

# LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL MARCO DE LA FINANCIACION DEL SECTOR PUBLICO

El diseño de un sistema eficiente de financiación de la seguridad social supone articular un cuadro de ingresos que sea coherente con el modelo de seguridad social elegido y que logre el objetivo de la suficiencia. La creciente introducción de elementos redistributivos en sistemas de seguridad social que, como el español, pretenden ajustarse a un modelo profesional y proporcional, junto con el desequilibrio financiero del sistema, exigen revisar la estructura de ingresos y gastos.

En el campo de la financiación, el tema debe insertarse en el contexto más amplio de la financiación del sector público, dadas las múltiples conexiones sistema fiscal-seguridad social.

Del análisis realizado en este artículo por **Carlos Monasterio Escudero** se obtienen algunas conclusiones para una reforma en este sentido.

## I. INTRODUCCION

**E**L análisis de la financiación de la seguridad social española es un tema inserto en el contexto más amplio de los problemas generales de la seguridad social. Estos, a su vez, están relacionados estrechamente con las dificultades generales del sector público y con la problemática suscitada por la actual crisis económica. Parece claro que, en último extremo, no podrá mejorar de forma sustancial la situación de un subsector de las administraciones públicas que, como la seguridad social, absorbe el 14 por 100 del PIB hasta que no se obtengan mayores tasas de crecimiento real del PIB y se mejore de forma apreciable el nivel de empleo.

Circunscribiéndonos al campo de la financiación, el diseño de

un sistema adecuado exige responder a dos preguntas:

1.º El *cuánto* de la financiación. El logro de la suficiencia del sistema conecta la vertiente de los ingresos con la de los gastos, puesto que las normas sobre pensiones y el nivel de beneficios se traducen en el montante del gasto a financiar.

2.º El *cómo* de la financiación. El volumen de fondos requerido puede financiarse mediante combinaciones diversas de recursos propios de la seguridad social y transferencias externas al sistema, pudiendo proceder éstas de los ingresos generales o impuestos afectados.

El cuadro de financiación elegido debe ser coherente con los objetivos del sistema de seguridad social considerado (contributivo y proporcional o universal y redistributivo) y minimizar los con-

flictos con los grandes objetivos de la política económica (reducción del déficit público y lucha contra el desempleo).

Por lo tanto, es un hecho ampliamente reconocido que una propuesta global de reforma de la seguridad social tiene que abarcar forzosamente tanto la reforma del sistema de financiación como un ajuste en el nivel de beneficios prometido (1).

En este contexto, el tema de la financiación de la seguridad social queda limitado por otros tres aspectos de la política económica general.

1.º *Política social*, que determina el gasto a financiar. Salvo que se admita una disminución de los niveles de protección social, continuarán las tensiones sobre las fuentes de financiación.

2.º *Política de empleo*. Aumentar los recursos propios, obtenidos vía cotizaciones, encarece el uso del factor trabajo, dificultando por tanto el proceso de creación de empleo.

3.º *Política de reducción del déficit público*. La posibilidad alternativa de obtener recursos, que sería aumentar las transferencias del Estado, significa aumentar el déficit público, con todos los problemas que conlleva.

Sólo hace falta recordar, a este respecto, que la aportación del Estado a la seguridad social en 1986 excedió a toda la financiación entregada a las comunidades autónomas de régimen común.

El presente trabajo no abarca en toda su amplitud el tema de la seguridad social (2), sino que se limita al análisis de los aspectos implicados en la financiación de la seguridad social española. El análisis se divide en tres partes. En la primera de ellas se estudia,

de forma breve, la evolución de las fuentes de financiación, indagando también las posibles razones de su desequilibrio financiero. La segunda trata del grado de adecuación del esquema de obtención de ingresos con los objetivos del sistema. La tercera pone en relación la financiación de la seguridad social con el tema más amplio de la financiación del sector público. Se cierra el trabajo con un apartado de conclusiones, que recoge algunas propuestas de medidas concretas, adelantando desde ahora que se trata de ajustes parciales y no de una reforma global del sistema de financiación.

## II. LA EVOLUCION DE LA FINANCIACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL ESPAÑOLA

La financiación de la seguridad social española se asienta actualmente sobre dos pilares fundamentales: las cotizaciones sociales, que constituyen el ingreso principal, y las transferencias recibidas de otras administraciones públicas (fundamentalmente del Estado), que han crecido de forma espectacular en los últimos años. Otras clases de ingresos, tales como las tasas por servicios prestados e ingresos patrimoniales, nunca han llegado a tener un peso significativo.

El cuadro n.º 1 ofrece una panorámica de la evolución de los principales componentes de la financiación de la seguridad social. Ofrece también la evolución del ahorro resultante de los ingresos y gastos corrientes. Podemos observar en el período 1966-1985 la existencia de tres etapas distintas. En la primera de ellas, que abarca de 1966 a 1972, el sistema man-

CUADRO N.º 1

**EVOLUCION DE LAS PRINCIPALES FUENTES DE FINANCIACION Y EL AHORRO DE LA SEGURIDAD SOCIAL ESPAÑOLA**  
(Millones de pesetas corrientes)

AÑO	Cotizaciones sociales	Transferencias corrientes de administraciones públicas	Ahorro
1966	51.670,8	1.171,9	4.405,9
1967	119.824,1	3.910,8	24.095,9
1968	127.948,0	3.561,0	21.025,0
1969	147.319,9	8.537,2	20.626,7
1970	163.703,3	8.828,3	14.391,1
1971	201.158,2	12.865,6	9.347,4
1972	262.495,8	16.704,2	20.618,6
1973	327.830,3	19.323,1	11.339,1
1974	412.700,6	32.711,5	28.872,7
1975	556.213,3	25.845,6	35.414,1
1976	640.101,3	31.339,9	7.666,8
1977	977.565,8	30.619,5	29.464,3
1978	1.263.811,2	103.625,9	21.958,3
1979	1.583.298,0	151.235,0	-7.128,0
1980	1.810.257,0	297.661,0	2.282,0
1981	2.056.585,0	418.446,0	-133.387,0
1982	2.365.010,0	822.168,0	191.691,0
1983	2.769.294,0	761.094,0	53.374,0
1984	2.989.369,0	950.167,0	33.468,0
1985	3.312.339,0	1.077.860,0	39.390,0

*Fuente:* Cuentas de las Administraciones Públicas. Año 1985: Estimado con datos de liquidación de los Presupuestos.

tiene una capacidad de ahorro basada en sus propios recursos, dado que el ahorro registrado en las operaciones corrientes supera con amplitud la cuantía de las transferencias externas recibidas (a excepción del año 1971).

