

# LA REFORMA DE LOS SISTEMAS DE COTIZACION A LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA CEE

En este artículo, **Bernardo Gonzalo González** presenta un panorama de los sistemas de financiación de la seguridad social en los países de la CEE, intentando una «descripción común aproximativa», matizada con referencias constantes a las numerosas excepciones a esa línea común presentes en los elementos definitorios de cada modelo. Presta el autor, en su análisis, una especial atención a los factores de crisis presentes en tales modelos, y concretamente a la inconveniencia de las cuotas empresariales como fuente principal de recursos y a su inadecuación como instrumento de cobertura de la totalidad, o la mayor parte, de los riesgos sociales típicos; sin olvidar otra serie de factores críticos externos, relacionados unos con la crisis de valores sociales y otros con la de determinadas instituciones sociales.

## INTRODUCCION

**L**A contemplación de los modelos financieros de la seguridad social de los países miembros de la CEE permite una descripción común aproximativa para todos ellos, si bien corregida por numerosas excepciones a cada uno de sus elementos definitorios. Se trata de sistemas que, en lo esencial, son de *reparto* (es decir, que se basan en la solidaridad intergeneracional para la distribución de las cargas, antes que en la acumulación —individual o colectiva— de capitales de cobertura financiera); que se costean principalmente con *cuotas* calculadas sobre los salarios brutos de los asegurados, y que se abonan por éstos y por sus empresas; que se complementan con *recursos procedentes de transferencias públicas* en aumento, nutridas por impuestos generales y, de modo excep-

cional, por impuestos afectados, y que tienden a diversificar su estructura y caracteres según las diferentes *ramas* (o riesgos sociales atendidos) y los distintos *regímenes* (o agrupaciones de asegurados) a los que respectivamente se extienden.

El modelo —los modelos— de financiación de la seguridad social vigentes en Europa se hallan hoy en situación crítica. Varios son los factores de crisis. En particular, se destaca la *inconveniencia* de que las cuotas empresariales puedan seguir siendo en el futuro su fuente principal de recursos (sobre todo, atendido el trance de «universalización» en que se hallan los correspondientes sistemas protectores) y, por otro lado, su *inadecuación* —la de esa fuente de financiación específica— como instrumento de cobertura de la totalidad, o la gran mayoría, de los «riesgos so-

ciales» típicos (los que atiende tradicionalmente la seguridad social: asistencia sanitaria, cargas familiares, desempleo...).

Junto a tales factores críticos intrínsecos, operan otros, asimismo influyentes, de contenido diverso: relacionados unos con la *crisis de valores sociales*, y otros con la *crisis de ciertas instituciones sociales* que, como sucede con la familia, han constituido hasta el presente una primera línea de defensa contra las necesidades sociales.

La descripción resumida de ese panorama crítico y de los planes para su reforma puede expresarse en las siguientes consideraciones.

## PRIMERA

La crisis económica ha terminado con los últimos vestigios de la autonomía de que dispusieron en el pasado las políticas de seguridad social con respecto a los programas gubernamentales de política económica general y, en paralelo, sus instituciones se han mudado en objeto reciente del oficio de economistas. En gran medida, la política de seguridad social ha pasado a ser una competencia compartida con los departamentos ministeriales de economía y finanzas.

En consecuencia, las cuestiones relativas a la *magnitud* y a *los efectos de la influencia* sobre las economías nacionales de tales instituciones —tanto las de gasto como las financieras— ocupan hoy el primer plano de la actividad política y científica.

Los análisis de esa influencia descubren que el volumen y la estructura de la producción, las tasas de ocupación y paro, las posibilidades de ahorro e inver-

sión, la fisonomía misma del consumo y, desde luego, la distribución final de la renta generada se hallan intensamente condicionadas por las políticas de transferencias sociales y por los métodos de financiación de esas políticas.

Esa influencia excede el marco de las economías nacionales y afecta también a las relaciones comerciales entre los estados, condicionando por esa vía los proyectos de integración económica internacional, sean éstos de alcance universal o —como es el caso de las Comunidades Europeas— de ámbito internacional regional.

En el referido ámbito internacional son constantes las invocaciones en favor de planes de armonización —o de convergencia, según la terminología del momento— de las instituciones financieras de los respectivos sistemas nacionales de seguridad social. Las demandas provienen, sobre todo, de los agentes sociales de los países implicados, pero tienen también expresa acogida en las declaraciones y propuestas de las propias autoridades supranacionales. «Una integración económica que no avance en paralelo con una integración social —ha explicado recientemente la Comisión de las Comunidades Europeas— entrañaría inevitablemente distorsiones en la competencia y, por consiguiente, dificultades graves para el establecimiento del gran mercado interior comunitario».

