

# EL DEBATE INTERMINABLE SOBRE LA ESTRUCTURA DE FINANCIACION DE LA PROTECCION SOCIAL

Este artículo de **Antonio García de Blas** analiza las diferencias en la estructura de financiación de la protección social de España con la CEE. La conclusión a la que llega, en base a la información estadística internacional, es que las estructuras son muy parecidas, aunque se aprecia en el caso de España un peso relativo algo mayor de las cotizaciones y menor de las transferencias del Estado y del capítulo otros ingresos. El autor propugna una ligera reducción en los tipos de cotización empresarial. La pérdida en la recaudación que ello supondría debería ser sustituida, en su opinión, por diversas medidas compensatorias. Estas deberían buscar el objetivo de reducir los desequilibrios económicos, y en consecuencia el autor ordena las mismas en base a los efectos según los distintos modelos econométricos realizados por diversos organismos internacionales: reducción del fraude; eliminación de determinados gastos fiscales del impuesto sobre la renta y/o sociedades y, sólo en último lugar, una elevación del tipo del impuesto sobre el valor añadido.

nacionales, conviene recordar algunos de los avisos que necesitan los navegantes para no perderse en «el Triángulo de las Bermudas» formado por las cotizaciones, las transferencias del Estado y los otros ingresos.

En primer lugar, los análisis basados sobre una estructura porcentual, como elementalmente conviene recordar, sólo indican una distinta ponderación de los diversos conceptos integrantes. Así, por ejemplo, de la distribución porcentual de las distintas fuentes de financiación de gasto de la seguridad social (1) entre España y los diversos países de la CEE se puede deducir que la ponderación en España de las cotizaciones sobre el total es mayor que en la Comunidad. Pasar de ahí a señalar, como se ha realizado por parte de algunos analistas, que esa diferencia que separa a España de la media comunitaria (¿aritmética o ponderada por algún concepto?) tendría que traducirse en una rebaja en la misma cuantía del tipo de cotización empresarial, no sólo no parece consecuente sino ilógico. Ya que, aparte de no tener en cuenta que en los ingresos por cotizaciones se engloban las cuotas aportadas por los trabajadores, la reducción propuesta podría no alterar la estructura de financiación. De hecho, los menores ingresos por la reducción de tipos podrían ser compensados por un incremento de los cotizantes. Igualmente, la estructura de financiación tampoco se alteraría si se estableciesen simultáneamente incrementos de las bases de cotización y modificación de los tipos. Incluso si por factores externos (moderación salarial, programas de fomento de empleo, aumento de la producción interna o las exportaciones) se incrementase la ocupación y, por lo tanto, los cotizantes, se produciría un

## I. INTRODUCCION

**E**L debate en torno a la financiación de la seguridad social ha centrado parte de la atención de la opinión pública a lo largo del pasado año. La reciente incorporación de España a la CEE ha situado a la comparación internacional entre España y la Comunidad como el primer axioma para alguno de los interlocutores sociales. Mientras hace sólo escasos años a las estadísticas internacionales y, en concreto, a las comunitarias, no se les prestaba ninguna atención, en el momento actual los cuadros comparativos España-CEE son un precioso descubrimiento que ha enriquecido el debate, un tanto apagado, en relación a la financiación de la seguridad social. No

obstante, como conocen todos los usuarios de estadísticas internacionales, éstas se publican con bastante retraso, y a pesar de los intentos de homogeneización y normalización que tratan de lograr todos los organismos que las realizan, existen notables diferencias entre los datos ofrecidos por los distintos editores. Esto dificulta un análisis común entre los distintos usuarios, en especial si por parte de algunos no existe excesivo interés, ya que la actual confusión puede favorecer algunas de sus posturas.

A ello se añade la confusión que la terminología utilizada puede introducir, ya que se «olvidan» principios elementales por parte de algunos usuarios. Por tanto, antes de intentar navegar por las procelosas aguas de los datos inter-

incremento del peso de las cotizaciones en la financiación del gasto de seguridad social.