La segunda etapa, de 1973 a 1977 inclusive, contempla ya la desaparición de la capacidad de ahorro del sistema (139.839 millones de transferencias recibidas frente a 112.757 millones ahorrados).

En la tercera etapa, iniciada en 1978 y en la que nos encontramos, el sistema entra en un claro desequilibrio económico, en el sentido de que sus propios recursos son claramente insuficientes, no ya para generar un ahorro que

coadyuve a financiar las operaciones de capital, sino incluso para hacer frente a los gastos corrientes, cubriéndose la brecha con apelaciones crecientes a los Presupuestos Generales del Estado. El rasgo negativo de esta opción ha sido el empuje que se ha transmitido hacia el gasto público y, en última instancia, hacia el déficit. Como es sabido, la evolución de la financiación a partir de 1978 ha estado motivada por la contención de las cotizaciones para no penalizar el empleo del factor trabajo.

Si indagamos en las causas de esta situación, comprobaremos fácilmente que los desequilibrios financieros de un sistema de seguridad social basado en el re-

parto, como es el español, crecen en conexión directa con las siguientes variables:

- Relación pensionistas/cotizantes (estrechamente relacionada a su vez con el cociente pasivos/activos).
- Relación deseada entre pensión media/salario medio.
- Relación años pensión/años cotización.

Desde el momento en que en los países avanzados fue declinando la tasa de natalidad, apuntaron los primeros síntomas de problemas financieros. A ello se añadió el aumento en la esperanza de vida en la fecha de jubilación, fruto de los avances médicos. La unión de ambos factores agrava el problema, al coexistir una numerosa población de pensionistas (fruto de la anterior y más elevada tasa de natalidad) con una esperanza de vida a los 65 años creciente junto con una base de población joven cuyo ritmo es decreciente. Pocos remedios caben ante esta situación, salvo el retraso en la edad de jubilación, solución ésta que resulta muy difícil de aplicar en un momento en el cual acabar con el paro juvenil se erige en una de las máximas prioridades de la política económica.

Junto al hecho demográfico señalado debe colocarse el hecho social de la consideración de la tercera edad como una época de actividad, en la cual el disfrute del ocio y el bienestar exigen disponer de una renta proporcionada con la que se disfrutaba en la etapa previa a la jubilación.

Es aquí la presión social hacia una mayor relación pensión media/salario medio la que arroja una carga adicional sobre el sistema. Dicha presión es mucho más acusada en aquellos países que, como España, partían de un reduci-

do nivel de protección social, que ha tenido que aumentarse en las circunstancias económicas más desfavorables.

Por otro lado, el crecimiento del cociente pensionistas/cotizantes se ha producido a un ritmo más fuerte que el derivado de los cambios demográficos.

En efecto, en dicha relación influye no sólo el número de los *cotizantes potenciales*, que viene dado por el crecimiento de las generaciones jóvenes, sino también el de *cotizantes reales*, que depende de las oportunidades de empleo de dichas generaciones.

Evidentemente, el panorama de nuestra seguridad social sería radicalmente distinto si los casi tres millones de desempleados se convirtiesen en otros tantos cotizantes.

En el otro lado de la relación, las medidas de jubilación anticipada que forman parte de los planes de reestructuración contribuyen también a deteriorar la situación financiera de la seguridad social. Tales medidas pueden reducir los costes salariales de las industrias y sectores en crisis, pero indudablemente incrementan el gasto de la seguridad social.

Por último, aun eliminando los factores anteriores, el funcionamiento equilibrado del sistema se apoya en una relación estable entre años de pensión y años de cotización. Los períodos de formación y escolarización obligatoria cada vez más prolongados (junto con mayores períodos de desempleo) acortan el período de cotización. Por el otro lado, el aumento de la esperanza de vida a los 65 años (y el incremento de las jubilaciones anticipadas) aumentan los gastos del sistema.

Durante este período se han producido también cambios notables

en el sistema de cotización. En la etapa 1966-72 las cotizaciones se calculaban por aplicación de los tipos sobre bases tarifadas, distintas para cada una de las doce categorías en que se encuadraba a los trabajadores afiliados al sistema.

Desde mediados de 1972 el sistema incorpora un elemento de flexibilidad, con la creación de las bases complementarias. La base complementaria es la diferencia entre el salario real percibido y la base tarifada, con un tope máximo expresado en porcentaje de esta última.

La ampliación del tope máximo de la base complementaria sobre la tarifada (que pasa del 100 por 100 en 1972 al 220 por 100 en 1977) y la igualación de los tipos de cotización aplicados sobre las bases tarifada y complementaria (que pasan respectivamente del 51,8 por 100 y 10 por 100 en 1972 al 34,3 por 100 y 34,3 por 100 en 1978) permitieron saltar sin discontinuidades al sistema de las bases máximas y mínimas, implantado en 1979 y actualmente vigente.

