado es una medida inteligente y de probables beneficiosos efectos, supuesta la «especialización» de tales servicios; con

todo, debería moderarse el optimismo ante la insatisfactoria situación en que se halla la recaudación de los impuestos estatales gestionada por esos mismos servicios).

La situación más crítica de la gestión de la Seguridad Social se encuentra, para la doctrina mayoritaria, en este área de la recaudación. Sobre la recaudación en período voluntario se advierte que no existe el adecuado tratamiento de la documentación recaudatoria (se halla aún sin mecanizar su instrumento básico, modelo TC-2). La aplicación de la informática permitiría verificar las múltiples operaciones que la «relación nominal de cotizantes» expresa, asegurando el mejor control de las altas, bajas, cotizaciones, liquidaciones en favor de entidades colaboradoras, deducciones por «pago delegado» de prestaciones y referencias semejantes. La recaudación en vía ejecutiva adolece, asimismo, de defectos sensibles: bloque normativo contra-

ditorio y cambiante, falta de capacidad inspectora, ausencia de mecanismos recaudatorios propios y sometidos a la disciplina de la Tesorería General de la Seguridad Social, entidad gestora «de hecho» («servicio común» en su calificación oficial) responsable de la recaudación de cuotas.

12. Las que he denominado como causas socio-económicas son también de la mayor importancia desde el punto de vista del crecimiento limitado de ingresos. Además, algunas de ellas tienen mejor y más fácil remedio que las dos anteriores «enfermedades crónicas» de nuestro cuerpo social y nuestra Administración pública, respectivamente.

Tales son las agrupadas bajo alguna de las siguientes rúbricas:

a) *Derivadas del apoyo a la política de empleo*

13. Los ingresos de la Seguridad Social por cuotas han sufrido un sensible decremento —creo que jamás contabilizado ni evaluado por la Administración—, en razón a las denominadas «bonificaciones de cotización» (después «exenciones» y «reducciones»), generalizadas a partir de 1977, y de directa y exclusiva intencionalidad política orientada hacia la promoción de empleo.

Así, por ejemplo, se suprime el tope mínimo de cotización para los trabajadores a tiempo parcial (1980), facilitándose después la extensión y generalización de esta excepcional figura jurídico-laboral, naturalmente con el indicado beneficio de cotización expuesto (1984). El asunto tiene una incuestionable importancia financiera, por cuanto las

pensiones que puedan causar con posterioridad los trabajadores y cotizantes a tiempo parcial no se van a ver después reducidas en la misma proporción; tendrán asegurada, en cualquier caso, la pensión mínima y no, como sería de rigor en un sistema contributivo (incluso desde la perspectiva aseguradora estricta de «rentas de sustitución»), una parte de dicha pensión equivalente a la parte de la base de cotización mínima (salario o renta de actividad mínimo interprofesional) por la que contribuyeron. Importa insistir en el presumible alto coste para la Seguridad Social que ha de suponer cara al futuro la reciente reforma en este aspecto del Estatuto de los Trabajadores, facilitando la generalización de los contratos a tiempo parcial: la jornada y la cotización en estos casos pueden quedar reducidas a un tercio de la jornada y cotización mínima.

Por otra parte, se han bonificado (reducido) las cotizaciones a efectuar por ciertas categorías de trabajadores, tales como desempleados que hayan agotado las prestaciones contributivas por desempleo o tuvieran cargas familiares y no fueran subsidiados (1982); minusválidos (1981); emigrantes retornados (1980); trabajadores de edad madura (1983); y para los trabajadores ocupados en ciertos sectores económicos, provincias o regiones económicamente deprimidas (1979 en relación con la Bahía de Cádiz y la Comarca de El Ferrol, y 1980 para las pequeñas empresas de las Islas Canarias, por ejemplo). El efecto económico es, aquí, el mismo que el descrito con anterioridad: la reducción de la carga contributiva nunca lleva aparejada la correlativa reducción de los beneficios a

otorgar con posterioridad, rompiéndose la ya infima sinalagma-ticidad preexistente.

Una larga y reciente serie de nuevas modalidades contractuales gozan también de parecidas ventajas. Así, por ejemplo, las de contratos en prácticas (75 por 100 de la cuota empresarial); contratos para la formación (exención total o reducción en el 90 por 100 de la cuota empresarial, según cual sea el número de trabajadores); y contrato de relevo a tiempo parcial reconvertido en contrato a jornada completa (reducción del 50 por 100 de la cuota empresarial por un período de tiempo igual al de la vigencia del precedente contrato de relevo).

Las diversas bonificaciones (exenciones y reducciones) en la cotización referida oscilan, pues, entre el 90 por 100 de la cuota a pagar y el 40 por 100 de la misma, siendo los más frecuentes los tipos de reducción intermedios: 45, 70 y 75 por 100.

Cuesta trabajo creer que el coste de todas estas medidas no se contabilice anualmente. Es ésta una exigencia mínima para posteriores evaluaciones sobre su eficacia. Se juzga, pese a todo, que los resultados obtenidos hasta ahora en materia de empleo no parecen compensar sus costes en Seguridad Social. En todo caso, tales costes deberían cargarse a los presupuestos del INEM (política de empleo), tal y como se hace con otras partidas (así, por ejemplo, con las cuotas de los desempleados subsidiados para el aseguramiento por las demás contingencias). No discuto, por consiguiente, las medidas bonificadoras en cuestión. Soy plenamente consciente de la acomodación a estos supuestos de la certera

afirmación del profesor Rojo, que recomienda discernir el contenido de las diversas manifestaciones del gasto público para conservar e incluso incrementar las que, como la que nos ocupa, estimulan el crecimiento económico del país, y para reducir las que frenan ese crecimiento económico. Pero, aceptado esto, creo que el buen orden y adecuada organización de medios aconsejan no cargar a la Seguridad Social con los costes de otras ramas de la acción del Estado. Y, desde luego, creo que esos costes deben ser contabilizados y conocidos con toda exactitud, como único medio para determinar si efectivamente están o no proporcionados a su respectivo rendimiento.

b) *Derivadas de la reducción de los tipos de cotización patronales*

14. Se ha producido recientemente una leve disminución de la presión contributiva de la Seguridad Social sobre las empresas. Entre 1982 y 1984, y en relación con el PIB, las cotizaciones han decrecido desde un 9,90 por 100 hasta un 9,45 por 100, pasando en las empresas del Régimen General desde un 7,60 por 100 a un 6,91 por 100. Se trata de un efecto debido a sucesivas reducciones en el tipo de cotización, cuya reducción acumulada en los últimos años ha supuesto un 5,5 por 100. Esta circunstancia ha obligado a reforzar las subvenciones procedentes de los Presupuestos Generales del Estado, que han mantenido un ritmo progresivo y constante.

En el supuesto de mantenerse en el año 1985 el mismo número de cotizantes del año anterior en el Régimen General, la

reducción de medio punto (29,3 - 28,8 = 0,5) del tipo de cotización representaría una menor recaudación por cuotas en torno a los 26.965 millones de pesetas, lo que supone algo más del 1 por 100 de la recaudación total de cuotas del sistema, presupuestada en 2.562.942 millones para el año 1985.