Sin embargo, se requiere que la armonización de los sistemas de seguridad social, y sobre todo la de sus instituciones financieras, sea el resultado de decisiones internacionalmente concertadas, y no el fruto de iniciativas espontáneas o autónomas asu-

midas en el plano interno de cada uno de los distintos países en relación. Se juzga que este último procedimiento sólo puede conducir a una regresión social generalizada en todo el ámbito internacional considerado, y se invoca para confirmarlo lo sucedido en estos últimos años en el interior de la CEE. El procedimiento nacional autónomo de armonización, en efecto, se manifiesta en la práctica como una cadena teóricamente inacabable de acciones y reacciones reductoras de los costes sociales indirectos de las empresas propias, con el expreso deseo de mejorar su competitividad en el exterior.

En su aspecto social estricto, la posibilidad de unas políticas europeas convergentes a este respecto viene facilitada por la existencia de una *auténtica comunidad de problemas*.

Aunque es cierto que con intensidad diferente, todas las sociedades europeas se ven afectadas por tres circunstancias que advierten sobre la inminencia de grandes novedades en el panorama de las necesidades que deben continuar siendo atendidas:

- Primero, las que traen su causa de las *transformaciones de la estructura de los mercados de trabajo* (ampliación del trabajo autónomo, generalización del trabajo precario, cambios del empleo frecuentes, lagunas numerosas en la continuidad de la actividad profesional...).

- Segundo, las que se adivinan como secuela de las *nuevas formas familiares* y del *cambio de la estructura de los hogares* (las consecuencias sociales de la extensión del divorcio y las separaciones matrimoniales, la ampliación del número de familias monoparentales, el abandono de los ancianos...).

- Tercero, las que se derivan de los *comportamientos demográficos* en presencia, y sus secuelas de una *bajísima natalidad* y del *progresivo envejecimiento de la población*.

Los gastos de protección social, en consecuencia, pueden ser reconsiderados en muchos de sus aspectos, incluso en su cuantía en algún país, pero una visión finalista de las instituciones comunitarias —nacionales e internacionales— no puede dejar de considerar la gravedad de la nueva situación, y la necesidad de reforzar los mecanismos de integración social y de solidaridad (incluso los de solidaridad interesada y, por supuesto, los de solidaridad impuesta u obligatoria).

La dimensión europea de los problemas descritos exige, pues, la definición de políticas nacionales de gasto en protección social convergentes y, probablemente, generosas (al menos, con garantías de no regresión).

El destino común europeo de las respectivas economías nacionales no puede interpretarse en oposición a la doble exigencia de consolidación institucional y de interdependencia, interior e internacional, en la tarea de alimentar las instituciones de protección social.

## SEGUNDA

Sin embargo, no son tanto las instituciones de gasto cuanto las financieras las que ofrecen mayores contrastes en su comparación internacional y, por tanto, las que demandan mayor urgencia reformadora.

Cabe distinguir, al menos, *dos diferentes modelos financieros* de la seguridad social en el interior

de la CEE; cada uno de ellos con *dos variantes* netamente diferenciadas:

- En primer lugar, los *modelos no contributivos* (o modelos presupuestarios), en los que la mayor parte de la carga recae sobre los recursos del Estado, sean éstos los recursos generales (variante primera) o los procedentes de impuestos especiales (segunda variante).

- En segundo lugar, los *modelos contributivos* (o autónomos), básicamente financiados con cuotas de los asegurados y sus empresas; entre ellos hay algunos en los que se opera de modo unificado o integrado para todo el sistema protector, pero en la mayoría la financiación autónoma funciona de forma diversificada e independiente por ramas de prestaciones o por regímenes, que agrupan colectivos particulares de asegurados.

Si de la explicación teórica o modélica se pasa a la distinción real o práctica, se observan también «enormes diferencias» —tal y como ha denunciado recientemente el Parlamento Europeo— en los costes de seguridad social de las respectivas empresas y, en general, en la distribución de las cargas entre las distintas fuentes tradicionales de recursos. Así, las cotizaciones patronales varían desde el 10,9 por 100 en Dinamarca al 53 por 100 en Alemania; las cotizaciones de los trabajadores oscilan entre el 3,7 por 100 de Dinamarca y el 36 por 100 de los Países Bajos, y las subvenciones estatales pasan desde el 18,6 por 100 en Holanda al 81,5 por 100 en Dinamarca.

El centro de la atención crítica lo constituyen las cotizaciones, y de entre éstas, las cotizaciones empresariales; aunque, inevitablemente, la reforma de cualquiera

de los elementos que componen la estructura financiera de la seguridad social provoca la revisión automática de todos los demás.

Tanto da, en efecto, disponer de altas cargas sociales, pero combinadas con una fiscalidad baja y unos salarios relativamente reducidos, como contar con cargas sociales ligeras, pero acompañadas de salarios altos y deducciones fiscales considerables. Con todo, la tendencia europea parece fijarse mayoritariamente sólo en la reducción de las contribuciones sociales, sean cuales fueren sus consecuencias inmediatas en el volumen e importancia relativa de las demás fuentes de recursos. O, en su caso, en los niveles de protección social.