En conjunto, los cambios citados, junto con el prorrateo de las remuneraciones extraordinarias, han supuesto una mayor sencillez y un acercamiento paulatino al salario real. Los tipos de cotización se han ido reduciendo durante la última etapa, tal como muestra el cuadro n.º 2.

La política de contención de las cotizaciones ha llevado a que éstas, que absorbían el 10,9 por 100 del PIB en 1979, pasasen al 9,9 por 100 en 1982, estando previsto que se sitúen en el 9,1 por 100 en 1987. A la par que esto sucedía, el vacío dejado por las cotizaciones fue llenado por las transferencias estatales, que alcanzarán los 1.269.721 millones en 1987.

CUADRO N.º 2

**TIPOS DE COTIZACION POR CONTINGENCIAS GENERALES AL REGIMEN GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

TIPO	PERIODO	1-1-79	1-7-80	1981	1982	1983	1984	1985	1986
		al 30-6-80	al 31-12-80						
Empresario .....		29,15	28,55	28,14	27,28	25,80	24,30	24,00	24,00
Trabajador .....		5,15	5,05	4,96	4,96	4,82	4,80	4,80	4,80
Total .....		34,30	33,60	33,10	32,10	30,60	29,10	28,80	28,80

Fuente: Informe Económico Financiero. Presupuesto de la Seguridad Social 1987.

### III. ADECUACION DEL ESQUEMA DE FINANCIACION A LOS OBJETIVOS DEL SISTEMA

Una vez examinada la evolución reciente en la financiación de la seguridad social española, debemos preguntarnos en qué medida su cuadro de obtención de ingresos está de acuerdo con los objetivos del sistema. Para alcanzar el objetivo de un sistema de financiación eficiente, éste debe proporcionar un volumen de fondos suficiente y hacerlo además de forma coherente con el modelo de seguridad social elegido.

En un caso, si se opta por un modelo de seguridad social universal, de carácter marcadamente redistributivo, los ingresos impositivos generales pueden ser la fuente idónea de financiación. En el otro extremo, un sistema de seguridad social de carácter contributivo y proporcional puede emplear las cotizaciones sociales (impuestos sobre nóminas) como vía de obtención de ingresos. En este último caso, las cotizaciones sociales deberían ponerse en relación con los beneficios recibidos del sistema. En el otro, deberían compararse con otros mecanis-

mos de financiación alternativos. Entre estos dos casos extremos cabe una amplia gama de combinaciones.

En el caso español, y en el nivel de declaración de principios, la seguridad social se ha definido como proporcional, y esta definición se reafirma en la Ley 26/1985, de 31 de julio, de medidas urgentes de racionalización, que señala como objetivos de la Ley el «reforzamiento del carácter profesional, contributivo y proporcional de las pensiones de jubilación e invalidez».

Un primer problema, erizado de dificultades, es el de definir de forma precisa en qué consiste la «proporcionalidad», tarea especialmente compleja en los sistemas de reparto por el grado de redistribución intergeneracional que suponen.

Aunque teóricamente pueden diferenciarse varios «tipos de contrato» que ligarían en un régimen de reparto a cada generación con la siguiente (3), significando cada uno de ellos un diferente reparto de riesgos entre generaciones, en el funcionamiento real de los sistemas de seguridad social proporcionales no suele explicitarse de forma clara en qué medida la pen-

sión inicial y su evolución van a depender de otras variables.

En España, bajo el principio teórico de la proporcionalidad se han producido multitud de actuaciones concretas que han ido en dirección opuesta, hacia un creciente igualitarismo. Podemos citar en este sentido los siguientes aspectos:

#### 1.º *Garantía de pensiones mínimas*

En el caso de que la pensión original o revalorizada de un beneficiario del sistema no alcance el mínimo, éste tiene asegurada la percepción de dicho mínimo.

La concentración masiva de pensionistas en el nivel de la pensión mínima es muestra palpable de la importancia de este hecho, que quiebra la proporcionalidad del sistema.

#### 2.º *Revalorizaciones a tipos decrecientes*

Las revalorizaciones llevadas a cabo en los últimos años han prescindido por completo de la proporcionalidad, al hacerse a tipos decrecientes según el nivel de la pensión, con ausencia de revalorización por encima de ciertos límites. El achatamiento del extre-

mo superior de la banda de pensiones, y la garantía de pensión mínima han reducido de forma importante la dosis de proporcionalidad admitida.

3.º *Consideración de las circunstancias familiares en la fijación de la pensión*

Al tener en cuenta la circunstancia del cónyuge a cargo a la hora de determinar la pensión mínima, se introduce en un sistema pretendidamente proporcional un nuevo elemento que es ajeno al mismo.

4.º *Reducido período de cotización utilizado para fijar la pensión inicial*

El reducido período de cotización que se toma para determinar la pensión inicial (dos años solamente hasta la ley de reforma de las pensiones, siete después de ésta) hace que de todo el historial de cotizaciones sea sólo una pequeña fracción lo que interese a efectos prácticos. Tal como señala el Informe Meade, para el resto del período es el número y no la cuantía de las cotizaciones lo que tiene importancia (4).

Dado que la proporcionalidad, en la práctica, sólo puede alcanzarse ajustando los beneficios a las contribuciones efectuadas

(puesto que lo contrario exigiría conocer de antemano los ingresos de todo el período económicamente activo), cuanto menor sea el período de cotización que se tome menor será el grado de proporcionalidad (5).