Asimismo, los análisis basados en la estructura porcentual de la financiación de los gastos de protección social, o de los ingresos públicos, pueden adolecer de los mismos sesgos. Aunque el concepto sobre el que recae la primera comparación es más homogéneo y elimina incertidumbres sobre la amplitud del campo que engloba la seguridad social, del mismo tampoco puede deducirse con claridad la distancia que separa a España de Europa. Y más cuando los posibles incrementos futuros del gasto de protección social podrían pasar por aumentos en las prestaciones de carácter asistencial, que necesariamente son financiadas por aportaciones presupuestarias y, por otro lado, porque las prestaciones privadas no son financiadas por cotizaciones. Igualmente, acercar la estructura porcentual española de los ingresos públicos a la de la CEE podría lograrse por varias vías: a) aumentando los ingresos por el impuesto de la renta de las personas físicas y/o sociedades sin que varíen los ingresos por cotizaciones, con lo cual el peso porcentual de éstas disminuirá en términos relativos sobre el total, y b) rebajar el tipo de cotización y aumentar el del impuesto de sociedades.

En segundo lugar, la terminología puede inducir a confusión, ya que la utilización de los conceptos «cotizaciones pagadas por los empresarios» y «cotizaciones pagadas por los trabajadores» no es correcta. Así, las cotizaciones empresariales son «pagadas» como el resto de los costes, pero normalmente no son «soportadas» por los empresarios, que las trasladan hacia adelante, a los consumidores, vía incrementos de pre-

cios de los productos que compran. Por el contrario, las cotizaciones de los trabajadores generalmente no son trasladadas hacia atrás, y sí son «soportadas» íntegramente por los asalariados. Por lo tanto, aquellas propuestas que han apuntado a que la carga total de las cotizaciones sea asumida por los trabajadores, vía incremento equivalente en los salarios nominales, sólo tratan de clarificar lo que sucede en la realidad; aunque es cierto que el sujeto sobre el que recae finalmente la carga es parcialmente distinto. En el primer caso, se soporta por la totalidad de los consumidores internos o externos de los productos, y en el segundo, por los trabajadores asalariados que cotizan a la seguridad social.

En tercer lugar, por lo general, cuando se elaboran propuestas en base a unos datos internacionales no comparables (2) sobre reducción de tipos, no se ofrecen alternativas de financiación, ni los efectos que éstas tendrían sobre los desequilibrios macroeconómicos y el crecimiento de la producción. Según los modelos econométricos realizados por distintos organismos internacionales, el incremento que se produce sobre el empleo —que normalmente es la principal razón para proponer una disminución en los tipos de cotización— es mayor si la pérdida de ingresos se financia con un incremento en el impuesto sobre la renta, o una disminución en el gasto, que si se aumenta el tipo impositivo del impuesto indirecto sobre las ventas. Si bien esta medida puede potenciar la exportación —ya que estos últimos impuestos se devuelven en frontera—, puede provocar una mayor tasa de inflación, dificultando la competitividad de nuestras exportaciones. Además, hay que tener en cuenta que la primera industria

exportadora de España es el turismo, y en ella no se produce la devolución del pago efectuado por el IVA.

Los comentarios anteriores trataban de introducir algo de claridad en un tema tan controvertido y de tan fuerte carga ideológica, política, económica y social. A continuación se procurará abrir camino en el complejo mundo de las estadísticas para ofrecer algunas propuestas que permitan configurar un sistema de financiación de la seguridad social más justo y más eficiente, que reduzca los desequilibrios económicos y potencie el crecimiento.

## II. LA LEJANÍA DE ESPAÑA EN LA ESTRUCTURA DE FINANCIACION CON RESPECTO A EUROPA

Conocer la distancia que separa a España de Europa se ha convertido en un análisis complicado, y más cuando de ello pueden derivarse propuestas importantes, así como decisiones de política económica y social que afectan no sólo a un colectivo más o menos numeroso, sino al conjunto de la sociedad, modificando favorable o desfavorablemente los desequilibrios económicos y el crecimiento de la producción.