Cabría entender que ese efecto reductor ha venido a ser neutralizado con el alcista derivado del establecimiento en esos mismos años de la obligación de prorrateo anual de todas las pagas de carácter salarial y vencimiento superior al mes, con objeto de evitar exenciones injustificadas e inequitativas en la cotización. Y así ha sido, en efecto. Pero pese a todo, y desde el punto de vista del equilibrio económico del subsistema de pensiones, ambas medidas se han convertido en un mayor gasto sin contrapartida de un superior ingreso.

En efecto, el resultado de la combinación de estas medidas —reducción de la cotización mediante limitaciones de tipo de gravamen y modestos incrementos de las bases como consecuencia del prorrateo anual de todas las pagas de carácter salarial de vencimiento superior al mes—, es un aumento del déficit. Los ingresos se mantienen o disminuyen y, sin embargo, las pensiones aumentan, al aumentar las bases reguladoras. Con toda seguridad no era éste el fin deseado; la corrección, obviamente, sólo es posible con una revisión en las reglas de determinación de las bases de cálculo de las pensiones. Porque sobre el acierto de reducir la presión contributiva empresarial todo son coincidencias, como afirman los documentos de diverso origen —gubernamental, sindical y em-

presarial—, elaborados con motivo de la Comisión Especial para la Racionalización y Mejora de la Seguridad Social del ANE.

c) *Derivadas de los límites del crecimiento de las subvenciones estatales*

15. El rapidísimo incremento de las subvenciones estatales a la Seguridad Social durante el período de la crisis, hasta situar su peso relativo en el conjunto de los ingresos en términos de progresiva semejanza con los de la Europa comunitaria, ha quedado ya reseñado con anterioridad. Y también han sido expuestas las alarmantes previsiones de su crecimiento en los próximos diez años, si es que, a falta de una adecuada política de reformas, quiere asegurarse el equilibrio financiero del sistema sin incrementar los costes sociales de las empresas.

Recordar ahora esos datos obedece a la finalidad de ponerlos en relación con la que Perrin ha denominado como la aptitud o capacidad de la colectividad para asumir las cargas que se derivan de la dinámica de las crecientes necesidades sociales. «El dominio del desarrollo de la Seguridad Social —apunta Perrin— exige un conocimiento profundo de aquella dinámica, que es muy frecuentemente súbita, y de esta aptitud (o capacidad), que no puede ser presumida indefinidamente».

Es cierto que entre nosotros, como en casi todas partes, «faltan todavía los estudios y criterios económicos que permitirían establecer el nivel óptimo del presupuesto social en relación con los datos representativos de la riqueza nacional», pero existen algunos indicios de que los límites de aquella aptitud o capaci-

dad no están ya muy lejanos. Creo que pueden ser valorados fielmente como tales indicios las estipulaciones del AES, en las que los representantes del poder político y sus interlocutores sociales fijan un crecimiento máximo para el déficit público del 5 por 100 del PIB. (período 1985-1986).

Esta barrera advierte rotundamente que la sociedad española no parece dispuesta a mantener en el futuro el sistema de pensiones en los términos actuales a costa del déficit público o, lo que es lo mismo, rechaza continuar con una política de subvenciones estatales a la Seguridad Social que se mantenga en unas tasas de crecimiento análogas a las experimentadas en los años precedentes. La conclusión, empero, puede y debe ser matizada en el sentido de que cabe también una política de reasignación de los recursos públicos, volcando en la protección social los ahorros que proceda efectuar en otros ámbitos del gasto público. Este parece ser el buen camino, sin que exista tampoco mucho margen al respecto (probablemente ha de ser lenta la puesta en práctica de un nuevo modelo asistencial de alcance universalista, en el que sean de plena financiación estatal la protección de la salud y de la familia, además de las pensiones no contributivas y los servicios sociales).

d) *Reducción de las tasas de crecimiento del número de cotizantes*

16. El aumento del desempleo y la baja población activa total, así como la pérdida de esta última a lo largo de los años de crisis (ha perdido tres puntos en-

tre 1974 y 1982), han motivado una estabilización del número de cotizantes, cuyos incrementos son insensibles por relación con períodos precedentes y, desde luego, por relación con los del número de beneficiarios (desempleados y pensionistas principalmente) durante aquellos mismos años. En los últimos 8 años sólo ha experimentado un incremento interanual del 0,43 por 100.

En definitiva, el número de cotizantes ha decrecido durante los años 1977-1985 en los regímenes especiales Agrario (índice de variación del 96,01 durante el período), de la Minería del Carbón (índice 86,99) y de Ferroviarios (índice 86,68); se ha estancado en el Régimen General (su crecimiento mínimo lo sitúa en el índice 103,67); y únicamente ha progresado de un modo notable en aquellos regímenes más sensibles al fraude (Autónomos, con un índice del 132,67; y Empleados de Hogar, con un índice del 135,67).

Ello ha supuesto, obviamente, un paralelo estancamiento en los ingresos del sistema, que contrasta con el aumento de los gastos, tal y como después se ha de ver, dañando gravemente al funcionamiento del sistema de reparto de la Seguridad Social.

2.º Causas que provocan el aumento de los gastos

17. Conforme al cuadro número 2, las causas que provocan un aumento del gasto se agrupan en cuatro bloques: las de significación socio-cultural (envejecimiento de la población; y presión social favorable a la conservación de un régimen jurídico protector desactualizado); las de carácter económico directo (aumento del número de pensiones; ampliación del volumen de jubilaciones anticipadas; y «efecto sustitución»); las de origen jurídico-político o históricas (fórmula peculiar de revalorizaciones; excepcionalidad financiera de ciertos regímenes especiales; «cargas indebidas»); y otras modificaciones legislativas expansivas del gasto; y las administrativas, o de gestión (y, entre ellas, las derivadas de descoordinación y falta de apoyo entre Administraciones públicas; las derivadas de la ausencia de desarrollo reglamentario y consiguiente falta de aplicación de ciertas reglas de control del fraude; y la inaplicación de fórmulas de descentralización territorial gestora).

De todas ellas, aunque abre-

CUADRO N.º 4

EVOLUCION DE LA ESTRUCTURA DE LA POBLACION POR GRUPOS DE EDADES

GRUPO DE EDAD	AÑOS				
	1970	1981	1986	1991	1996
De 9 a 14 ...	27,8	25,6	22,8	20,2	18,4
De 15 a 64 ...	62,5	63,1	65,1	66,5	67,2
De 65 y más ...	9,7	11,3	12,1	13,3	14,4
TOTAL ...	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

CUADRO N.º 5
EVOLUCION DE LA ESPERANZA DE VIDA DE LA POBLACION ESPAÑOLA
(Años 1940-2000)

A Ñ O S	AL NACER, EDAD 0			AL JUBILARSE, 65 AÑOS		
	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres
1940	50,1	47,1	53,2	11,0	9,9	11,9
1950	62,1	59,8	64,3	12,8	11,8	13,5
1960	69,9	67,4	72,2	14,4	13,1	15,9
1970	72,4	69,5	75,1	14,7	13,6	16,5
1980	74,9	71,6	78,1	15,2	14,1	17,1
1990	77,1	73,8	81,2	15,7	14,5	17,8
2000	79,2	75,3	82,8	16,1	14,8	18,3

Fuente: INE, *Anuario 1983*, años 1940 a 1970. Elaboración propia, años 1980 a 2000.

viadamente, se trata a continuación.