### TERCERA

Cuatro son, en lo esencial, los *objetivos* pretendidos por las políticas de reforma de los sistemas de cotización de la seguridad social en Europa.

- El primer objetivo es la *reducción de las cotizaciones empresariales*. Ese primer objetivo se juzga posible, sin merma de la tarea asistencial que la seguridad social debe cumplir, transfiriendo parte de sus cargas actuales a los hogares, vía impuestos.

- El segundo objetivo consiste en la *diversificación de las bases sobre las que se opera el cálculo de esas mismas cotizaciones patronales*. Se trata de una finalidad que podría alcanzarse incorporando nuevos elementos junto al tradicional de distribución o reparto de las cargas sociales entre las empresas; a saber, el volumen de los salarios que respectivamente pagan.

- El tercer objetivo es la *reorientación del destino de los recursos obtenidos* por el procedimiento de las contribuciones sociales. La reorientación de los recursos requiere una contemplación global de todas sus diversas fuentes, y no sólo de las contributivas directas. Y consiste en especializar cada una de esas fuentes de conformidad con una concepción funcional múltiple de la seguridad social.

Se trataría, en definitiva, de destinar las cotizaciones sociales a la financiación preferente de las prestaciones de sustitución de rentas, así como a costear algunas prestaciones complementarias de adaptación profesional y de promoción social.

Los recursos fiscales, sin embargo, se destinarían a cubrir los costes de protección de la salud y los de la atribución de rentas de compensación, incluidas las prestaciones por cargas familiares.

La protección contra el desempleo dispondría, por contraste, de una financiación dual —cuotas e impuestos— más equilibrada que la de las demás prestaciones.

- En cuarto y último lugar (cuarto objetivo), se aspira a la *armonización de las cargas sociales entre los diversos regímenes de seguridad social internos de cada uno de los sistemas nacionales* (general, agropecuario, de trabajadores independientes, de funcionarios públicos, de empleados de hogar...) y, por supuesto, de la globalidad de esos sistemas nacionales en el marco internacional europeo.

La armonización internacional requiere, como paso previo, una razonable armonización interna, y es tanto más posible y necesaria cuanto mayor sea la interde-

pendencia de las economías nacionales consideradas. Una vez más, es procedente anotar la necesidad de un «espacio social único» para hacer posible el «mercado interior único» que se desea para 1992.

#### CUARTA

Existe, obviamente, mayor coincidencia política y social en la determinación de los objetivos de la reforma del sistema de contribuciones empresariales que en la elección de las *medidas para llevar a cabo esa reforma*.

El conjunto de esas medidas puede ser agrupado en los siguientes bloques:

- Medidas destinadas a *distribuir más equilibradamente* las cargas sociales.

- Medidas orientadas por el propósito de lograr una *adecuada selección en la asignación de recursos* de diversa procedencia (empresarial, estatal, de los hogares) a las diferentes funciones de protección social (de compensación de cargas y riesgos o de sustitución de rentas).

La mejor *distribución de cargas* engloba, entre otras de menor importancia, medidas reformadoras relativas a la reducción pura y simple de las cotizaciones empresariales, como medio para estimular la inversión y el empleo; a la corrección de las desigualdades económico-financieras existentes (entre regímenes, entre colectivos de asegurados incorporados a un mismo régimen, entre empresas según su tamaño o por su diferente tecnología, o en atención al volumen del empleo que facilitan); y, en fin, a la traslación a los Presupuestos Generales del Estado del coste de las denominadas

«cargas indebidas» (esto es, de los gastos que, correspondiendo por su naturaleza a la «solidaridad general» o total —al Presupuesto del Estado— se financian en el marco más restringido de la «solidaridad profesional», es decir, por el presupuesto de la seguridad social).

Es evidente que esta última categoría de medidas reformadoras —las que liberan de cargas a los regímenes de protección social contributivos— participa, en alto grado, de las características de cuantas corresponden al segundo bloque enunciado: el relativo a la adecuación entre las diferentes fuentes de recursos y cada una de las funciones que atienden los sistemas europeos de seguridad social.

Los *temas sobre redistribución de cargas que han planteado un debate más profundo*, y que han alcanzado a veces consagración en los ordenamientos jurídicos de los estados, son estos tres:

— Primero, la *reducción directa de las cuotas patronales*.

Las empresas, y en particular las industrias con fuerte coeficiente de mano de obra, se quejan de que las cotizaciones de seguridad social que se les hace pagar encarecen sus productos, impidiéndoles competir en el mercado internacional. Solicitan, en consecuencia, una mayor homogeneidad en la determinación de los «costes sociales adicionales» (es decir, no salariales) de todas ellas.