La primera conclusión, a la vista de la información estadística internacional disponible, y con las naturales precauciones con que su uso debe realizarse, es que actualmente la distancia de España con Europa en la carga diferencial de las cotizaciones es muy reducida.

En la estructura de financiación de la protección social, las coti-

CUADRO N.º 1

**ESTRUCTURA DE LAS FUENTES DE FINANCIACION DEL SISTEMA DE PROTECCION EN LA CEE (1982)**

| AÑOS               | Cotizaciones sociales | Transferencias estatales | Otros ingresos |
|--------------------|-----------------------|--------------------------|----------------|
| Bélgica .....      | 61,00                 | 34,80                    | 4,20           |
| Dinamarca .....    | 12,00                 | 84,00                    | 4,00           |
| Alemania .....     | 69,20                 | 27,40                    | 3,40           |
| Francia .....      | 77,00                 | 19,70                    | 3,30           |
| Irlanda .....      | 35,60                 | 63,80                    | 1,30           |
| Italia .....       | 70,00                 | 27,50                    | 2,40           |
| Luxemburgo .....   | 57,40                 | 33,40                    | 9,40           |
| Holanda .....      | 66,50                 | 20,30                    | 13,20          |
| España .....       | 76,92                 | 22,33                    | 0,75           |
| Gran Bretaña ..... | 48,20                 | 43,10                    | 8,80           |
| CEE (*) .....      | 65,10                 | 29,70                    | 5,20           |

(\*) Media ponderada.

Fuente: Eurostat.

estructura de financiación de la protección social entre España y la CEE, con un peso relativo algo superior de las cotizaciones e inferior de las transferencias del Estado y otros ingresos.

La causa de la ponderación más alta de las cotizaciones es el resultado de tres factores: tipos de cotización, bases de cotización y número de cotizantes. En el cuadro n.º 2 se puede observar cómo los tipos de cotización de España y la media de la CEE son muy similares, e incluso varios países importantes (Francia, Alemania, Italia, Bélgica y Holanda) tienen una presión nominal equivalente o superior a la de España; sólo Portugal, y especialmente Gran Bretaña, tienen tipos notablemente inferiores a los de nuestro país. Las diferencias son más acusadas cuando se desagrega entre las cotizaciones pagadas por los empresarios y las de los trabajadores. El tipo de cotización empresarial de España ocupa el cuarto lugar en importancia de los países de la CEE, después de Francia, Italia y Bélgica, mientras el tipo de coti-

zaciones sociales en España, en 1982, se situaban once puntos por encima de la media de la CEE (véase cuadro n.º 1). Pero habría que matizar esa diferencia de forma significativa, en base a la influencia de diversos factores. Por un lado, en España, en los cinco últimos años transcurridos, se ha producido: *a)* una disminución en los tipos de cotización, *b)* una reclasificación de las cotizaciones pagadas por parte del INEM por los desempleados, que han pasado, coherentemente, a establecerse como transferencias del Estado, *c)* un aumento mayor de la protección social, en especial en la cobertura del desempleo, financiada con transferencias estatales, *d)* una desviación ya tradicional en las liquidaciones anuales de los presupuestos del INEM y la seguridad social, que se financia presupuestariamente, y *e)* un incremento notable de la protección social gestionada por las comunidades autónomas. Por otro lado, las diferencias entre cotizaciones y transferencias del Estado entre España y la CEE vienen afectadas, sin duda, por el carácter testimo-

nial que en nuestro país juega el concepto «otros ingresos» (fundamentalmente tasas por la prestación de determinados servicios o participación en determinados gastos).