A) Causas socio-culturales

18. Los datos que suministran los estudios demográficos advierten sobre las dificultades actuales y futuras en el capítulo de los gastos de la Seguridad Social. Conforme a las cifras del Instituto Nacional de Estadística, la evolución de la estructura por grupos de edades de la población activa es la que muestra el cuadro n.º 4.

Resaltan de su contemplación, de una parte, el descenso de la natalidad (que presupone que a partir del año 2000 se producirá un fuerte descenso de la población potencialmente activa, que es la que sostiene con sus cuotas al sistema de Seguridad Social); de otra, la estabilidad durante el período de las cifras de población correspondientes al Grupo de edades comprendidas entre 15 y 64 años; y, por último, el crecimiento sustancial del Grupo de mayores de 65 años (en el que se encuentran la mayoría de los pensionistas, siendo por tanto el de mayor reper-

cusión en las cargas del sistema). El efecto se debe básicamente al aumento de la esperanza de vida, que se ha incrementado en unos 3 años en sólo los últimos once (1970-1981) (cuadro n.º 5). (En sí misma considerada, esta circunstancia parece recomendar una variación al alza de la edad de jubilación, antes que su reducción, como parece deducirse de algunas medidas normativas relativamente recientes).

A consecuencia de esas variaciones, la relación activos/pasivos ha sufrido una desfavorable evolución, pasando de ser del 6,4 en 1970 a ser del 5,6 en 1981. Para 1991 se estima que esa relación habrá de situarse en el 5,0 y para 1996 en el 4,7.

La relación, a su vez, está influenciada negativamente por la evolución de las tasas de actividad, que han experimentado una disminución en el período 1970 a 1984 desde el 50,6 por 100 al 47,7 por 100.

Por último, la relación cotizantes-beneficiarios de la Seguridad Social ha pasado a ser desde el

3,10 en 1970 al 2,60 en 1981 (si se contabiliza el desempleo, la relación para este último año se situaría en el 2,18 por 100). Para el año actual de 1985 la relación estimada es del 2, previéndose para los años sucesivos el continuo deterioro de esa relación.

Es claro que el juego combinado de la baja de la población activa total y el desempleo reducen el crecimiento del número de cotizantes y, con ello, de los ingresos del sistema de Seguridad Social. Esa circunstancia, unida al incremento de la población dependiente y, sobre todo, del conjunto de los beneficiarios (principalmente pensionistas y desempleados) del sistema, suscita muy graves dificultades para el equilibrio económico de éste.

19. Pero es en la presión social favorable a la conservación de un régimen jurídico protector desactualizado donde se halla una de las causas más influyentes y más largamente discutida. Al menos es en ella donde se centra el principal debate sobre la pretendida, reiteradamente anunciada, y hasta ahora siste-

máticamente incumplida, reforma del sistema de pensiones de la Seguridad Social.

Las demandas de las representaciones sociales tienden, con explicable lógica, a desentenderse de los datos de la realidad económica —incluso de los que inciden directamente en la escasez de empleos—, para fijar su atención en el incremento de las necesidades sociales derivadas de la crisis. Exigen, simultáneamente, mayor intensidad y mayor extensión para la acción protectora de la Seguridad Social.

Los temas principales a los que afecta son los referentes a bases reguladoras o de cálculo de las pensiones; tipos o porcentajes de pensión en relación con un sistema de derechos transitorios prácticamente infinito; requisito de «carencia» o cotización previa para acceder a la protección; y otros requisitos condicionantes del derecho.

a) *El cálculo de la base reguladora de pensiones*

20. Es compartida sin apenas discrepancias la opinión de que las pensiones de la Seguridad Social española son desproporcionadamente altas en sus cuantías iniciales (tanto por comparación con los niveles que alcanzan en los países industrializados como por referencia a los importes de los salarios a los que sustituyen), aunque se toman en insuficientes e incluso mínimas durante los primeros años de su vigencia, a partir de una práctica revalorizatoria más que discutible.

En efecto, la base de cálculo o reguladora —sobre la que, aplicado el correspondiente porcentaje, resulta el valor inicial de la pensión— es muy favorable, ya que casi sin excepciones se de-

termina en función de los salarios (bases de cotización) de los dos últimos años de la vida activa, frente a la práctica más frecuente en los sistemas comparados, que consiste en tomar como referencia la totalidad o una parte sustancial de los salarios o bases de cotización de toda la vida activa, actualizados a la fecha del hecho causante conforme a un índice determinado (con frecuencia el IPC).

Tomar, pues, la cotización media de la vida profesional, o de parte sustancial de la misma, como base de cálculo de las pensiones, haría que la pensión se ajustara a los salarios de actividad (actualizados) de la categoría profesional más frecuente de cuantas haya desempeñado el pensionista, y no a los de la última categoría —como ahora sucede—, que además de no ser generalmente la más proporcionada con las bases de cotización

individuales, motiva a actitudes fraudulentas tales como el incremento artificial de las bases de cotización correspondientes a los años próximos a la jubilación.

Insisto en que es esta regla la más frecuente en los sistemas internacionales comparados que adoptan un sistema de cálculo de las pensiones similar al español (es decir, en los que la cuantía de éstas se fija individualmente y por relación a los ingresos de activo de cada pensionista).

b) *La determinación de los porcentajes o tipos de pensión*

21. El tipo o porcentaje máximo de pensión (esto es, el 100 por 100 sobre la base reguladora) se alcanza en la Seguridad Social española con una facilidad inusual en los sistemas in-

CUADRO N.º 6

CUANTIA DE LA PENSION DE JUBILACION EN LOS PAISES DE LA OCDE

(En porcentaje de la base reguladora) (1981)

España	100
Italia (1)	70
República Federal de Alemania (1)	62
Suecia	55
Francia (1)	48
Bélgica (1)	47
Noruega (2)	40
Canadá (2)	25
Portugal (2)	25
Gran Bretaña	25

(1) Puesto que tienen en cuenta en el cálculo de la pensión la base cotizada y los años de cotización, el porcentaje obtenido lo ha sido respecto al salario medio nacional y treinta y cinco años de cotización.

(2) En estos países se tiene en cuenta solamente la base cotizada: se ha tomado para el cálculo el salario medio nacional.

Fuente: A. GARCIA DE BLAS y D. ALBENTOSA, en base a documentos de la CEE, del Departamento de Seguridad Social de USA e Instituto de Estudios Laborales y Seguridad Social en España.

CUADRO N.º 7

REQUISITOS EXIGIDOS PARA EL ACCESO A UNA PENSION DE JUBILACION EN DISTINTOS PAISES DE LA OCDE

PERIODO MINIMO DE COTIZACION	PAISES
20 años	Japón
15 años	República Federal de Alemania, Austria, Italia
11 años	Gran Bretaña
10 años	Portugal, España
5 años	Dinamarca, Canadá
3 años	Noruega, Suecia, Irlanda
1 año	Suiza, Bélgica

Fuente: GARCIA DE BLAS y ALBENTOSA, en base a documentos de la CEE, del Departamento de Seguridad Social USA y del Instituto de Estudios Laborales y Seguridad Social de España.

ternacionales comparados. En todo caso, se trata de tipos de cálculo francamente altos (hay que considerar los menores gastos del pensionista respecto del activo; su exención del deber de pago de cuotas por otras contingencias tales como la asistencia sanitaria; la gratuidad para ellos de la prestación farmacéutica, etcétera).

