LA FINANCIACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL MARCO DE UN SECTOR PUBLICO EUROPEO

En el camino hacia la consecución del mercado único europeo, es preciso considerar el papel que corresponde a los sistemas de seguridad social. Con una descripción de las distintas perspectivas desde las que puede abordarse este tema, comienza este artículo de **Carlos Monasterio Escudero.** El autor, tras describir la forma en que se crean y evolucionan los sistemas de seguridad social, pasa a analizar brevemente aquéllos que están vigentes en la CEE, así como los problemas que estos sistemas tienen en común, para proponer seguidamente algunas soluciones a tales problemas y cerrar su colaboración con un resumen de las principales conclusiones que se deducen del análisis realizado.

I. INTRODUCCION

EL papel que han de jugar los sistemas de seguridad social en la consecución de un mercado único europeo puede contemplarse desde diferentes perspectivas.

Una primera aproximación sería la de considerar este asunto dentro del contexto más amplio de la armonización fiscal europea. La construcción del mercado único en Europa ha pasado por una primera fase en la cual el objetivo ha sido conseguir el libre funcionamiento de los mercados de productos. Las medidas en este sentido han sido la Tarifa Exterior Común y, sobre todo, la más compleja tarea de armonizar la imposición indirecta, eligiendo como base común un impuesto sobre el valor añadido tipo consumo, exigido en destino, gestionado por el método del crédito fiscal y aplicado según normas comunes (sexta directiva de 1977). Tras esta primera etapa armonizadora, sería hora de plantearse como objetivo la unificación de los mercados de factores. Habría que trabajar aquí en dos frentes; respecto a los mercados de capitales, armonizando la imposición sobre sociedades, que es el principal gravamen diferencial que recae sobre este factor. Por lo que respecta al trabajo, el principal elemento distorsionante en el mercado laboral serían las cotizaciones sociales o impuestos de nóminas utilizados para financiar la seguridad social, que podrían conducir a una asignación ineficiente del factor trabajo.

Este enfoque presenta, sin embargo, dos limitaciones. Por un lado, y visto desde la perspectiva de los sistemas nacionales de seguridad social, es un enfoque parcial, dado que sólo se contempla la vertiente de la financiación. Las consecuencias de una armonización en materia de cotizaciones sociales serían intensas para la mayor parte de los países comunitarios, que utilizan las cotizaciones como instrumento financiero fundamental, pero de alcance mucho más limitado para aquel grupo de países (Dinamarca, Reino Unido e Irlanda) en los cuales las cotizaciones juegan un papel más reducido. De otro lado, debe despejarse una duda inicial acerca de la necesidad de armonizar este tipo de gravámenes sobre el factor trabajo.

La exposición clásica de los efectos distorsionantes creados por un impuesto que se establece en el mercado de un factor parte de la «cuña impositiva» que surge entre la remuneración bruta y neta de ese factor. Este análisis está implícitamente apoyado sobre la no afectación impositiva, bajo la cual el pago del impuesto supone un coste sin contrapartidas para el contribuyente.

Sin embargo, en el caso de las cotizaciones sociales, nos encontramos con que su pago va generando unos derechos adquiridos, que se traducirán en las prestaciones a percibir en el futuro (supuesto que se trate de un sistema de base profesional y proporcional).

En este caso particular, por tanto, el efecto del impuesto no sería el de disminuir las retribuciones del factor trabajo, sino el de asignarlas a lo largo del ciclo vital entre retribuciones directas (salario en mano) y salarios diferidos, a percibir durante la jubilación.

Una segunda aproximación sería la de plantearse la armonización de los sistemas comunitarios de seguridad social como un objetivo en sí misma, y no como una cuestión subsumida en el proceso de armonización fiscal europea.