Por otra parte, y dado que las cotizaciones se ligan por lo común a la «nómina de salarios», se juzgan también como contradictorias con los objetivos de las políticas de empleo. De ahí que una de las medidas más frecuentemente adoptadas por los

gobiernos para estimular la contratación laboral de grupos determinados —jóvenes, minusválidos, etc.— sea la de eximir total o parcialmente a las empresas de sus obligaciones de cotización por tales trabajadores. Esa misma es la razón en la que se fundamentan las demandas de un mejor reparto de la financiación entre cotizaciones e impuestos y de que las medidas correspondientes tengan muy en cuenta las diferencias de volumen de las empresas, ya que las pequeñas y medianas son las que más contribuyen a la expansión del empleo (en España, por ejemplo, estas empresas absorben más del 80 por 100 del total del empleo privado).

De modo aún más general, se aspira, sobre todo, a aligerar la carga financiera de las empresas por la creencia de que «los gastos de seguridad social *son mayores y crecen más deprisa* cuando son financiados con las contribuciones de los empleadores».

La combinación de esos dos efectos, en fin, es una causa importante entre todas las que agravan la recesión económica y atentan contra la estabilidad financiera de los propios sistemas de seguridad social.

No hay, sin embargo, unanimidad en la aceptación de la reducción pura y simple de las cuotas. Se alega en su contra que, aunque sea cierto que los empresarios podrían beneficiarse a corto plazo si las cotizaciones se redujeran, no es probable que la ventaja así lograda fuera duradera. Lo que ganaran abonando cotizaciones más bajas seguramente tendrían que pagarlo, tarde o temprano, en forma de mayores sueldos y salarios, o en otros gastos de personal (incluidos los gastos de seguridad so-

cial complementaria establecida por la negociación colectiva).

Si el argumento tuviera solidez —se dice también— los países de la Comunidad Europea en los que las cotizaciones son reducidas se habrían beneficiado mucho en el curso de los años, a expensas de aquéllos en los que las cotizaciones son altas. Pero no parece que esto haya ocurrido en la práctica. Lo que cuenta para la competitividad, se concluye, es el total de los costes de mano de obra, y las cotizaciones de seguridad social son sólo una parte, y no precisamente la más alta, de ese coste total.

— El segundo tema debatido sobre redistribución de cargas se refiere a la *sustitución de los salarios por el IVA como base de cálculo* de las cotizaciones patronales.

Se propone también, en efecto, que las cotizaciones de los empresarios consistan en una proporción del valor añadido, y no en un porcentaje de los sueldos y salarios pagados.

Sin embargo, ni siquiera las organizaciones empresariales se muestran muy favorables a esta propuesta. Así, los empresarios alemanes se han opuesto a la medida en cuestión; la rechazan como método general de financiación de la seguridad social y también como fuente de recursos complementarios. Juzgan los empresarios alemanes que su aceptación tendría efectos negativos sobre la producción y sobre el factor capital.

Con carácter más específico, los estudiosos de las finanzas de la seguridad social alegan que esta sustitución provocaría mayores gastos de gestión recaudatoria, de control y administrativos, retrasaría muy probable-

mente el progreso técnico y haría disminuir la competitividad interior.

Dada su pertenencia al bloque de los impuestos indirectos, por último, se añade que la cotización sobre el valor añadido comportaría una degradación sensible en la aplicación del principio de solidaridad y, en consecuencia, una menos justa distribución de las cargas sociales.

— El tercer y último tema sometido a debate para redistribuir mejor las cargas de la seguridad social se refiere a la *supresión de los topes máximos de cotización*. En efecto, la existencia generalizada de un tope máximo sobre los ingresos salariales (base de cotización) para calcular las cuotas está cada vez más cuestionada en Europa.

Se opina que cuando las cotizaciones son proporcionales a las ganancias, pero están sujetas a un tope máximo, son socialmente represivas, entrañan una exoneración relativa de los salarios más altos y comportan discriminaciones favorables para las empresas que pagan salarios poco elevados.

De ahí, por ejemplo, la propuesta del Consejo de Europa en favor de la supresión progresiva de los topes máximos, al menos para algunas ramas, que puede ser compensada con una reducción de los tipos de cotización, a fin de no gravar demasiado los salarios.

Algún sector doctrinal, sin embargo, discrepa de tales recomendaciones. En su opinión, la supresión del tope de cotizaciones no restablece en absoluto el equilibrio de cargas entre empresas; antes al contrario, dicha supresión sólo serviría para incrementar la carga de las empresas con

empleo intensivo respecto de aquéllas en las que predomina el uso del factor capital.

Pese a todo, la medida tiene aplicación reciente —aunque parcial— en algunos países comunitarios: Italia, para la mayoría de las ramas; Bélgica, Alemania y otros, para prestaciones familiares.

Por su parte, el *segundo bloque* de medidas reformadoras —el destinado a lograr una adecuada *selección en la asignación de los recursos*— engloba dos tipos de medidas de especial importancia: las que *especializan financieramente a cada una de las funciones* (función de compensación o de sustitución de rentas, respectivamente) de la seguridad social y las que pretenden una *utilización más racional de los recursos*.