Como resultado del análisis anterior, se podría deducir que existe una reducida distancia en la es-

CUADRO N.º 2

**TIPOS DE COTIZACION POR SEGURIDAD SOCIAL EN LA CEE (1983)**

| PAISES             | Asalariados | Empresarios | Total |
|--------------------|-------------|-------------|-------|
| Dinamarca .....    | 4,50        | 0,00        | 4,50  |
| Bélgica .....      | 10,82       | 38,82       | 49,64 |
| Francia .....      | 13,86       | 46,48       | 60,34 |
| Alemania .....     | 17,30       | 18,80       | 36,10 |
| Irlanda .....      | 8,50        | 11,61       | 20,11 |
| Italia .....       | 8,65        | 45,63       | 54,28 |
| Luxemburgo .....   | 12,12       | 19,62       | 31,74 |
| Holanda .....      | 38,81       | 24,50       | 63,31 |
| Portugal .....     | 11,50       | 21,50       | 33,00 |
| España .....       | 5,90        | 31,80       | 37,70 |
| Gran Bretaña ..... | 9,00        | 10,45       | 19,45 |
| CEE (*) .....      | 13,50       | 23,74       | 37,24 |

(\*) Media no ponderada.

Fuente: OCDE, *Perspectives de l'emploi*.

zación de los trabajadores, si exceptuamos a Dinamarca, es el menor de la CEE. Así, los tipos de cotización empresariales son ocho puntos superiores a la media no ponderada de la CEE y los correspondientes a los asalariados son ocho puntos inferiores. Si la comparación se efectúa con una media de la CEE ponderada, la diferencia en los tipos de cotización empresariales entre España y la Comunidad no sería superior a cuatro puntos.

Por otro lado, la base de cotización en España es más reducida que en la CEE, por la existencia de las bases máximas, que posibilita legalmente que parte de los salarios reales no coticen plenamente. Lo normal en la CEE es la cotización sobre salarios reales, y sólo en algunos países se establece una único *plafond* máximo, posibilitando que la base de cotización sea más amplia y, de hecho, comprenda la práctica totalidad de las retribuciones. Por último, la tasa de ocupación es muy inferior en España que en el resto de los países de la CEE (véase cuadro n.º 3).

En resumen, se podría señalar que el peso relativo de las cotizaciones en la estructura de financiación es el resultado de unos tipos nominales de cotización empresarial ligeramente más altos —compensados por unos tipos nominales pagados por los asalariados más bajos—, que se giran sobre una base de cotización más reducida —debido, en especial, a la existencia de las bases máximas— y que recaen en una población ocupada (afiliada) proporcionalmente muy baja.

El análisis de la presión efectiva (cotizaciones en relación al PIB) permite llegar a conclusiones similares. Así, en 1983 España alcanzaba valores próximos a la me-

CUADRO N.º 3  
**TASA DE OCUPACION (1970-1984)**  
(En % sobre la población)

| PAISES             | 1970 | 1975 | 1979 | 1982 | 1984 |
|--------------------|------|------|------|------|------|
| Bélgica .....      | 61,7 | 61,0 | 59,4 | 56,7 | 55,7 |
| Dinamarca .....    | 74,4 | 73,0 | 75,1 | 71,5 | 73,5 |
| Francia .....      | 66,6 | 65,1 | 64,5 | 61,9 | 59,6 |
| Alemania .....     | 69,1 | 65,2 | 64,7 | 61,3 | 59,4 |
| Grecia .....       | 55,4 | 55,3 | 54,4 | 55,1 | 54,2 |
| Irlanda .....      | 61,9 | 58,0 | 57,9 | 55,8 | 52,5 |
| Italia .....       | 56,3 | 55,6 | 55,6 | 55,1 | 53,9 |
| Luxemburgo .....   | 63,2 | 65,0 | 63,9 | 63,0 | 62,3 |
| Holanda .....      | 58,7 | 54,3 | 53,4 | 53,2 | 51,7 |
| Portugal .....     | 63,1 | 69,0 | 67,6 | 66,4 | 66,7 |
| Gran Bretaña ..... | 70,8 | 71,2 | 70,8 | 65,5 | 64,6 |
| España .....       | 61,1 | 59,2 | 52,0 | 46,9 | 43,7 |

Fuente: OCDE.

dia de la CEE (véase cuadro número 4).

### III. LA FINANCIACION DE LA REDUCCION DE LOS TIPOS DE COTIZACION

Como conclusión del análisis de las estadísticas internacionales, se podría propugnar la necesidad de modificar nuestra estructura de financiación de la protección social, no sólo como resultado de un mimetismo simplista con Europa, sino porque además en España se produce una situación diferencial que induce a la necesidad o urgencia de esos cambios.