5.º *Diferente presión contributiva de los regímenes especiales frente a la igualdad de los niveles de pensiones*

La proporcionalidad del sistema exige una relación similar entre las cotizaciones y las prestaciones para todos los cotizantes y para todos los regímenes. La menor cotización de aquellos sectores con rentas inferiores a la media debe

CUADRO N.º 3

**PENSIONES Y COTIZACIONES MENSUALES MEDIAS DE LOS REGIMENES DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

	1977		1978		1979		1980		1981	
	Cotización Media	Pensión Media								
Régimen general...	8.815	8.720	11.200	11.254	13.574	13.514	14.785	15.616	16.527	18.289
R.E.T. Autónomos...	2.840	7.637	3.904	11.167	5.096	12.756	6.480	14.539	7.001	16.497
R.E. Agrario .....	1.972	7.822	2.558	10.820	2.931	12.627	3.383	14.320	3.841	16.385
R.E.T. Ferroviarios...	12.236	9.059	16.809	11.957	16.730	14.512	22.858	17.170	23.649	20.342
Minería del Carbón...	10.506	11.442	14.169	14.343	16.208	17.406	18.777	21.204	14.558	25.350
R.E.T. del Mar .....	9.783	9.148	12.919	13.444	15.504	13.861	14.669	17.033	14.584	19.740
R.E. Empleados del Hogar .....	994	7.798	1.674	11.903	2.334	13.595	2.591	15.478	2.989	17.622
Media del sistema...	6.806	8.382	8.712	11.158	10.510	13.176	11.618	15.161	12.889	17.544

  

	1982		1983		1984		1985		1986 (*)	
	Cotización Media	Pensión Media								
Régimen general...	18.103	20.931	20.634	24.387	21.705	27.785	22.403	30.897	24.591	33.595
R.E.T. Autónomos...	8.159	18.236	9.628	20.361	12.250	22.110	12.832	24.692	14.298	26.844
R.E. Agrario .....	4.277	18.470	4.835	20.851	6.600	22.630	7.389	24.444	7.019	26.604
R.E.T. Ferroviarios...	26.668	23.946	28.787	27.957	29.925	35.203	32.032	39.596	35.941	43.522
Minería del Carbón...	26.095	29.777	31.878	35.043	24.279	41.125	43.004	46.915	38.223	50.868
R.E.T. del Mar .....	14.191	22.608	15.937	26.022	16.337	29.534	18.093	39.929	19.702	35.762
R.E. Empleados del Hogar .....	3.413	19.546	3.859	22.524	6.335	24.234	8.300	26.033	964	28.171
Media del sistema...	14.107	19.857	16.219	23.010	19.076	25.840	18.576	28.539	20.334	31.054

Fuente: Anexo Estadístico al Informe Económico Financiero del Presupuesto de la Seguridad Social para 1987.

(\*) Año 1986: Estimación.

traducirse, llegado el momento de recibir las prestaciones, en menores niveles de pensiones.

Desde el momento en que se decide subsidiar a aquellos regímenes (sectores económicos) de menor capacidad económica, concediéndoles una menor presión contributiva y/o mayores pensiones en relación a lo cotizado, se está introduciendo cierta dosis de redistribución en el sistema.

Las cifras del cuadro n.º 3 muestran con claridad que mientras en algunos regímenes la cotización mensual media ha oscilado en torno a la pensión media (régimen general, trabajadores ferroviarios, mar y minería del carbón), en otros el panorama es muy diferente. En el régimen especial de trabajadores autónomos la cotización media ha oscilado por debajo del 50 por 100 de la pensión media hasta 1984, en que ha rebasado dicho porcentaje. Más favorecidos aún se ven los regímenes de empleados de hogar y agrarios, para los cuales la cotización media se ha situado en torno al 25 por 100 de la pensión media (con avances también desde 1984). Expresado de otra forma, mientras que en 1985 los niveles contributivos del régimen agrario y de empleados de hogar eran tan sólo el 31,9 por 100 y 36 por 100 respecto al régimen general, disfrutaban en cambio de pensiones equivalentes al 81 por 100 y 86 por 100 de la pensión media del régimen general.

Debe ponerse de relieve, además, que entre los regímenes con menor presión contributiva nos encontramos con uno que encuadra únicamente a trabajadores por cuenta propia (régimen de trabajadores autónomos), otro que comprende tanto a trabajadores asalariados como por cuenta propia (agrario), y un tercero que, aunque

aparentemente puede parecer como de trabajadores por cuenta ajena, presenta unas especiales características que impiden considerarlo plenamente como tal (empleados de hogar). Por lo tanto, al hecho de cotizar menores cantidades se añade en un gran número de casos el de hacerlo durante menor número de años, dada la mayor capacidad que tienen los trabajadores autónomos para graduar el período de cotización.

En este sentido hay que destacar el cambio positivo que introduce la Ley de medidas urgentes de racionalización de la seguridad social al elevar de diez a quince años el período mínimo de cotización.

La evolución del sistema en los últimos años ha partido de una situación de proporcionalidad con niveles de protección muy bajos. Seguramente este hecho ha motivado la política de revalorizaciones a tipos decrecientes y la garantía de pensiones mínimas, dando un giro igualitarista en la evolución del sistema. La reciente reforma de las pensiones parece buscar de nuevo el restablecimiento de la proporcionalidad.

Con este telón de fondo, la tarea prioritaria sería aclarar, en primer lugar, qué sistema de seguridad social se desea, para después iniciar la tarea de su construcción, cuidando de evitar el conflicto con otros objetivos de política económica.

En el momento actual, determinar en qué medida la fusión de elementos proporcionales y redistributivos tiene un reflejo más o menos aproximado en el cuadro de financiación es una tarea difícil.

Existen algunos datos a este respecto, como los que ofrece el *Li-*

*bro Naranja*, que cifra en 184.643 millones el incremento de la recaudación que se produciría en 1984 equiparando la cotización de los regímenes especiales a la del régimen general (6). El *Informe Económico-Financiero* de los presupuestos de la seguridad social para 1986 estimó en 213.000 millones el coste de la garantía de mínimos para las pensiones (7). El análisis se complica aún más por el hecho de financiarse el INSALUD a través de los presupuestos de la seguridad social.