García de Blas y Albentosa se han ocupado de homogeneizar los distintos sistemas de cálculo de las pensiones aplicados en la OCDE (cuantías uniformes e independientes de los salarios de actividad; porcentajes de la base de cotización, tomando o no en cuenta la duración de la carrera de seguro; aplicación de índices corregidos...), llegando a la conclusión de que en los países miembros de aquella organización «los valores más frecuentes se sitúan en la mitad del porcentaje alcanzado en España, llegando en algunos países a ser la cuarta parte». (La homogeneización referida se basa en la toma uniforme de 35 años de cotización y en la consideración de los salarios medios nacionales,

expresando en todo caso la cuantía de la pensión en porcentaje de las bases de cotización.) El cuadro n.º 6 expresa los resultados parciales obtenidos por los autores.

La generosidad en la determinación de los porcentajes, característica del sistema español, se agrava considerablemente con la existencia de unas normas de Derecho Transitorio y prácticamente indefinidas (su aplicación se agotará rebasado el año 2000), conforme a las cuales la edad cumplida en la fecha de entrada en vigor del sistema (1967) determina la asignación automática de una serie de años de cotización previos no acreditados realmente. La tabla aprobada para la aplicación de este beneficio transitorio puede facilitar —y de hecho lo hace con frecuencia, conforme a la opinión mayoritaria— el acceso al porcentaje máximo con un número mínimo de años de cotización real.

c) *La «carencia» o período de cotizaciones previas que condiciona el derecho a pensión*

22. El período mínimo de cotizaciones previas al hecho causante exigido por la legislación española es comparativamente bajo en las pensiones de jubilación y en las de supervivencia (diez años y quinientos días, respectivamente). En los principales países occidentales el período en cuestión es, por lo que a jubilación se refiere, un 50 por 100 más elevado. El cuadro n.º 7 confirma este dato.

Conviene advertir que, por lo general, los sistemas extranjeros que exigen cotizaciones inferiores se fundamentan en el reconocimiento de fracciones de pensión, y no de pensiones completas. El principio contributivo característico de la mayoría de los sistemas impone una cierta equivalencia entre lo que se da y lo que se recibe; de ahí tanto el señalamiento de «carencias» elevadas como la admisión excepcional de fracciones equivalentes en las respectivas contraprestaciones (cuotas y pensión).

La pensión de viudedad, en fin, se condiciona en la gran mayoría de los países considerados al cumplimiento de «carencias» entre dos y tres veces superiores a las que exige la Seguridad Social española.

B) Causas económicas directas

23. Ha manifestado el profesor Rodríguez Piñero que «... quizás haya tenido que llegar la Seguridad Social a una situación tan grave como la actual para que se admita... la necesidad de concordancia entre la lógica social y el contexto económico».

Se trata de una afirmación que adapta a los datos de la realidad española un problema universal, tal y como ha sido expuesto recientemente por el Director General de la OIT: «... en vez de representar un obstáculo para el progreso económico, como se oye decir con frecuencia, la Seguridad Social debería constituir, organizada sobre bases sanas y equilibradas, un factor de este progreso».

El incremento del número de pensiones, la firme tendencia hacia la anticipación de la edad de jubilación y, en menor medida, lo que se ha denominado como «efecto sustitución» (ausencia de equivalencia entre las pensiones medias anuales de bajas y altas), son causas del desequilibrio financiero del sistema de Seguridad Social y, en definitiva, constituyen elementos opuestos al crecimiento de la economía y a la capacidad comunitaria para producir empleo.

a) *El aumento del número de pensiones*

24. No son ajenas las dificultades del mercado de empleo, desde luego, al fenómeno expansivo del número de pensionistas producido durante los años de crisis.

En efecto, el número total de pensiones del sistema ha pasado a ser desde 3.221.560 en 31 de diciembre de 1974 a 5.255.999 en 1 de enero de 1985. El número de beneficiarios ha aumentado en dos tercios durante el período de crisis.

La pensión de jubilación presenta una tendencia creciente para todo el sistema, con la excepción de Régimen Especial Agrario. El de Autónomos, en particu-

lar, es el que mayor crecimiento experimenta, con una tasa media anual del 8,35 por 100 en los últimos seis años y medio (la del régimen general ha sido del 3,87 por 100 en el mismo período).

Pero es la pensión de invalidez la que observa un índice de crecimiento mayor. El suyo es del 10,44 por 100 en el Régimen General y del 22,08 por 100 en el de Trabajadores Autónomos... La causa principal es, aquí, doble. De una parte, deriva de una gestión deficiente y, por tanto, expuesta al fraude, en la que se desatienden tanto los trámites de correcta calificación de la invalidez como los de control de permanencia posterior en la situación protegible (hasta el extremo de que las medidas correctoras adoptadas recientemente — Real Decreto 1.071/1984, de 23 de mayo — pueden suponer, si las estimaciones se cumplen, una reducción del coste de 47.340 millones de pesetas en los años 1984-1988 y una rebaja en el número de expedientes calificados de 13.240 sólo en el año 1985. De hecho, tales medidas han propiciado ya una sensible reducción en las demandas de pensión por este concepto, que en algunas provincias ha supuesto hasta el 50 por 100 respecto del total de las presentadas en el año 1983). De otra parte, el desmesurado crecimiento del número de inválidos — de 713.107 en 1976 pasan a ser 1.337.349 en 1984 — es el probable efecto de la «crisis social», esto es, de la generalización del paro y la pobreza que acompañan al estancamiento de la economía. Su alto ritmo de crecimiento sólo puede ser explicado, en efecto, advirtiendo cómo ha sido en ella — en la invalidez —, donde se ha ido concentrando forzada y masivamente la población en paro durade-

ro, en subempleo o «desanimada» en relación con el logro de una ocupación estable. Ello advierte del defecto de calificación, pero también de la necesidad de señalar remedios alternativos — quizá el perfeccionamiento de los regímenes de protección asistencial — antes de aplicar un plan sistemático y completo para su resolución.

En las pensiones de viudedad y orfandad, por último, se observa también una evolución creciente, que se ha disparado en el último año por causas jurídico-políticas (reinterpretación de la Ley a la luz del texto constitucional relativo a la igualdad de trato para los sexos) y de las que más adelante se hablará.

b) *Incremento de las jubilaciones anticipadas y ampliación de las fórmulas legales para su consecución*

25. Cuando los demás países, inspirándose en las previsiones demográficas, proyectan o acuerdan ampliaciones sensibles en la edad normal de jubilación en sus sistemas de Seguridad Social respectivos, España sigue la senda contraria. (Quiero advertir que la política de ampliación de la edad normal no está en absoluto reñida con una razonable política flexibilizadora o de «jubilación a la carta» que tenga en cuenta el coste añadido de la pensión para cargarlo, salvo justificadas excepciones, en la cuenta del pensionista; esto es, reduciendo el importe de la pensión conforme a reglas actuariales precisas.) Aquella política ha repercutido gravemente en los costes de la Seguridad Social en los años recientes: así, cerca del 50 por 100 de las altas de pensiones por jubilación del Régimen General du-

rante los 6 primeros meses del año 1984 son jubilaciones anticipadas.