Así, el balance de los desequilibrios económicos, a pesar de los fuertes avances logrados, es peor que en la CEE, por lo que cualquier medida que cumpla simultáneamente los objetivos de reducir la inflación, minorar el paro, mejorar el superávit de la balanza de pagos y no agravar la situación del déficit del sector público debe ser necesariamente apoyada.

Una medida correcta para cumplir esos objetivos sería la moderación en los costes laborales, tanto salariales como en las cotizaciones a la seguridad social. Ralentizar el ritmo de ingresos de las contribuciones permite producir a precios más competitivos, posibilitando una mayor inversión y generación de empleo. El inconveniente es que dicha medida supone una pérdida de ingresos para la seguridad social. Si no se quiere que se incremente el déficit público, esta pérdida debe ser compensada con un menor gasto del Estado o de la seguridad social y/o un aumento de los impuestos indirectos y/o de las tasas por la utilización de ciertos servicios.

Reducir el gasto en el Estado o en la seguridad social parece tarea ardua, después de la moderación que en el mismo se está produciendo en los últimos años. No obstante, la política de control del crecimiento de determinados gastos escasamente productivos o el fraude que se produce en determinadas prestaciones (invalidez, ILT, desempleo, farmacia) parece

aventurar que esa vía no está en absoluto agotada. Sin deteriorar el nivel de protección social, se produciría una distribución más justa del gasto. Si tenemos en cuenta los estudios realizados por la OIT (3), este mecanismo de compensación de los menores ingresos por la reducción en los tipos de cotización es el que tendría efectos más positivos sobre la mejora de los desequilibrios económicos.

La segunda medida para sustituir la pérdida de ingresos por la reducción de tipos sería propugnar un aumento en la recaudación de los impuestos sobre la renta de las personas físicas y/o sociedades que, en general, según los distintos análisis basados en modelos econométricos, conllevan un efecto positivo —aunque algo menor en la primera medida enunciada— sobre los desequilibrios económicos. En el caso de España parece difícil aumentar los tipos del IRPF y, por lo tanto, los posibles ingresos deben pasar por una intensificación de la lucha contra

el fraude y, en todo caso, la reducción de algunos beneficios fiscales, que en este impuesto suponen la quinta parte de la recaudación. Alternativamente, se podría pensar en rebajar los gastos fiscales del impuesto de sociedades, que suponen un tercio de su recaudación, y que en muchos casos corresponden a decisiones adoptadas en el pasado que no se justifican en el momento presente. Sólo en último caso se podría apoyar un incremento en el tipo del impuesto de sociedades, ya que España cuenta con el tipo nominal más bajo de la CEE.

La última medida que se podría recomendar —derivada asimismo de los análisis basados en los diversos modelos econométricos—, aunque con efectos menores sobre la mejoría de los desequilibrios económicos, sería su compensación por el aumento en los tipos del IVA. No obstante, no parece aconsejable esta decisión a corto plazo por la escasa incidencia sobre la creación de empleo y por

su influencia alcista en los precios. Además, como se apunta en la introducción, sus efectos positivos sobre la exportación se diluirían por la pérdida de competitividad provocada por los mayores precios, no saliendo beneficiado el sector turismo. Por todo ello, sólo debería propugnarse esta medida cuando se agotasen los efectos recaudatorios de las propuestas señaladas anteriormente.

Por último, reducir los tipos de cotización podría aumentar la ocupación y, por lo tanto, la pérdida de recaudación no sería tan elevada, si además se acompaña de otro tipo de medidas, cuya finalidad sería redistribuir la carga efectiva, que en la actualidad está injustamente distribuida. Algunas de éstas, como la eliminación de las bases máximas y un aumento de la presión en determinados regímenes especiales, no reducirían los costes laborales de forma agregada, aunque sí permitirían favorecer a los sectores más intensivos en empleo, actualmente penalizados por partida doble, debido a