Por lo tanto, cabría recalcar de nuevo que lo que no parece adecuado es que el edificio de la seguridad social continúe construyéndose con superposición de elementos proporcionales y redistributivos. El *Libro Naranja* así lo reconoce cuando tipifica «al sistema de la seguridad social en vigor como el resultado de un proceso de formación histórica contradictoria y degenerativo respecto de sus fundamentos originales» (8).

La actual mezcolanza va echando por tierra una de las principales ventajas de un sistema proporcional, como es el interés de los afiliados en cotizar sobre sus salarios reales para obtener una renta sustitutoria adecuada durante sus años de pensionistas.

A medida que se debilita el nexo entre cotizaciones y pensiones desaparece, obviamente, dicho interés.

Una forma de mejorar el funcionamiento del sistema y su eficiencia sería el paso del actual sistema mixto a una seguridad social con tres niveles (públicos los dos primeros), a la que se alude tanto en el *Libro Rojo* (9) como en el *Libro Naranja* (10).

El tránsito de uno a otro sistema se haría sobre la base de asignar

al primer nivel público, de carácter universal, los elementos redistributivos del actual sistema, para luego reforzar el grado de proporcionalidad de este último y transformarlo en un segundo nivel público de protección social, de carácter profesional y contributivo.

El primer nivel, de carácter universal, otorgaría una pensión básica garantizada, tras prueba de carencia de medios. Se construiría sobre las actuales pensiones de beneficencia del FONAS, elevando su cuantía. A él estaría encomendada la tarea de garantía de pensiones mínimas, así como la consideración de la circunstancia de cónyuge a cargo (diferenciando en este caso la prestación básica). Las prestaciones de este primer nivel serían incompatibles con cualquiera de los otros dos, dado el requisito de carencia de medios que se exigiría para acceder a ellas.

Su financiación sería fundamentalmente a cargo de los impuestos generales, además de ciertas transferencias recibidas del segundo nivel. La razón de estas transferencias reside en que los afiliados al segundo nivel que, por su escasa carrera como cotizantes, y dada la proporcionalidad del mismo, obtengan en éste pensiones por debajo del mínimo garantizado como prestación básica pueden optar por dicha prestación. En estos casos, el segundo nivel transferiría al primero el importe de las prestaciones que en otro caso hubiera tenido que satisfacer.

La pensión básica del primer nivel sería, a su vez, el marco de referencia para fijar el mínimo exento en el impuesto sobre la renta.

De esta forma se evitaría el efecto indeseado de detraer, vía im-

puesto de renta, una parte de la renta básica garantizada.

El segundo nivel, de carácter profesional y contributivo, otorgaría una pensión estrechamente relacionada con las cotizaciones previas. Las condiciones de acceso al mismo se fijarían con criterios similares a los actualmente vigentes, pero reforzando su grado de proporcionalidad.

Sus ingresos provendrían fundamentalmente del impuesto de nóminas y sólo en supuestos especiales, reservados a casos de elevado desempleo, percibiría transferencias del presupuesto estatal. El sistema debería ajustar su nivel de cotizaciones y prestaciones en función de los cambios demográficos.

Su régimen fiscal incluiría un trato uniforme de todo tipo de prestaciones, que estarían sujetas sin excepción al impuesto sobre la renta.

El tercer nivel, basado en los fondos privados de pensiones, sería de carácter libre y voluntario, y permitiría diversificar el grado de protección social.

Sólo tendría un tratamiento fiscal favorable en el impuesto sobre la renta en la medida en que subsistan las actuales preferencias fiscales en favor de otras formas de ahorro.

El segundo y tercer nivel serían compatibles entre sí e incompatibles ambos con el primero. De esta forma, al nivel básico garantizado accederían sólo aquellos individuos que no pudiesen obtener de los otros dos una renta mínima.

#### **IV. LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL MARCO DE LA FINANCIACION DEL SECTOR PUBLICO**

La creciente aportación de fondos estatales a la seguridad social, justificada por la introducción de elementos redistributivos en los sistemas proporcionales, exige tener en cuenta de forma conjunta el sistema fiscal y el de financiación de la seguridad social a la hora de planear la reforma de uno de ellos. En este sentido, la Asociación Internacional de la Seguridad Social señala que «en el nivel de elaboración política una concepción integral es indispensable, dado que es la misma población la que, de una parte, paga los impuestos y las cotizaciones de la seguridad social y, de otra parte, recibe las prestaciones de la seguridad social y se beneficia de exenciones fiscales» (11).

Un sistema universal de seguridad social, dado su fuerte componente redistributivo, puede integrarse de forma armónica con el sistema fiscal, a través de la conocida propuesta del impuesto negativo sobre la renta (12).

Un sistema proporcional de seguridad social, aunque presenta una amplia zona de intersección con el sistema fiscal, exige sin embargo un proceso de integración más complejo. Cualquier propuesta realista en este sentido debe partir de un profundo conocimiento del funcionamiento de ambos sistemas, tendiendo a continuación un puente que lleve hacia una política planeada conjuntamente. Como ya se ha detectado por algunos autores, «durante gran parte de la historia inicial de la seguridad social, ésta se trató como algo distinto al sistema impositivo. Se ha comprobado, sin