El complejo cuadro de posibilidades de anticipación es bastante frustrante, considerado desde una perspectiva racionalizadora. El capítulo principal de las anticipaciones gira en torno a un dato tan escasamente actual y objetivo como es el de la aplicación de unas fórmulas transitorias acordadas nada menos que en 1966, y después sucesivamente ampliadas por disposiciones de complacencia escasamente fundadas, puesto que hasta el argumento de la conservación de los derechos en curso o expectativas de derechos se había debilitado. Por otra parte, la posterior incorporación y garantía de pensiones mínimas ha venido a degenerar definitivamente la fórmula prejubilatoria en cuestión, haciendo indiferente en muchos casos —en todos los muy frecuentes en que la pensión resultante no alcanza la mínima— la edad de retiro elegida; sea cual sea la edad entre los 60 y los 65, la cuantía de la pensión será la misma: la mínima legal para menores de 65 años. (Cuestión distinta sería si, como es lo lógico, el coeficiente reductor aplicable por la anticipación del retiro, y distinto según la edad elegida, se aplicará sobre la pensión resultante o, en su caso, sobre la mínima, tal y como se hace en la resolución de las pensiones de gestión internacional con las fórmulas de reducción a prorrata de la duración de los períodos de cotización cumplidos en España y en el extranjero.)

Por otra parte, y derivada del ANE, existe otra modalidad de jubilación anticipada: la especial a los 64 años sin reducción de cuantía y con contrato de relevo. Su permanencia en vigor, pe-

se a haberse agotado la vigencia del ANE, va cobrando importancia con el tiempo, ya que el número de jubilaciones anticipadas acogidas a esta modalidad ha experimentado un porcentaje de incremento notable desde su implantación.

Junto a las anteriores, existen fórmulas de anticipación excepcionales o especiales que afectan a colectivos determinados (trabajadores del carbón, ferroviarios o encuadrados en el Régimen Especial del Mar y trabajadores artistas).

c) *El «efecto sustitución»*

26. El fenómeno en cuestión, de efectos económicos indeseables, se deriva del hecho de que la cuantía de las nuevas pensiones es nada menos que un 28 por 100 más elevada que la de las antiguas que causan baja en el mismo período; efecto sobre el que se añade el de que el aumento interanual de cuantía en las altas de pensiones supera levemente al crecimiento del IPC.

El cuadro n.º 8 muestra fielmente ambos fenómenos a lo largo del período de crisis.

En definitiva, el incremento del coste que las nuevas pensiones suponen cada año (su cuantía respecto de la de las bajas ha pasado de ser el 33,41 por 100 en 1980 a ser el 60,58 por 100 en 1984 (ver cuadro n.º 9); se muestra como un tercer factor de importancia —junto al incremento en el número de pensiones y los costes anuales de revalorización— para el progresivo desequilibrio financiero del subsistema. El coste del «efecto sustitución» se estima próximo al 4 por 100 del coste total, en tanto que el de la revalorización ha sido del 7 por 100 para este año.

De los datos del cuadro n.º 9 se deduce que el mayor gasto del «efecto sustitución», que fue en 1980 de 3.692,6 millones de pesetas/mes (un aumento del 33,41 por 100 sobre el importe de las bajas), ha supuesto en 1984 un gasto adicional de

CUADRO N.º 8

EVOLUCION DE LA PENSION MEDIA (1976-1984)

AÑOS	Total pensión media	% Variación de pensión media	Tasas de variación IPC	Crecimiento pensión media en términos reales
1976	6.401	—	—	—
1977	8.382	31,0	24,5	5,2
1978	11.158	33,1	19,7	11,1
1979	13.176	18,1	15,6	2,1
1980	15.161	15,1	15,5	— 0,3
1981	17.544	15,7	14,6	0,9
1982	19.857	13,2	14,6	— 1,2
1983	23.010	15,8	12,2	3,2
1984	25.840	12,3	9,0	3,3

Fuente: GARCIA DE BLAS y ALBENTOSA, en base al Informe Económico Financiero de los Presupuestos Generales de la Seguridad Social. Para 1984, elaboración propia a partir de la misma fuente.

CUADRO N.º 9

EVOLUCION DE LAS ALTAS Y LAS BAJAS DE PENSIONES DEL SISTEMA (*)

A Ñ O S	A L T A S		B A J A S		Relación (1) / (2)
	Número	P. Media (1)	Número	P. Media (2)	
1980	377.712	17.118	211.145	13.109	1,31
1981	453.960	20.808	231.000	15.879	1,31
1982	446.216	24.346	231.612	18.297	1,33
1983	462.098	27.556	244.688	21.516	1,28
1984	443.058	34.049	245.072	23.623	1,44

(*) Excluido Régimen del Mar y RENFE.

(1) P. Media: Ptas/mes de pensión media.

Fuente: Estadística de Pensiones y otras Prestaciones Económicas del Sistema de la Seguridad Social: INSS.

9.296,4 millones de pesetas/mes (un 60,58 por 100 de incremento sobre las bajas).

Obviamente, un sistema contributivo, financiado conforme a régimen de reparto, y con un sistema de revalorización adecuado, no debe producir ese efecto. Debe culparse del defecto al sistema de revalorizaciones inversamente proporcionales seguido sistemáticamente durante los años de crisis, consistente en financiar una elevación superior al índice de las pensiones bajas a costa de revalorizar por debajo de ese índice, o de no revalorizar, las pensiones medias y altas. Claramente, ello produce un empobrecimiento progresivo de las pensiones superiores, que en pocos años acaban situándose entre las mínimas (en los últimos años, entre el 70 y el 80 por 100 de todas las pensiones se han ido acomodando a las cuantías mínimas en razón a ese sistema valorativo).

C) Causas jurídico-políticas o históricas

27. La transición política ha condicionado en exceso las posibilidades y la voluntad de res-

puesta de la sociedad española a las crisis interdependientes de la economía y de la Seguridad Social. La pasividad de las políticas económica y social en estos años, en efecto, sólo puede ser explicada como efecto de su concentración en las delicadas tareas de la construcción de una democracia pluralista. Explica incluso que, contra las experiencias y programas internacionales paralelos, se tomaran medidas y se consolidaran tendencias socio-económicas contradictorias con los problemas reales. Modificadas o completadas por urgencias económicas, demandas sociales o conveniencias políticas, las instituciones de la Seguridad Social —y en particular su subsistema de pensiones— han continuado bajo la crisis con la tendencia precedente, esto es, la de ir «ganando en actualidad lo que perdían en racionalidad».

Algunas manifestaciones seleccionadas de ese fenómeno son las siguientes:

a) *Los costes de la peculiar fórmula de revalorización aplicada*

28. El 58 por 100 del coste anual de las pensiones sirve para financiar sus suplementos de revalorización; el 42 por 100 restante equivale al coste de aquellas en sus valores iniciales (es decir, en la cuantía en la que fueron inicialmente concedidas).

Paradójicamente, tan alto coste no ha supuesto en absoluto una garantía del valor adquisitivo de las pensiones. Por el contrario, la política de mejoras y revalorización mantenida durante los años de la crisis ha convertido el régimen de pensiones de la Seguridad Social en un plan de pensiones mínimas uniformes. Y ello en contradicción con los principios mismos en los que se funda jurídicamente el sistema, orientado hacia la atribución de pensiones diferenciales relacionadas con las rentas de actividad individuales de cada beneficiario. De este modo, y durante los años recientes, las pensiones mínimas —siempre inferiores al SMI— han supuesto entre el 70 y el 80 por 100 del total de las pensiones.