— Se observa, en primer lugar, una tendencia bastante clara a que las prestaciones económicas orientadas a garantizar un *mínimo social sean financiadas, completa o principalmente, con fondos públicos*, ya que se destinan a toda la población (pensiones de base, asistencia sanitaria en el Reino Unido, en Dinamarca...).

Asimismo, algunas de las prestaciones sociales típicas de la seguridad social (prestaciones familiares, por ejemplo) tienden a ser financiadas con fondos públicos pese a no estar universalizadas, es decir, no estar siempre destinadas a toda la población (Irlanda, Portugal, Dinamarca...).

Las *rentas de sustitución* (pensiones y subsidios temporales), por su parte, refuerzan en todas partes su *carácter contributivo* esencial, financiándose con cuotas sociales en gran medida.

En fin, las demás prestaciones —y señaladamente las de *desempleo*— tienden a financiarse de *modo combinado*, buscando los convenientes equilibrios entre las cotizaciones sociales y las aportaciones del Estado.

— Se incluyen también en este bloque de medidas de financiación selectivas los programas de *control de gastos innecesarios o excesivos*, atendidos los fines a los que se destinan.

Sobresalen, por su mayor frecuencia, las decisiones sobre aplazamiento de las revalorizaciones y, en menor medida, la incorporación de restricciones en el principio de automaticidad en la adaptación de la cuantía de las pensiones a la evolución de los precios o de los salarios; las de establecimiento de una mayor interdependencia entre la cuantía de las prestaciones y la de las cuotas individualmente pagadas, o las consistentes en incorporar un mayor rigor en cuanto al régimen jurídico aplicable para causar o conservar el derecho a protección. Son medidas que prueban su eficacia, sobre todo, en relación con las prestaciones en servicios o técnicas, y particularmente en las sanitarias. Las experiencias europeas en este campo, en efecto, confirman cómo la universalización progresiva de la cobertura sanitaria y el encarecimiento de la tecnología médica pueden compensarse limitando la demanda por medios racionales y no discriminatorios, e incorporando un *plus* de competitividad en la provisión de los cuidados de salud.

## QUINTA

Si Europa es el destino de la economía española, las contribuciones sociales de las empresas

españolas deben encarar metas y derroteros semejantes a los que se siguen para la reforma financiera de los demás sistemas europeos de seguridad social.

Es ésa una demanda reiterada por los empresarios y, sin duda, atendida de buen grado por los gobiernos de los últimos años.

Hay que anotar, como cuestión previa, que en España, a comienzos de esta década, las cotizaciones empresariales no satisfacían ninguno de los objetivos de selección y redistribución financiera enunciados. Las cuotas eran no sólo discriminatorias (según tamaño y actividad de la empresa, por ejemplo) y regresivas (dedicadas, sin más, de modo indiferenciado, a la cobertura de todos los riesgos sociales considerados), sino que además crecían en un cierto descontrol por comparación con la evolución de las demás fuentes de recursos.

Los años transcurridos después han permitido serias correcciones a esa tendencia errática y contraproducente. Los hechos y las cifras son concluyentes. Es mucha la aproximación producida, sin perjuicio de que ésta pueda ser valorada por algunos como insuficiente o, por el contrario, calificada de excesiva.

• En primer lugar, se ha procedido, si no a suprimirlo, sí al menos a *elegir sensiblemente el tope máximo de cotización*. Su progresión entre 1980 y 1989 ha sido notablemente superior a la de los salarios. En relación con el IPC, su mayor incremento total es de 13 puntos y medio (12,9 y 107,4 por 100, respectivamente). En cálculo interanual, la diferencia es del 0,76 por 100.

Por otra parte, los topes máximos por categorías profesionales, que operan en la práctica como

un segundo factor de regresividad, también han sido revisados al alza en estos años.

• En segundo lugar, se ha procedido a una notable reducción, alegando la necesidad de su racionalización, del gasto en prestaciones. No dispongo de información cuantificada al respecto, pero será suficiente con enunciar algunas de las medidas reductoras para hacerse idea de la importancia de sus efectos.

Quizá la más conocida de estas medidas la constituye la denominada «Ley de Pensiones» de 1985, que ha sido el origen de las divergencias, hoy agudizadas, entre el gobierno y los sindicatos UGT y CC.OO. La Ley supone una reducción en la cuantía inicial de las pensiones de vejez e invalidez y mayores dificultades para acceder a la protección, al ampliar en un tercio los «períodos de espera» o de «carencia» (que, por ejemplo, pasan de 10 a 15 años de cotizaciones previas para la pensión de vejez).