CUADRO N.º 4

**EVOLUCION DE LA CARGA FISCAL SOBRE LAS RENTAS DE TRABAJO**  
(Millones de pesetas)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Rentas brutas de trabajo.	7.222.854	8.185.312	9.275.008	10.455.256	11.688.977	12.524.200	13.651.400
• Sueldos y salarios brutos.	5.884.501	6.701.208	7.586.106	8.516.359	9.383.864	10.035.900	10.894.266
Cotizaciones sociales .....	1.583.298	1.810.257	2.056.585	2.365.010	2.769.294	2.989.369	3.312.339
• Cotización trabajadores.	244.945	326.153	367.683	426.113	464.181	501.069	555.205
Recaudación I.R.P.F. ....	430.892	586.879	725.625	867.552	1.062.542	1.273.455	1.455.795
% imputado a rentas de trabajo .....	81,93	80,76	81,32	82,14	82,82	81,10	80,60
I.R.P.F. rentas de trabajo.	353.030	473.963	590.078	712.607	879.997	1.032.772	1.173.371
Rentas de trabajo declaradas en I.R.P.F. ....	3.472.231	4.197.340	4.955.304	5.553.204	6.365.002	6.910.115	7.402.370
Carga fiscal/rentas de trabajo:							
• Incluidas cotizaciones sociales empresas .....	1.936.328	2.284.220	2.646.663	3.077.617	3.649.291	4.022.141	4.485.710
• Excluidas cotizaciones sociales empresas .....	597.975	800.116	957.761	1.138.720	1.344.178	1.533.841	1.728.575
% Carga fiscal s/renta de trabajo .....	26,81	27,91	28,54	29,44	31,22	32,11	32,86
% Carga fiscal s/sueldos y salarios .....	10,16	11,94	12,63	13,37	14,32	15,28	15,87
% Carga fiscal s/rentas de trabajo declaradas en I.R.P.F. ....	17,22	19,06	19,32	20,50	21,11	22,19	23,35
Pro-memoria:							
% de salarios netos de cotizaciones sociales s/renta nacional .....	48,70	47,90	48,40	47,40	46,20	43,40	42,60

Fuente: Elaborado a partir de *Contabilidad Nacional de España, Cuentas de las Administraciones Públicas y Memoria de la Administración Tributaria*. Los datos de 1985 son provisionales.

embargo, que los dos están muy interrelacionados y que necesitamos adoptar una aproximación consistente para el diseño de estos dos aspectos de la política gubernamental» (13).

En el resto de este apartado vamos a hacer un análisis de la conexión entre el sistema fiscal y el de la seguridad social en España.

El inicio del proceso de aportación creciente de fondos estatales a la seguridad social coincidió en España con la aplicación de la reforma fiscal de 1978. A partir de 1979, el proceso de financiación de la seguridad social, que incide fuertemente sobre las rentas sa-

lariales, junto con el funcionamiento del impuesto sobre la renta, ha producido como resultado final una elevada carga impositiva sobre las rentas de trabajo.

Las cifras del cuadro n.º 4 son muy ilustrativas a este respecto, y muestran cómo las rentas salariales han ampliado su participación en la base imponible del IRPF, debido fundamentalmente al elevado grado de defraudación que se registra en las rentas empresariales y en las del capital (14).

De este modo, la carga fiscal sobre las rentas de trabajo declaradas en el IRPF ha pasado del

17,22 por 100 en 1979 al 23,35 por 100 en 1985. Hay que destacar además la superior cuantía del presupuesto de gastos fiscales en el impuesto de sociedades, que varía entre el 38,6 por 100 y el 70,5 por 100 de los ingresos presupuestados, frente al 7,1 por 100 y 12,7 por 100 en el IRPF durante el período 1981-85 (15). Este hecho debe de tenerse en cuenta de cara a cualquier acción, dado que no puede pretenderse, en la actual situación, tratar la financiación de la seguridad social como si fuese un tema perfectamente aislable.

Por otra parte, hay que tener presente que la política social no

se instrumenta solamente desde la seguridad social, sino que la exención de las prestaciones o la concesión de deducciones especiales a los pensionistas y, en general, el manejo de los gastos fiscales en el impuesto sobre la renta pueden producir el mismo efecto que una elevación de las pensiones (16).

Una primera opción en el impuesto sobre la renta es la referente al tratamiento de las pensiones. Si se las considera como otra forma de ahorro, las cotizaciones sociales no serán deducibles para determinar la renta neta a efectos del impuesto, quedando sin gravar las pensiones (es la opción que se aplica en EE.UU). Por el contrario, si las pensiones se consideran renta futura, se gravarán en el momento del pago y serán deducibles de la base del impuesto de renta las cotizaciones de la seguridad social (caso de España). Elegir una u otra opción no es indiferente, dado que la segunda de ellas ofrece al contribuyente diferir los pagos impositivos hasta la etapa de retiro, en la cual la renta será normalmente inferior y los pagos impositivos más reducidos (17), puesto que la progresividad del impuesto re-

dundará en menores tipos de gravamen.

No obstante, existen también algunos argumentos en favor de la opción opuesta (18), que vienen fundamentalmente por el estímulo al esfuerzo laboral.

Mientras que, por ejemplo, en Estados Unidos, donde las cotizaciones sociales no son deducibles, la reforma operada en la seguridad social en 1983 ha incluido el gravamen (bajo normas especiales) de las prestaciones (19), en España, con deducción de las cotizaciones, se ha eximido del impuesto sobre la renta a las pensiones de invalidez y, posteriormente, a los subsidios de desempleo. En un debate sobre el gravamen o no de este tipo de rentas, podrían señalarse como razones a favor:

1.º La propia naturaleza del impuesto de renta que, al permitir la deducción de las cotizaciones, exige gravar en su día las prestaciones si no se quiere discriminar en favor de esta clase de perceptores.

2.º Si se pretende asimilar a las pensiones de invalidez con las rentas de trabajo, para discriminar

en su favor a base de los argumentos clásicos sobre rentas fundadas y no fundadas (20), nos encontraríamos con que las pensiones serían más bien asimilables a las rentas de capital que a las de trabajo, dado su carácter vitalicio, junto con el hecho de no exigir sacrificio de ocio para su percepción (21).

Como razones en contra (aunque carentes de relación con la teoría impositiva) habría que citar el dato empírico de la escasa cuantía de las pensiones y la especial consideración social de este tipo de prestaciones.