Y es que, como ya antes he señalado, esas pensiones mínimas han crecido sistemáticamente por encima del IPC, haciéndolo a costa de las de cuantía media y superior, que han crecido por debajo o no han sido actualizadas en absoluto. Muchas de entre estas últimas han perdido más de un tercio de su valor inicial durante el período de crisis.

La política de suplementos por mínimos (incluso su más reciente innovación, que consiste en los llamados complementos por cónyuge a cargo, difícilmente explicables aquí, por cuanto existe una rama específica de prestaciones familiares destinada a la cobertura uniforme de las cargas de esta naturaleza tanto para pasivos como para activos) se ha tornado, en efecto, francamente negativa. De una parte, propende al incremento de los gastos del sistema (la pensión inicial en diversos regímenes es con frecuencia inferior al importe de la pensión mínima) y, de otra, provoca una disminución de los ingresos vía desincentivación de la cotización (las mayores cotizaciones o la cotización durante más años, en efecto, no siempre repercuten en una pensión más alta).

b) *La excepcionalidad financiera de ciertos regímenes especiales*

29. Existen diversos regímenes especiales del sistema protector donde, sea por la negativa relación activos-pasivos (así, en los del carbón, ferroviarios y agrario, esa relación era del 0,79, 0,84 y 1,15, respectivamente, en 1982), sea por las dificultades económicas del sector de la actividad económica que respecti-

vamente encuadran (agrario, por ejemplo), sea por otras múltiples causas, se observa una muy diferente presión contributiva a la aplicada en el régimen general. Así, mientras en este último el tipo aplicable era en 1982 el 32,10 por 100, en el de autónomos es el 18,5, en el de empleados del hogar y representantes de comercio es el 12, en el de toreros el 10 y en el de escritores de libros el 9.

Como consecuencia obligada, la mayoría de los regímenes especiales son deficitarios. El importe total del déficit de todos ellos, para 1982, fue de 565.321 millones de pesetas, mientras el general va viendo mermar sensiblemente su superávit con el transcurso de los años. El índice de cobertura de gastos con los ingresos propios en estos regímenes es suficientemente expresivo: el de autónomos alcanza el 89,60 por 100, el de trabajadores del mar el 50,20 por 100, el de la minería del carbón el 45,60 por 100, la media de los de futbolistas, toreros y empleados de hogar es el 31,90 por 100 y el agrario cubre por sí mismo sólo el 16,80 por 100 de sus costes de protección.

Las correcciones a este problema introducidas en los años 1983 y 1984, consistentes en variar los tipos de cotización de algunos de tales regímenes tienen, sin embargo, un límite evidente en su continuación: la presión de los colectivos afectados es creciente, basándose algunas veces en los datos objetivos apuntados (relación demográfica, situación económica del sector, etcétera). La voluntad política por sanear esa situación, retenida hasta ahora, puede ser frenada nada más iniciarse.

c) *El coste de la igualación en la protección de los sexos*

30. En la reforma de 1974, precisamente en el lindero de la crisis, se refuerza el carácter discriminatorio de la regulación precedente sobre viudedad y se alivian tanto los requisitos para la adquisición de pensión por parte de las viudas (eliminando los anteriores requisitos de mayor edad, incapacidad o custodia de hijos menores) que, prácticamente, se convierte en prestación compensatoria de un estado civil, antes que de una necesidad real. Todo ello, naturalmente, con independencia de la explicación sociológica de aquella discriminación, habida cuenta del escaso índice de ocupación de las mujeres casadas y de las graves dificultades para incorporarse al trabajo de las que accedían a la viudedad. La generosidad en la protección de esta rama se culmina con la declaración legal de plena compatibilidad de la pensión de viudedad con cualquier otra prestación de la Seguridad Social y con cualquier otra clase de rentas (sea de trabajo o de capital).

Los viudos, sin embargo, disponían de un régimen de protección mucho más limitado; su acceso a la pensión dependía de su dependencia económica de su ex-esposa y de su incapacidad laboral.

A finales de 1978, la Constitución sentó el principio general de no discriminación por razón de sexo, que afecta en su sustancia a la regulación descrita. A falta de ley que resolviera su inconstitucionalidad y que lo hiciera a partir de las adecuadas restricciones en el exceso protector descrito, una Sentencia del Tribunal Constitucional de 1983 ha venido a imponer un ré-

gimen de igualación «por arriba» que, sin fundamento sociológico alguno, facilita a los viudos un régimen de auténtica superprotección.

De ello se ha derivado un coste estimado en 22.500 millones de pesetas por los hechos causados entre la vigencia de la Constitución y la fecha de la sentencia referida. Este coste acumulado y hasta ahora no abonado se cargará en los años sucesivos, a medida que se resuelvan todas las peticiones de pensión que la sentencia motiva. Por otra parte, se ha estimado oficialmente un crecimiento del número total de pensiones por esta causa de 77.415 durante el período 1984-1988.

Un sumando más, así, para el desequilibrio económico del subsistema de pensiones, y éste de envergadura, además de escasamente racional.

d) *Otras modificaciones legislativas que han provocado aumento del gasto*

31. La aparición de la crisis económica sorprende a la política española de la Seguridad Social con el paso cambiado. Precisamente los años 1972-1974 son, con mucho, los que ofrecen el cuadro de medidas legislativas más ambicioso en orden a la ampliación protectora, y por consiguiente al incremento de las cotizaciones, producido desde la constitución del sistema protector en los años 1963-1966. Muchos de los problemas y dificultades antes apuntados tienen su origen en esta etapa coincidente con el inicio de la crisis:

1.º Los principales objetivos de la Ley de Financiación y Perfeccionamiento de la acción pro-

tectora del Régimen General de la Seguridad Social (LPG), consistieron en ajustar las cotizaciones a los salarios reales y, derivadamente, en incrementar los importes iniciales de las prestaciones sustitutivas del salario, así como en subsanar algunas lagunas que se venían apreciando en la protección de ciertas contingencias o en la situación de algunos beneficiarios.

Al elevarse las bases hasta los salarios reales (en plazos y con ciertas limitaciones de importancia sólo relativa) y mantenerse los topes también elevados, sin variar por otra parte la fórmula de cálculo de las prestaciones, el valor inicial de las pensiones de la Seguridad Social española cobraba ventaja en contraste con otros sistemas europeos de pensiones tenidos hasta entonces como socialmente paradigmáticos.

De entonces a acá, todos los documentos técnicos y programáticos elaborados por las sucesivas administraciones han manifestado la necesidad imperiosa de reducir las cuantías iniciales de las pensiones.

2.º Si la ampliación de los períodos de carencia para acceder al derecho a pensiones aparece hoy como una tendencia generalizada en el mundo, la legislación española de comienzos de la crisis económica se esforzó en marcar la tendencia contraria. Así, la LPG, manteniendo la exigencia de cotizaciones previas para acceder a la protección en los casos de riesgos profesionales, las suprimió también como requisito condicionante para causar pensiones de invalidez y supervivencia derivadas de accidente no laboral, y buscó fórmulas peculiares para reducir la duración tradicional en ciertos

casos derivados de enfermedad común (así, en los de invalidez de jóvenes trabajadores).