Pero hay otras muchas restricciones acordadas en estos años. Así, desde comienzos de la década, se han sucedido medidas de reducción del importe inicial de las pensiones; de congelación de las pensiones de mayor cuantía durante largos periodos; de congelación indefinida de las cuantías de las asignaciones por hijo a cargo; de reducción sensible en el número de beneficios de protección familiar, mediante la supresión de las prestaciones por cónyuge a cargo; de incremento notable de los periodos de carencia (o cotizaciones previas) para poder acceder a la jubilación o a la protección por invalidez; de reducciones en el porcentaje de desempleados subsidiados, en la duración de la percepción de prestaciones por esta

contingencia, así como de restricción en los importes de los correspondientes subsidios; de aumentos importantes en el porcentaje del coste de las prestaciones farmacéuticas que se carga a los enfermos (habiéndose llegado hasta el 40 por 100 del precio de éstos), y otras medidas menores, como la inexplicable calificación como pensiones concurrentes de algunas pensiones obligatorias básicas y otras complementarias libres, con objeto de reducir sus importes.

- En tercer lugar, se ha procedido a una *reasignación de los recursos* en atención a los distintos capítulos de gastos.

En particular, la última Ley de Presupuestos Generales del Estado ha definido como de financiación presupuestaria o fiscal (mediante subvenciones estatales y no mediante cuotas, o sólo con ligera parte de las cuotas) las prestaciones sanitarias y los complementos por mínimos de las pensiones, los cuales guardan relación con las necesidades de subsistencia básicas antes que con los importes de los salarios de actividad de sus titulares. Asimismo, está previsto que las nuevas pensiones no contributivas de la seguridad social y las prestaciones familiares de alcance universal, de próxima implantación, no se financien con cuotas, sino con impuestos. El desempleo, en fin, en su versión asistencial o no asegurativa, dispone también de financiación general estatal.

Todo ello, obviamente, redundará en beneficio de las cargas contributivas de las empresas, quienes soportaban hasta ahora del mayor peso.

- En cuarto lugar, *se han suprimido o aliviado las diferencias existentes en la carga contribu-*

*tiva de unas y otras empresas según cual fuera el régimen de encuadramiento o pertenencia —el general o alguno de los regímenes especiales— de cada una de ellas.*

Aunque las cargas contributivas que gravan a las empresas del régimen general (las de la industria y los servicios) sigan siendo muy superiores a las de las empresas agropecuarias (lo que constituye, sin duda alguna, uno de los graves problemas pendientes), lo cierto es que se han hecho desaparecer muchas otras especialidades financieras, mediante la supresión de otros tantos regímenes especiales y exceptuados: la mayoría de los exceptuados (quizá, con la sola excepción importante de la Institución de Previsión Telefónica) y numerosos especiales (los de representantes de comercio, de artistas y toreros, de escritores de libros y de ferroviarios, entre otros).

- En quinto y último lugar, *se ha aplicado una apreciable y paulatina reducción de las cuotas empresariales*, mediante decisiones de diverso tipo.

A este respecto, conviene considerar los siguientes datos:

1. Que en el período 1982-1987 se ha *reducido en 4,3 puntos el tipo de cotización empresarial* y que, en ese mismo período, han *disminuido en un 10 por 100 las primas por accidentes de trabajo*, íntegramente a cargo de las empresas.

2. Que parte de las *nuevas formas de contratación laboral* (contratos de formación y en prácticas, sobre todo) se financian con cargo a la propia seguridad social —en todo caso, con cargo a recursos públicos— *vía desgravaciones y bonificaciones*

*en la cuota empresarial*. Si son ciertas las estimaciones del Instituto Sindical de Estudios, por esta vía se ha reducido la carga empresarial a la seguridad social en una progresión que va desde 6.000 millones de pesetas en 1985 a 80.000 millones en 1987.

3. Que la *aportación estatal* a las finanzas de la seguridad social ha evolucionado al alza, e intensamente, en paralelo con la disminución de las cotizaciones: entre 1979 y 1986, el porcentaje de participación de las cotizaciones sociales sobre el PIB ha pasado desde el 11 al 9,55 por 100, aproximadamente, en tanto que las aportaciones estatales se elevaron del 0,71 al 3 por 100.

Todas las anteriores medidas reductoras han supuesto que las empresas hayan dejado de abonar a la seguridad social española, en el período 1982-1987, cerca de 2 billones de pesetas; exactamente 1,8 billones, según datos oficiales. Para valorar la importancia de esa cantidad, baste saber que equivale a casi una quinta parte del total recaudado en ese mismo período en el régimen general (exactamente, el 18,5 por 100 de ese total).

4. Que se mantiene *un tope máximo general* de cotización, y diversos *topes máximos por categorías profesionales* muy alejados, a la baja, de los salarios reales de los trabajadores. En algún sector, como el de la energía, y según estimaciones sindicales, el salario real medio de las categorías profesionales superiores sobrepasa en más del 50 por 100 al tope máximo de cotización de esas categorías.

Según las mismas fuentes, la consecuencia de esos topes máximos tan irreales es que se *reduce en casi seis puntos el tipo de cotización efectivo* para el

caso de los cotizantes afectados por el tope.