Otra medida de política social instrumentada a través de un gasto fiscal en el impuesto sobre la renta es la deducción especial creada para los pensionistas, cuya evolución puede seguirse en el cuadro n.º 5. Nos encontramos aquí con una medida desafortunada, puesto que si su objetivo es proteger a los contribuyentes de baja renta, debería hacerse general y no aplicarse de forma discriminatoria. El uso de la deducción general (o mínimo exento) es la medida específica a utilizar con este fin. Si su objetivo es elevar por vía indirecta las pensiones, tampoco sería el instrumento ade-

CUADRO N.º 5

EVOLUCION DE LA DEDUCCION PARA PENSIONISTAS

	1980	1981	1982	1983	1984
1. Importe unitario de la deducción (pts.)	5.000	5.000	5.000	7.000	7.500
2. Cantidad global deducida (millones de pts.)	980	1.109	1.388	2.389	2.733
3. Número de pensionistas que utilizan la deducción.	196.000	221.800	277.600	341.285	364.400
4. Total de potenciales usuarios de la deducción (*).	4.241.274	4.461.531	4.667.411	5.036.415	5.233.487
% 3/4	4,62	4,97	5,94	6,77	6,96

(\*) El total de potenciales usuarios sería seguramente algo inferior, dado que la seguridad social ofrece datos del número de pensiones y no del número de pensionistas. Hasta 1983, la deducción podían utilizarla los pensionistas de jubilación, invalidez y viudedad. Ese año se añaden a los anteriores los pensionistas de orfandad como posibles usuarios de la deducción, que finalmente se suprime en 1985.

Fuente: Elaborado a partir de los datos de la Memoria de la Administración Tributaria 1985 y del Informe Económico-Financiero del Presupuesto de la Seguridad Social (varios años).

CUADRO N.º 6

## IMPORTE DE UN CREDITO IMPOSITIVO A LAS RENTAS DE TRABAJO

	1980	1981	1982	1983	1984
Deducción mayores 70 años (millones) .....	2.168	3.443	4.935	6.585	7.329
Deducción pensionistas (millones) .....	980	1.109	1.388	2.389	2.733
1% rentas trabajo (millones) .....	—	—	54.602	65.965	61.069
Gravamen pensiones de invalidez (millones) .....	27.036	34.047	46.791	65.331	84.503
Gravamen prestaciones de desempleo (millones) .....	25.835	32.524	36.222	45.542	57.237
Crédito impositivo a las rentas de trabajo (excluido el gravamen del desempleo) (pesetas) .....	5.727	6.784	18.996	24.208	27.662
Crédito impositivo a las rentas de trabajo (incluido el gravamen del desempleo) (pesetas) .....	10.629	12.499	25.384	32.567	37.836
N.º de beneficiarios del crédito impositivo .....	5.270.110	5.690.037	5.670.376	5.705.869	5.626.142

Fuente: Elaborado a partir de los datos del Boletín Informativo n.º 5 de la Dirección General de Tributos, Memoria de la Administración Tributaria 1985, Boletín Estadístico del Banco de España e Informe Económico-Financiero del Presupuesto de la Seguridad Social (varios años).

cuado. En efecto, al no ser reembolsable en forma de crédito impositivo, los pensionistas de menor renta, que están de hecho al margen del impuesto, no pueden beneficiarse de ella. Quienes la utilizan son precisamente aquellos pensionistas que reciben cuantías más elevadas (22). Dado el bajo nivel de las pensiones, se explica así el bajo porcentaje de los potenciales usuarios que han utilizado la deducción (en torno al 5 por 100 solamente), que coincidirán con los beneficiarios de las pensiones más elevadas.

Respecto al gravamen de los subsidios de desempleo, si bien al ser una renta temporal y no vitalicia, como otras prestaciones de la seguridad social, su tratamiento puede diferenciarse, existen también motivos para su gravamen. Aparte del posible incentivo a la reducción de los períodos de desempleo (23), existen argumentos de equidad para su gravamen. Al estar sujetas al impuesto de la renta otras clases de renta semejantes (por ejemplo, las derivadas de contratos de trabajo temporales) y definirse de forma distinta la unidad contribuyente

en renta (familia) a la unidad para el pago de beneficios sociales (individuos), nos encontramos que aquellas familias en que concurren este tipo de rentas con otras sujetas al impuesto pueden eludir en parte la progresividad del mismo.

En sentido dinámico, debe de tenerse en cuenta que a medida que envejece la población y aumenta el número de pensionistas, eximir de tributación las prestaciones de la seguridad social va a originar una base imponible decreciente en el impuesto sobre la renta (24).

Uniendo las dos partes del análisis efectuado (elevada carga fiscal sobre las rentas de trabajo e inadecuado trato impositivo de ciertas prestaciones de la seguridad social), puede hacerse una propuesta en el sentido de eliminar la exención fiscal de ciertas rentas procedentes de la seguridad social, junto con la supresión de algunas deducciones, para utilizar la recaudación así obtenida en un crédito fiscal a las rentas de trabajo. El resultado de una reforma en este sentido para el

período 1980-83 viene recogido en el cuadro n.º 6.

La cuantía del crédito fiscal a las rentas de trabajo podría ser mayor a la que indican las cifras del cuadro n.º 6, dado que de los posibles beneficiarios habría que excluir a los pensionistas, que, aunque perciben rentas incluidas entre las de trabajo, no sufren el efecto de la doble imposición cotizaciones sociales-impuesto sobre la renta.

Además, el crédito debería desdoblarse en dos escalones, siendo mayor su cuantía para los contribuyentes con salarios que estén en su totalidad por debajo de la base máxima de cotización a la seguridad social.

## V. CONCLUSIONES

Del análisis anterior pueden extraerse una serie de medidas concretas que podrían utilizarse en la reforma de la financiación de la seguridad social.