3.º Finalmente, una larga serie de medidas normativas concretas sobre ampliación y mejora de las prestaciones ayuda a hacerse una idea fiel del alto significado social de la reforma de 1972-1974 —significado que, obviamente, no se critica, supuesto el relativo retraso comparado de nuestro país en el esfuerzo de solidaridad contra las necesidades sociales—, pero también de su inoportunidad —al menos en el tiempo, términos y condiciones en que se efectúa—, y de sus efectos en el coste de los servicios. De entre ellos, los más importantes son:

— Ampliación de los términos reales de «automaticidad protectora» (o supuestos de concesión directa de prestaciones pese a la existencia de defectos en la relación de aseguramiento: de afiliación y alta, de cotización...) mediante la extensión de la figura del «anticipo» de pensiones en los casos de empresas responsables insolventes o desaparecidas. Por esta vía, la Seguridad Social asume, en concepto cuasi asistencial o no contributivo, la protección de personas no aseguradas y, con ello, afronta un capítulo de gastos muy elevado, aunque indefinido por defectos de ordenación informática y contable (no se desagrega este dato respecto del total de pagos por pensiones);

— ampliación de los plazos de prescripción del reconocimiento del derecho de prestaciones y, en algunos casos, declaración de imprescriptibilidad de tales derechos (es el caso de los derivados de muerte y supervivencia, excepto el subsidio de defunción);

— incremento de un 20 por 100 del importe de las pensiones de invalidez total cuando el beneficiario sea mayor de 55 años;

— supresión del requisito de tener cumplida la edad de 45 años para acceder a la protección económica en los casos de incapacidad permanente total;

— ampliación, con las hijas o hermanas de pensionistas mayores de 45 años y que acrediten una prolongada dedicación al pensionista, de los sujetos posibles beneficiarios de pensión de supervivencia;

— cómputo, para acreditar el derecho a pensión de invalidez, de las cotizaciones en situación de incapacidad laboral transitoria por el período máximo de duración de la misma, aun cuando éste no se hubiera agotado.

4.º Después se ha continuado con la incorporación de nuevos colectivos en el subsistema de pensiones, fijando «períodos de carencia» limitados durante un plazo transitorio (así en el Régimen de Autónomos) o, lo que es más extraordinario, admitiendo el ingreso directo como pensionistas de algunos de sus competentes, si bien deduciéndoles, durante un plazo, el importe de las cuotas nunca pagadas de sus mensualidades de pensión.

e) *«Cargas indebidas» que pesan sobre la Seguridad Social*

32. El concepto de «carga indebida», acuñado por la doctrina francesa, hace referencia a los gastos que resultan de la protección de personas ajenas a la Seguridad Social, del cumplimiento de objetivos ajenos a la misma o de la aplicación de técni-

cas protectoras extrañas. En definitiva, y conforme a la valoración de Cruz Roche, se trata de un trasvase de responsabilidades de la política social gubernamental hacia la Seguridad Social, para que sean financiadas con los recursos de esta última.

El catálogo de «cargas indebidas» afecta, por lo general, a otras ramas de la protección distintas a la de pensiones. Con todo, su financiación por la Seguridad Social repercute grave y directamente sobre el equilibrio y economía de las propias pensiones.

Entre las «cargas indebidas» se incluyen algunas de las expuestas en apartados anteriores (así, el anticipo de pensiones de responsabilidad empresarial, o ciertas reducciones o exenciones de la cotización empresarial fundadas en la política de empleo). Pero existen otras muchas, entre las cuales cabe citar —al menos así se juzgan por la doctrina francesa— las prestaciones familiares (entre las que habría que incluir los suplementos de pensión por «cónyuge a cargo»), los servicios sociales que la Seguridad Social concede y financia, los apoyos o excepciones en las pensiones relacionadas con víctimas de guerra, e incluso los propios gastos sanitarios.

La política de reformas proyectada y expuesta recientemente por el Gobierno en la Comisión del AES parece compartir las valoraciones anteriores, proyectando a plazo indefinido la «liberación» parcial y gradual a los cotizantes al sistema de Seguridad Social de tales cargas.

D) Causas administrativas o de gestión

33. Hay un último grupo de causas, en apariencia menos tras-

cedente, pero de una profunda significación económica. Todas ellas pueden ser resumidas en la relativa ineficacia de los servicios administrativos, basada en una concepción fragmentaria y descoordinada de sus órganos de acción y decisión, para asegurar el debido control de los gastos. En unos casos por un exceso de centralismo que dificulta el conocimiento real de las situaciones individuales protegidas, la opción sobre el procedimiento de garantías más eficaz, o las fórmulas organizativas más idóneas en cada caso y para cada circunstancia. Otras veces por la despreocupación por el divorcio, a veces existente, entre quien hace la norma o sus reglamentos y quien ha de responsabilizarse después de su aplicación práctica. Otras, en fin, por la «independencia» y falta de coordinación entre órganos o administraciones con responsabilidades concurrentes y ocasionalmente compartidas.

La imprevista —e indebida— extensión de este artículo, me impide entrar en el detalle de cada una de las causas que aquí se agrupan. Merece resaltar, sin embargo, una de ellas —al menos algunos de sus ejemplos significativos—, cuya superación permitiría grandes progresos en todos los órdenes. Se trata de las que en el cuadro de referencia general he denominado como causas derivadas de la descoordinación y falta de apoyo entre administraciones públicas.

Como es sabido, el crecimiento de los gastos en pensiones ha motivado que, durante estos años, se hayan multiplicado las medidas normativas sobre compatibilidad de las pensiones con rentas de trabajo o capital, sobre acumulación de pensiones, sobre recíproca influencia entre

pensiones públicas dependientes de sistemas protectores diversos (Seguridad Social y Clases Pasivas del Estado, por ejemplo), así como sobre control de beneficiarios (comprobación de la vivencia de jubilados, de la permanencia en la incapacidad de los inválidos, etc.). Pues bien, si son correctos los datos que la prensa diaria especializada ha recogido de instancias oficiales:

— Un 3 por 100 aproximado de los actuales perceptores de pensión son personas fallecidas cuya defunción se desconoce por las entidades pagadoras.

Es evidente que una coordinación estrecha entre las instituciones de Seguridad Social y el Instituto Nacional de Estadística, e incluso directamente con los Registros Civiles, permitiría un control puntual y completo. De él se derivaría un recorte anual próximo a los 40.000 millones de pesetas en pagos indebidos. (Cierzo que el «secreto estadístico» puede explicar el retraimiento del INE para esa colaboración; empero, la transmisión interna —interadministrativa— del dato tendría aquí una explicación objetiva e incluso jurídicamente fundada, puesto que se relaciona con la prestación individualizada de un servicio asistencial del Estado. En última instancia, el volumen de las cifras y el buen orden administrativo podrían justificar una ley de excepción de aquel secreto para este caso concreto.)