En este sentido, el objetivo a conseguir sería el de garantizar que los trabajadores comunitarios, a igualdad de carreras laborales (niveles salariales semejantes e igual número de años cotizados), obtuvieran una pensión equivalente. Si los sistemas públicos de seguridad social a los que el trabajador hubiera cotizado funcionasen bajo el régimen de capitalización, el problema quedaría resuelto reconociendo el derecho a la transferibilidad de los fondos acumulados cuya titularidad correspondiese al trabajador.

Sin embargo, dado que los sistemas de seguridad social comunitarios operan bajo el régimen de reparto, la cuestión debe plantearse en otros términos. El reconocimiento mutuo entre distintos sistemas nacionales de las cotizaciones efectuadas en otro país, a efectos de cómputo de las pensiones a pagar, no resolvería el problema, puesto que las diferentes legislaciones nacionales no ofrecen prestaciones del mimo nivel para carreras laborales idénticas.

Llegaríamos así a un planteamiento final más exigente, que conduciría a un Sistema Europeo de Seguridad Social, con fijación de normas comunitarias sobre cotizaciones y pensiones.

Por último, el proceso de acercamiento entre los regímenes comunitarios de seguridad social puede concebirse, de forma más gradual, como un proceso de convergencia paulatina. Puesto que una gran parte de los países miembros de la CEE tienen una estructura económica y demográfica bastante parecida, y sus sistemas de seguridad social hacen frente a retos similares, se trataría, en este caso, de buscar soluciones comunes a problemas que también son comunes. El estímulo de los organismos comunitarios al análisis de los problemas comunes y a la formulación de propuestas de reforma, así como el intercambio de información sobre los resultados de las reformas ensayadas en cada país, podrían ir abriendo paso a un consenso acerca de cuáles serían las soluciones más satisfactorias.

II. EVOLUCION, REFORMA Y CONVERGENCIA DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL

Se admite generalmente que los sistemas fiscales se diseñan y se reforman estableciendo un orden de prioridad entre una serie de objetivos, y teniendo en cuenta las características del sistema económico sobre el que van a operar. De la misma forma, podríamos aceptar, como punto de partida teórico, que los sistemas de financiación de los regímenes de seguridad social deben arrancar de las circunstancias demográficas y económicas imperantes, para articular el sistema de financiación más acorde con los objetivos perseguidos. Frente a este marco analítico ideal, ¿cuál es la realidad que contemplamos? En primer lugar, los objetivos de la seguridad social suelen estar poco definidos en muchos casos, mientras que, en otros, no están definidos en absoluto. La polaridad, en materia de objetivos, puede situarse entre un sistema en que sólo se tenga en cuenta el grado de necesidad (cien por cien redistributivo) y el extremo opuesto de atender sólo a la sustitución de rentas de la población activa (cien por cien proporcional). Como es sabido, la mayor parte de los casos reales son una solución de compromiso entre estos dos extremos. Esta solución no está explicitada de forma clara, y cambia según las circunstancias económicas imperantes.

En gran medida, este defecto proviene del hecho histórico de que los sistemas nacionales de seguridad social se han ido edificando por superposición de «seguros sociales», que han ido promulgándose de forma paulatina, sin que en ningún momento se haya reorganizado todo ese universo de una forma global. Esta es la razón de las incoherencias internas de los sistemas de seguridad social que han ido subsistiendo hasta el presente, y que son la causa de que éstos resulten ininteligibles para la mayor parte de los ciudadanos (Roberti, 1988, págs. 97-99; Vianes, 1988, página 131).

Tampoco los cambios demográficos se han tenido apenas en cuenta para adaptar a ellos los sistemas, según puede apreciarse en los casos siguientes.

1.º) Mientras que durante los últimos años ha aumentado de forma notable la esperanza de vida a los sesenta y cinco años, se han adoptado medidas conducentes a la jubilación anticipada, y se ha discutido el rebajar la edad de jubilación.

2.º) Por otra parte, la edad de jubilación es menor para las mujeres que para los hombres en cinco países comunitarios (Bélgica, Grecia, Italia, Portugal y Reino Unidos), mientras que, por el contrario, la esperanza de vida de las mujeres excede a la de los hombres.