1.º Separar claramente un primer nivel de protección social de

carácter básico y universal, al que se accedería mediante prueba de carencia de medios, de un segundo nivel proporcional y contributivo, siendo incompatible el cobro simultáneo de pensiones de ambos niveles públicos.

2.º Congelar la participación de las cotizaciones sociales respecto al PIB, aumentando la cotización de los regímenes especiales, para conseguir un mayor grado de proporcionalidad en dichos regímenes.

3.º Dada la elevada carga fiscal que soportan las rentas de trabajo y el inadecuado trato impositivo de algunas prestaciones de la seguridad social, deberían de someterse dichas prestaciones a gravamen y, con la recaudación obtenida, conceder un crédito fiscal a las rentas de trabajo.

4.º En el crédito fiscal a las rentas de trabajo debería diferenciarse la cuantía, siendo ésta mayor para aquellos contribuyentes cuyos salarios estuvieran íntegramente por debajo de los topes máximos de cotización.

## NOTAS

(1) CHICKERING, Lawrence, y ROSA, Jean Jacques; «A Political Dilema», en Jean-Jacques ROSA (Ed.), *The world crisis in Social Security*, Ed. Institute for Contemporary Studies, 1982, págs. 208-220.

(2) Un análisis completo puede encontrarse en FUENTES QUINTANA, Enrique; BAREA TEJEIRO, José; GARCÍA DE BLAS, Antonio, y GONZALO GONZÁLEZ, Bernardo, «Estrategia para un tratamiento de los problemas de la seguridad social» PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 12-13, 1982, págs. 30-89. Más recientemente, y circunscrito al tema de las pensiones, GONZALO GONZÁLEZ, Bernardo, «Las pensiones de la Seguridad Social y el déficit público» PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 23, 1985, págs. 137-156.

(3) MUSGRAVE, Richard: «A reappraisal of Social Security Financing» en Felicity SKIDMORE (Ed.), *Social Security Financing*, MIT Press, 1981, pág. 97 y siguientes.

(4) COMISIÓN MEADE, *Estructura y reforma de la imposición directa*. Versión castellana de Emilio Albi, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1980, pág. 539.

(5) MUSGRAVE, Richard, «A reappraisal of Social Security Financing», art. cit., pág. 107.

(6) *Documento Base sobre la reforma de la Seguridad Social para la Comisión Tripartita del Acuerdo Económico y Social (AES)*. (Libro Naranja) Madrid, 1985, pág. 83.

(7) *Informe Económico - Financiero* del Presupuesto de la Seguridad Social para 1986, página 277.

(8) *Libro Naranja*, pág. 125.

(9) *Criterios para la racionalización y mejora de la Seguridad Social (Libro Rojo)*, Instituto de Estudios de Sanidad y Seguridad Social, Madrid, 1984, Tomo I, págs. 188-196.

(10) *Libro Naranja*, págs. 136-142.

(11) AISS «Securité Sociale et Fiscalité» *Etudes et Recherches*, n.º 13, Ginebra, 1979, página 145.

(12) Véase, para este punto, la contribución de José Antonio HERCE en este mismo número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA.

(13) ATKINSON, Anthony, y STIGLITZ, Joseph, *Lectures on Public Economics*, Mc Graw-Hill, 1980, págs. 570-71.

(14) Comisiones de evaluación y análisis del fraude tributario (IEF), «Evaluaciones y

análisis del fraude tributario en España», *Hacienda Pública Española*, n.º 89, 1984, págs. 346-349.

(15) Este hecho es destacado en CARBAJO VASCO, Domingo y Felisa, «El Presupuesto de Gastos Fiscales para 1986», *Hacienda Pública Española*, n.º 97, 1986, pág. 187.

(16) OWENS, Jeffrey, «Tax expenditures and direct expenditures as instruments of social policy», en Sijbren CNOSSEN (ed.), *Comparative Tax Studies*, North-Holland 1983, págs. 172-177.

(17) MUSGRAVE, Richard y Peggy, *Public Finance in Theory and Practice*, Mc Graw-Hill, 4.º edición, 1984, pág. 341.

(18) LEVY, Mickey, *The tax treatment of Social Security*, American Enterprise Institute, Washington, 1980, pág. 51. Este trabajo constituye un excelente y minucioso estudio del tratamiento fiscal de la seguridad social USA.

(19) Mc STEEN, Martha, «Planning for the Taxation of Social Security Benefits» *The Tax Magazine*, vol. 63, n.º 1, 1985, págs. 3-8. Algunos efectos de esta medida pueden verse en CHERNICK, Howard, y RESCHOVSKY, Andrew, «The Taxation of Social Security», *National Tax Journal*. Vol. 38, n.º 2, 1985, págs. 141-152.

(20) Una completa exposición de estas razones puede verse en PREST, Alan, y BARR, Nigel, *Public Finance in Theory and Practice*, Weidenfeld and Nicolson, Londres, 1985, páginas 319-324.

(21) No obstante, hay que destacar en este punto algunas diferencias que impiden asimilar plenamente las pensiones a las rentas de capital, como serían: 1.º imposibilidad de obtener liquidez vendiendo el activo productor de los rendimientos; 2.º no transferibilidad a terceros; 3.º normas sobre incompatibilidad de pensiones con otras rentas.

(22) Hay que hacer notar en este punto que, al existir una limitación respecto a la renta total de quienes pueden acogerse a esta deducción, el fenómeno queda en parte mitigado.

(23) Una evidencia de este tipo se ofrece en SALON, Gary, «Work incentive effects of taxing unemployment benefits», *NBER Working Paper*, n.º 1.260, 1984.

(24) Véase, a este respecto, Richard GOODE, «Lessons from Seven Decades of Income Taxation», en *Options for Tax Reform*, Brookings Institution, Washington, 1984, páginas 19 y 28.