Pese a la evolución descrita, las *peticiones sociales en favor de nuevas y sustanciales reducciones en la contribución empresarial* a la seguridad social se mantienen firmes.

El fundamento invocado es siempre de *naturaleza comparativa: las cotizaciones empresariales* —se dice— se sitúan en España nada menos que *11 puntos por encima de la media europea* (53,2 y 42,1 por 100, respectivamente) en porcentaje de participación en la financiación total (año 1984). Por el contrario —se añade— las *cuotas de las personas* protegidas están *3 puntos por debajo* de la media europea correspondiente (*19,9 y 23 por 100*), y las aportaciones del Estado son también *inferiores* a su media, en esta ocasión con *4 puntos de diferencia* (*25,8 por 100 en España por 29,8 de media en la CEE*).

Esa aparente *situación discriminada de las empresas españolas*, en cuanto que soportan un mayor porcentaje de la financiación de la seguridad social que el resto de las europeas de la competencia, se mantiene también cuando la comparación se amplía al ámbito de la OCDE. En efecto, las cotizaciones sociales representan el 24 por 100 de *presión fiscal global media* en los países de la OCDE, cuando en España esa misma relación es casi el doble; nada menos que del 41,5 por 100.

De todos modos, la situación real, en *términos absolutos*, que son los que en definitiva cuentan, no es tan discriminatoria. Incluso puede ser calificada de favorable.

En efecto, el *peso de las cotizaciones empresariales en el PIB*,

en España, es inferior a la media de las cotizaciones empresariales en la CEE. Conforme a los datos del Instituto Sindical de Estudios, la diferencia es de 2 puntos del PIB. En todo caso, la comparación con los países en los que las cotizaciones son inferiores a las aplicables en España no es ilustrativa: se trata de países —Irlanda, Dinamarca, Gran Bretaña— donde el modelo financiero no es contributivo, sino fiscal o presupuestario. Además, los *costes laborales de las empresas españolas* —tanto los directos como los indirectos, y desde luego los costes totales— son asimismo inferiores a los de la mayoría de los países desarrollados. Así lo confirman estudios, internacionalmente muy estimados, del Instituto Alemán de Economía. Según tales estudios (1985), en un total de 18 países considerados, sólo cinco (Grecia, Irlanda, Gran Bretaña, Japón y Dinamarca) presentan unos *costes laborales adicionales* inferiores a los de España. De ellos, únicamente Grecia ofrece unos *costes laborales totales* más bajos que los de las empresas españolas.

En fin, el hecho de que las cotizaciones obreras (los ingresos procedentes de las familias) y las aportaciones estatales sean en España inferiores a las medias europeas respectivas no es ninguna ayuda para la pretensión de nuevas y sustanciales reducciones de la carga empresarial. Antes al contrario, sólo sirve para justificar *incrementos proporcionales en todas y cada una de las tres fuentes de recursos*; incrementos, por cierto, que sólo se han producido hasta ahora en dos de ellas: la de las familias y la estatal.

De cuanto queda dicho, no conviene concluir que la demanda empresarial en favor de nuevas rebajas sea ilegítima; en

último extremo, esa es la pretensión de las autoridades económicas y, desde luego, la de las representaciones empresariales en todos los países de la Comunidad. Ya se ha anotado el porqué de esa actitud reductora. Tampoco puede ser calificada como una pretensión absurda o imposible, por cuanto está siendo —como también se ha visto— gradual y prudentemente satisfecha desde los poderes públicos a todo lo largo de las dos últimas legislaturas. Lo que sí ha de ser censurado, por incongruente, es que se invoque en apoyo de tales demandas el dato internacional comparado.

## BIBLIOGRAFIA

ACUERDO NACIONAL SOBRE EMPLEO. COMISIÓN TRIPARTITA PARA LA RACIONALIZACIÓN Y MEJORA DE LA SEGURIDAD SOCIAL (1982): «Documentos», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, número 12-13, apéndice.

AISS. SECRETARÍA GENERAL (1981): «Reciente labor de la AISS sobre la financiación de la Seguridad Social», Ginebra (doc. multicop.).

CASTÁN TOBEÑAS, J. (1966): «La Seguridad Social y su actual perspectiva», *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, Madrid.

CAZES, B. (1981): «¿Está en crisis el Estado protector?», en *El intervencionismo social del Estado: nuevas perspectivas*, Madrid.

COMISIÓN CEE (1988): «Proyecciones a medio plazo de los gastos en concepto de protección social y su financiación», Doc. (88) 655/3, Bruselas.

— (1988): «Cuadros comparativos de los regímenes de Seguridad Social aplicables en los Estados miembros de las Comunidades Europeas (Régimen General)», Madrid.

— (1989): «Documento base (Seminario Europeo sobre la financiación de la protección social)», *Revista de Seguridad Social*, número 35.

CONSEJO DE EUROPA (1979): «Examen general de la financiación de la Seguridad Social en los Estados miembros del Consejo de Europa», *Revista de Seguridad Social*, n.º 1.