En general, se observa que la evolución de los sistemas de seguridad social ha ignorado los factores demográficos, estando

mucho más influenciada por los cambios económicos. En los últimos veinte años, el peso creciente de los gastos de seguridad social ha hecho que este factor haya sido el primero a la hora de explicar el crecimiento global del gasto público (Saunders y Klau, 1985, págs. 191 y siguientes).

Para contener el gasto, se han adoptado, en varios países comunitarios, medidas de aplazamiento o modificación de los reajustes de las prestaciones. Otras modificaciones adoptadas como consecuencia de la crisis económica han hecho evolucionar los sistemas en el sentido de la convergencia. Así, en los sistemas de tipo profesional, se ha recurrido de forma creciente a las subvenciones estatales en la financiación del presupuesto. El motivo de esta medida parece estar más en la necesidad de financiar un gasto creciente sin elevar las cotizaciones sociales, por el temor a penalizar el empleo, que en el deseo de aumentar el componente redistributivo del sistema. En lo que respecta al gasto, los sistemas proporcionales han ido introduciendo la garantía de un nivel mínimo de pensiones.

En los sistemas de tipo universal, el deseo de mejorar las pensiones básicas ha chocado, por un lado, con el elevado coste que supone aumentar las prestaciones en este tipo de sistemas y, por otro, con la creciente resistencia fiscal de los contribuyentes.

Por eso, los sistemas universales han evolucionado hacia sistemas mixtos, en los cuales la prestación básica se ha complementado con pensiones ligadas a los ingresos previos y financiadas por cotizaciones sobre los salarios.

Es importante subrayar que esta convergencia entre los sistemas de seguridad social se ha producido sin reforma, y que ha sido, en general, la presión de las circunstancias económicas la que ha reducido las diferencias entre regímenes.

Precisamente, esta ausencia de reformas en profundidad es uno de los rasgos que diferencian a los sistemas fiscales de los sistemas de seguridad social. Mientras, periódicamente, los sistemas fiscales se han ido reformando para ajustarlos a las cambiantes circunstancias económicas y a un orden cambiante de jerarquía entre los objetivos perseguidos (sobre todo en lo que respecta a los valores de equidad y eficiencia económica), tras la elaboración y discusión de propuestas de reforma fiscal (informes Carter, Meade, Lodin, Bradford, etcétera) los sistemas de seguridad social han experimentado pocos cambios globales, y muchas de las medidas adoptadas han sido contradictorias entre sí.

Hasta mediados de la década de los setenta no pareció necesario introducir cambios, y en los años precedentes los sistemas fueron ampliando su campo, acogiendo a nuevos colectivos y otorgando prestaciones más generosas. Cuando la necesidad de reforma se hizo patente, las iniciativas en ese sentido fueron escasas y de contenido fragmentario.

¿A qué puede deberse la escasez relativa de reformas globales y sistemáticas en el campo de la seguridad social? Fundamentalmente, tres razones han estado detrás de este hecho.

1.ª) Existen poderosas fuerzas que frenan la reforma de la seguridad social. A diferencia de épocas pasadas, en que se ofrecía continuamente una protección más acabada a una población más numerosa, las reformas a plantear en el futuro van en una dirección opuesta, y es difícil encontrar apoyo político para reaccionar hoy frente a problemas que se materializarán a medio y largo plazo, como son los derivados del desequilibrio demográfico.

2.ª) Los objetivos múltiples y contradictorios que persiguen los sistemas de seguridad social hacen difícil formular propuestas que puedan contar con el suficiente apoyo, dado que medidas que suponen mejoras respecto a un objetivo pueden suponer un sacrificio inaceptable respecto a otro (Thompson, 1987, pág. 80).