CUADRO N.º 4  
COTIZACIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL (1965-1984)  
(En % sobre PIB)

| PAISES             | 1965  | 1970  | 1975  | 1976  | 1977  | 1978  | 1979  | 1980  | 1981  | 1982  | 1983  | 1984  |
|--------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Bélgica .....      | 9,67  | 10,74 | 13,09 | 13,12 | 13,27 | 13,23 | 13,15 | 13,29 | 13,66 | 13,61 | 14,19 | 15,10 |
| Dinamarca .....    | 1,63  | 1,60  | 0,55  | 0,55  | 0,58  | 0,58  | 0,68  | 0,82  | 0,97  | 1,26  | 1,80  | 1,87  |
| Francia .....      | 11,94 | 12,90 | 15,28 | 15,84 | 16,52 | 16,62 | 17,54 | 18,33 | 18,32 | 18,92 | 19,56 | 19,81 |
| Alemania .....     | 8,47  | 9,98  | 11,97 | 12,64 | 12,84 | 12,79 | 12,77 | 13,06 | 13,33 | 13,48 | 13,46 | 13,72 |
| Grecia .....       | 5,54  | 6,58  | 6,70  | 7,49  | 8,08  | 8,48  | 8,42  | 9,61  | 10,08 | 10,37 | 11,73 | 12,26 |
| Irlanda .....      | 1,69  | 2,57  | 4,35  | 4,63  | 4,49  | 4,31  | 4,43  | 4,86  | 4,95  | 5,56  | 5,77  | 5,74  |
| Italia .....       | 9,31  | 10,54 | 13,29 | 12,67 | 12,10 | 12,08 | 11,27 | 12,16 | 13,08 | 14,06 | 14,46 | 13,98 |
| Luxemburgo .....   | 9,81  | 8,56  | 11,37 | 11,86 | 12,32 | 11,86 | 11,82 | 12,35 | 12,58 | 11,58 | 10,77 | 10,81 |
| Holanda .....      | 10,33 | 13,29 | 16,74 | 16,33 | 16,33 | 16,62 | 17,18 | 17,43 | 17,98 | 18,85 | 21,15 | 20,18 |
| Portugal .....     | 4,03  | 5,51  | 8,54  | 8,92  | 8,55  | 8,38  | 7,61  | 8,48  | 9,08  | 8,83  | 8,54  | 8,28  |
| España .....       | 4,46  | 6,44  | 9,31  | 8,91  | 10,71 | 11,32 | 11,77 | 11,70 | 11,89 | 11,79 | 12,30 | 11,67 |
| Gran Bretaña ..... | 4,71  | 5,16  | 6,17  | 6,51  | 6,42  | 5,98  | 5,69  | 5,89  | 5,92  | 6,73  | 6,79  | 6,98  |
| CEE (*) .....      | 7,31  | 8,19  | 9,95  | 10,16 | 10,30 | 10,25 | 10,30 | 10,78 | 11,09 | 11,44 | 11,97 | 12,05 |

(\*) Media no ponderada.

Fuente: OCDE.

que cuentan con elevadas plantillas y pagan salarios más bajos que no escapan a la cotización, al situarse entre la base mínima y máxima.

Si durante el próximo cuatrienio en España se afronta una reforma gradual de la estructura de financiación de la protección social, no sólo se logrará un acercamiento de nuestro país al patrón imperante en la CEE, sino que además se conseguirá lograr lo que es más importante: reducir los desequilibrios económicos y posibilitar un incremento mayor en la producción y en la generación de empleo, que es el mayor anhelo de la sociedad española.

#### NOTAS

(1) No se aclara lo suficiente sobre qué se está estableciendo la comparación. En muchos casos no es homogéneo; y así algunos países incluyen en la seguridad social la sanidad y/o el desempleo, mientras otros excluyen, por distintas razones, algunas de estas prestaciones.

(2) Existe una enorme disparidad en la información sobre los tipos de cotización vigentes en los diversos países occidentales. Ello es debido a que en las distintas fuentes no se especifica a qué prestaciones se aplican esos ingresos.

(3) OIT, *Mieux connaitre les transferts sociaux par l'utilisation des modèles économétriques*, Ginebra, 1984.