— (1981): «La aplicación general de la Seguridad Social como aspecto de la política social», diciembre (doc. multicop.).

CRUZ ROCHE, I. (1982): «La financiación de la Seguridad Social y su reforma», *Pensamiento Iberoamericano*, n.º 1.

DEELEK, H. (1980): «Un modo distinto de financiar la Seguridad Social: la cotización sobre el valor añadido», en *La financiación de la Seguridad Social: los modelos alternativos y su crítica*, IESSS, Madrid.

DE JOUVENEL, B. (1974): «El crecimiento económico», en *Economía y Sociedad Humana*, Madrid.

DEUTSCHER INSTITUTE VERLAG (1986): «Industrielle Aróitskosten im internationalen Vergleich», *IVTRENDS*, n.º 2/86, junio.

EUZEBY, Ch. y A. (1981): «Modalidades de financiación de la Seguridad Social, costo de mano de obra y empleo», Ginebra (doc. multicop.).

EUZEBY, Ch. (1983): «Protection sociale et concurrence internationale», *Droit Social*, n.º 12.

FUENTES QUINTANA y otros (1982): «Estrategia para un tratamiento de los problemas de la Seguridad Social», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 12-13.

GONZALO, B. (1985): «Las pensiones de la Seguridad Social y el déficit público», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 23.

— (1987): «Examen general de la financiación de la Seguridad Social en la CEE: modelos de financiación, problemas y alternativas», *Revista de Seguridad Social*, n.º 36.

GONZALO-FERRERAS-TEJERINA (1985). *Evolución y tendencias de la Seguridad Social durante la crisis económica*, Madrid.

GUILLIAND P. (1989): *La Sécurité Sociale dans une société en mutation*, Estrasburgo.

INSTITUTO DE ESTUDIOS DE SANIDAD Y SEGURIDAD SOCIAL (1980): *La financiación de la Seguridad Social (los modelos alternativos y su crítica)*, Madrid.

INSTITUTO SINDICAL DE ESTUDIOS (1988): «Evolución social en España, 1977-1987», en *Cuadernos ISE*, n.º 2, Madrid.

JIMÉNEZ, A. (1989): «La financiación de la protección social en España. Especial referencia a las pensiones», *Revista de Seguridad Social*, n.º 35.

LAUNAY, J. P. (1984): «Los problemas de financiación de la Seguridad Social», en *La reforma de la Seguridad Social en Europa (II)*, Madrid.

— (1989): «Consecuencias macroeconómicas de las diferentes alternativas de financiación de la protección social», *Revista de Seguridad Social*, n.º 35.

LÓPEZ GANDÍA (1984): «Seguridad Social y crisis económica: un ajuste de cuentas con el "Welfare State"», en *El Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social ante la crisis económica*, Madrid.

MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (1988): *Presupuestos de la Seguridad Social*, Cifras y datos. Ejercicio 1989, Madrid.

OIT (1985): *La Seguridad Social en la perspectiva del año 2000*, Ginebra.

OIT, DEP. DE SEGURIDAD SOCIAL (1981): «Racionalización de los métodos de financiación de la Seguridad Social», Ginebra (doc. multicop.).

PERRIN, G. (1984): «Consideraciones previas a la reforma de la Seguridad Social», en *La reforma de la Seguridad Social en Europa*, Madrid, IELSS.

— (1984): «Para una reforma de la financiación de la Seguridad Social», en *La reforma de la Seguridad Social en España*, tomo II, Madrid, IELSS.

PIETERS, D. (1987): «Italia, ¿un espacio europeo de Seguridad Social en 1992?», *Revista de Seguridad Social*, n.º 36 (versión española).

*Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, número 3, monográfico, 1989.

*Revista de Seguridad Social*, «Seminario sobre la financiación de la protección social», número 35, especial monográfico, 1987.

ROJO DUQUE, L. A. (1989): «Problemas y perspectivas de la financiación de la protección social en Europa», *Revista de Seguridad Social*, n.º 35.

ROSANVALLON, P. (1981): «Estado-Providencia y sociedad solidaria», en *El intervencionismo social del Estado: nuevas perspectivas*, Madrid.

SEGURA, J. (1989): «La financiación de la protección social en Europa» (ponencia de síntesis del Seminario sobre financiación de la protección social), *Revista de Seguridad Social*, n.º 35.

SIREN, P. (1980): «Problemas planteados a la Seguridad Social por la recesión económica y la inflación», en *La financiación de la Seguridad Social. Los modelos alternativos y su crítica*, IESSS, Madrid.

VICENTE MERINO, A. (1989): «Los recursos para la financiación de la protección social», *Economía y Sociología del Trabajo*, n.º 3, monográfico sobre «La protección social».

VILLA, L. E., y DESDENTADO, A. (1983): *La reforma del sistema español de Seguridad Social*, 2.ª ed., Madrid.