3.ª) Ha existido una oferta relativamente escasa de propuestas reformadoras de amplitud (que considerasen el tema en su globalidad) en el campo de la seguridad social. Por este motivo, y al ser muy similares las estructuras demográficas y los problemas económicos en el área de la CEE, es indudable que la elaboración de informes y propuestas de reforma sería de utilidad común.

También sería deseable aplicar al campo de la seguridad social una serie de principios que la teoría de la Hacienda Pública ha venido utilizando en otros campos. Respecto a las cuestiones de equidad, es sabida la dificultad que supone formular criterios de equidad vertical que resulten aplicables para graduar las diferencias de trato a personas con diferente capacidad económica y/o grado de necesidad. Sin embargo, el principio de equidad horizontal, que exige tratar igual a los iguales, tiene una validez no discutida y presenta muchas más facilidades para su aplicación.

En el caso de los sistemas de seguridad social, *es válido tanto*

para los regímenes universales como para los de tipo profesional. Sin embargo, en estos últimos es un principio no respetado en múltiples ocasiones. En efecto, cuando la seguridad social se organiza en diferentes regímenes, para encuadrar a trabajadores con ocupaciones distintas, el sistema debería asegurarse al máximo de que las tasas de rendimiento sobre cotizaciones pagadas fuesen iguales para los distintos regímenes, lo cual no sucede en muchas ocasiones. Hay que subrayar que la aplicación al campo de la seguridad social del principio de equidad horizontal no excluye, en modo alguno, una cierta dosis de redistribución, que pasaría por formular algún tipo de criterio de equidad vertical.

En relación con este último punto, hay que hacer una seria *llamada de atención respecto a la conveniencia de asignar objetivos de equidad a los sistemas profesionales de seguridad social tal como éstos funcionan en la actualidad.* Hablar de equidad exige tener en cuenta alguna medida de la capacidad de pago, que es, por esencia, una medida global y no parcial. Aun suponiendo que por el lado del gasto lográramos diferenciar de modo adecuado los niveles de prestaciones, y admitiendo que estamos orientando el gasto en la dirección correcta, no parece, en modo alguno, que el origen de los fondos sea el más adecuado. En efecto, la financiación por impuestos sobre los salarios toma una medida muy parcial de la capacidad contributiva, y excluye precisamente del aporte de fondos a las fuentes de ingresos de las personas con mayor capacidad económica, como son las rentas de capital, las rentas empresariales y las rentas salariales por encima del límite de cotización. Si el resultado final es trasegar rentas de un lado a otro en el tramo inferior de la escala de rentas, efectuando transferencias de los asalariados medios y bajos a los pensionistas de baja renta, no parece que se trate de un resultado muy brillante.

Por último, los cambios introducidos en los sistemas de seguridad social y en los sistemas fiscales no se han planeado de forma conjunta, ni se han sometido a «pruebas de consistencia», debido a lo cual se han producido numerosas violaciones del principio de equidad horizontal, dado que, a menudo, las distintas prestaciones (jubilación, invalidez, desempleo) han estado sometidas a tratos fiscales distintos.

III. LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL EN LOS PAISES COMUNITARIOS

La clásica división entre sistemas universales y sistemas profesionales es perfectamente visible en la Europa comunitaria, en la cual la cuarta parte de sus miembros (Dinamarca, Irlanda y Reino Unido), tiene un sistema mixto de seguridad social, con una prestación básica complementada por prestaciones relacionadas con los ingresos previos.

El resto de países comunitarios está organizado según un modelo de seguro social, en el cual las pensiones dependen de las cotizaciones efectuadas.

Obviamente, los rasgos básicos de cada sistema tienen su correspondiente reflejo en los mecanismos de financiación, que están centrados en subvenciones del Estado o en cotizaciones de empresas y trabajadores, según los casos. Sin embargo, en la Europa comunitaria se aprecia también el acercamiento entre sistemas a que se hacía referencia en el apartado anterior. Más que con una ruptura, en el orden de financiación nos encontramos con una graduación continua.