— Las normas contenidas en las sucesivas Leyes de Presupuestos anuales, y en los Decretos, asimismo anuales, sobre revalorización de pensiones, relativas a suspensión y limitaciones en el crecimiento de las pensiones concurrentes o coincidentes

con rentas de trabajo o capital del propio pensionista, son inaplicadas con altísima frecuencia —según estimaciones oficiales— por el desconocimiento real de los datos por parte de las Entidades Gestoras. El principal instrumento de control, en estos casos, son las meras declaraciones de los propios pensionistas.

Desde luego, el acceso a la directa disposición de un ejemplar de la declaración individual de los pensionistas para el IRPF, y el cruce informático o la integración unitaria de los ficheros de pensionistas de los diversos sistemas de pensiones públicas, serían medios eficacísimos para la garantía de aplicación plena de las normas de referencia. (Recientemente se ha dado un paso en esta dirección —si bien todavía en fase de normativa y de programación— con la creación por el Real Decreto 43/1985, de 9 de enero, de un «banco de datos de pensiones públicas».)

— Las dificultades de acomodación recíproca entre las administraciones respectivamente responsables de la gestión de pensiones y de la sanitaria han propiciado un descontrol notable en las tareas de calificación y revisión de incapacidades, de las que depende en alto grado el control y costes de la rama de protección de la invalidez.

Es de tal envergadura el fraude estimado en este ámbito, que con los programas oficiales para su eliminación se espera un muy considerable ahorro.

34. Si alguna utilidad resulta del largo y complejo cuadro de causas hasta aquí expuesto, es la de evidenciar la posibilidad de una profunda racionalización en el subsistema de pensiones de la Seguridad Social que, sin aten-

tar gravemente contra los niveles protectores hasta aquí alcanzados, permita resolver en grado apreciable sus problemas de equilibrio económico. Y sobre la posibilidad añadida de hacerlo gradualmente, ajustando en el tiempo cada paso y cada medida a un programa previamente elaborado y públicamente explicado.

Las dificultades del subsistema, a falta de remedios, son graves y han de serlo todavía más. Pero, tal y como ha señalado Draperie con referencia a estos mismos temas en el contexto internacional, «la tendencia no es el destino». La tendencia puede, en efecto, ser corregida por la acción política apoyada en el consenso y el respaldo social.

NOTAS

(*) Agradezco a Javier SOLER BORDEBAS su cualificada ayuda en la comprobación de los datos económicos y estadísticos que el estudio recoge, así como sus numerosas sugerencias y aportaciones del mismo carácter. Este obligado reconocimiento no me exime de plena responsabilidad al respecto.

(1) Todos los datos estimativos que preceden son además, y pese a su rigor y gravedad, unos datos «optimistas». Su previsión se funda en la hipótesis de que van a darse en lo sucesivo ahorros considerables por mejoras de gestión (reforzamiento y mayor eficacia en los instrumentos de averiguación de «concurrancia» de pensiones públicas no declaradas, revisiones sistemáticas para la supresión o rebaja de pensiones de invalidez cuando se haya producido la posterior recuperación parcial o total de la capacidad laboral del pensionista, control de la actividad profesional de los jubilados, seguimiento puntual de «vivencia» de los pensionistas...) y por reformas legislativas presumiblemente inmediatas destinadas a corregir el efecto alcista de las pensiones de viudedad (que, como es sabido, se conceden hoy a los varones, en virtud de sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de noviembre de 1983, en las mismas y generosas condiciones en que se concedían hasta ahora sólo a las viudas, supuesta la general inactividad y ausencia de formación profesional de la mujer casada).

Por otra parte, se fundan en unas generosas previsiones sobre crecimiento del PIB, —que se estima en un 2,5 por 100 anual acumulativo para el período 1985-1993— y en una difícil contención de la inflación —ya que se juzga como hipótesis probable el aumento del IPC en un 7 por 100 anual acumulativo.

Se fundan, en tercer lugar, en la hipótesis de consecución de detener el crecimiento de las retribuciones del personal al servicio de la Seguridad Social un punto porcentual por debajo del crecimiento del IPC.

Por último, se desentienden del previsible aumento del desempleo que pueda producirse en el período, y del más que probable incremento de los gastos sanitarios, que pueden exigir la desviación de nuevos recursos en favor de ambas ramas de la protección, con daño para la de pensiones.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

CRUZ ROCHE, I., *Análisis económico de la Seguridad Social española, 1972-1982*, Madrid, ed. IELSS, 1984.

DRAPERIE, R., «El entorno económico de los años 80», en *La Seguridad Social y la crisis económica* (Anuario Instituto Europeo de Seguridad Social, 1980-1981 - Parte II), Madrid, ed. IELSS, 1984.

FUENTES QUINTANA, E., «Economía política en la transición democrática española (Fundamentos y enseñanzas de una experiencia)», en *Pensamiento Iberoamericano*, n.º 0, 1982.

— y otros, «Estrategia para un tratamiento de los problemas de la Seguridad Social», en *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, número 12-13, 1982.

— «La crisis de la política social» (Conferencia en el «Seminario sobre Fondos de Pensiones» organizado por la Bolsa de Madrid y el Instituto Español de Análisis de Inversiones, celebrado en Madrid en noviembre de 1983); publicado en *Fondos de Pensiones*, Madrid, ed. Servicio de Estudios de la Bolsa de Madrid, 1984.

DE JOUVENEL, B., *El crecimiento económico*, en «Economía y Sociedad humana», Madrid, ediciones de la *Revista de Trabajo*, 1974.

GARCÍA DE BLAS, A., y ALBENTOSA, D., «La reforma del sistema de pensiones en España», en *ICE*, noviembre de 1984.

— y GONZALO, B., «Seguridad Social y crisis económica: su evolución entre el ANE y el AES», en *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 21, 1984.

GONZALO, B.; FERRERAS, F., y TEJERINA, J. I., «Evolución y tendencias de la Seguridad Social española durante la crisis económica (Diez años de una reforma apenas

iniciada)», en *Evolución y tendencias de la Seguridad Social durante la crisis económica*. Colección «Informes», Servicio de Publicaciones, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1985.

INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, *Estadística de pensiones y otras prestaciones económicas del sistema de la Seguridad Social*, Madrid, noviembre de 1984.

— *Carpeta Estadística (Campo de aplicación y prestaciones económicas)*. Primer trimestre de 1984, Madrid, 1984.

MASNAGO, F., «Las cargas indebidas», en *La financiación de la Seguridad Social (Los modelos alternativos y su crítica)*, Madrid, ed. IELSS, 1980.

MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, *Proyecciones del sistema español de Seguridad Social para el período 1984-1993* (doc. mimeografiado), Madrid, 1984.

— *Presupuestos de la Seguridad Social 1985*. Volumen V (anexo al Informe Económico-Financiero).

— *Documento base sobre la reforma de la Seguridad Social para la Comisión Especial del Acuerdo Económico y Social (AES)* (doc. mimeografiado), Madrid, 1985.

— *Informe y líneas de actuación sobre los regímenes de la Seguridad Social* (doc. mimeografiado), Madrid, 1984.

OCDE, *Statistiques de recettes publiques des pays membres*, París, 1983.

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, «Introducción editorial», n.º 12-13, monográfico sobre *Seguridad Social*, 1982.

RODRÍGUEZ PIÑERO, M., «La Seguridad ante la crisis económica», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 12-13, 1981.

PERRIN, G., «Racionalización y humanización, dos objetivos prioritarios para una reforma de la Seguridad Social», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 12-13, 1982.