En un extremo se encuentran Dinamarca e Irlanda, países en los cuales los fondos estatales constituyen la principal fuente de recursos. En una posición intermedia están el Reino Unido y Grecia, que, pese a estar encuadrados en tipologías diferentes, presentan un esquema de financiación muy similar. Por último, entre los países cuyos ingresos proceden mayoritariamente de cotizaciones, podemos establecer aún una división entre el caso de Bélgica, con una mayor aportación estatal, y el resto de países, más centrados en las cuotas, especialmente Francia, Italia, Holanda y España.

En los países con sistemas de tipo profesional, la división de las cotizaciones entre trabajadores y empresas se hace a partes iguales en Luxemburgo y Alemania, y de forma bastante equilibrada en Bélgica. En Francia, Grecia, Italia, Portugal y España el tipo que recae sobre los empresarios es superior al que soportan los trabajadores, mientras que sólo en Holanda sucede lo contrario.

Para evitar la falta de homogeneidad de las comparaciones entre tipos nominales de cotización, las tres últimas columnas del cuadro n.° 1 ofrecen tipos equivalentes de cotización, eliminando:

1.°) la cotización para contingencias distintas de la financiación de pensiones de jubilación, invalidez, viudedad y orfandad;

2.°) la existencia de tipos de cotización, que implica mayores

CUADRO N.° 1

TIPOS DE COTIZACION EN LOS PAISES DE LA COMUNIDAD EUROPEA

PAIS	TIPO DE SISTEMA	TIPOS NOMINALES DE COTIZACION			CONTINGENCIAS CUBIERTAS (1)	TIPOS EQUIVALENTES V R I	TIPOS EQUIVALENTES CON SUPRESION TOPES COTIZACION	TIPOS EQUIVALENTES PARA FINANCIAR GASTO TOTAL
		Emp.	Trab.	Total				
Dinamarca (1985)	Mixto	—	—	3,5	VRI	3,5	3,5	34,3
Irlanda (1985)	Mixto	12,10	5,50	17,60	VRIMAC	8,8	8,8 (2)	16,72
Bélgica (1985)	Profesional	11,6	8,65	18,76	VRI	18,76	18,76	30
Francia (1985)	Profesional	23,62	13,18	36,80	VRIM	24,3	24,3	26,7
R.F.A. (1986)	Profesional	9,60	9,60	19,20	VRI	19,20	18,24	18,24
Grecia (1986)	Profesional	9,90	4,75	14,25	VRI	14,25	14,25 (2)	17,1
Italia (1986)	Profesional	18,81	7,15	25,96	VRI	25,96	25,96	25,96
Luxemburgo (1986)	Profesional	8,0	8,0	16	VRI	16	14,7	20,58
Países Bajos (1985)	Profesional	6,10	19,50	25,60	VRI	25,60	25,60 (2)	25,60
Portugal (1985)	Profesional	21,0	8,0	29	VRI	29	29	n.d.
España (1986)	Profesional	24,0	4,8	28,8	VRIM	25,45	22,90	23,06

(1) V/vejez. R/viudedad y orfandad. I/invalidez. M/asistencia sanitaria. C/paro. A/accidentes de trabajo.
(2) En estos países, aunque existen topes de cotización, no se ha podido disponer de datos sobre la masa salarial que excede del límite.

Fuentes: Elaboración propia a partir de los datos de CEE: *Comparative Tables of the Social Security Schemes*, y OCDE: *La reforme des regimes publics de pensions.*

tipos nominales para los países que los tienen establecidos, si hacemos la comparación en términos de igual recaudación, y

3.°) el uso de otras fuentes de financiación, especialmente subvenciones estatales, que hacen engañosa la comparación si nos limitamos al campo de las cotizaciones, porque la opción financiera de cada país otorga a éstas un mayor o menor peso en la financiación total.

Con todo, existen una serie de diferencias que no han podido ser objeto de homogeneización, y que serían debidas a:

1) Distinta distribución factorial de la renta entre países, lo que hace variar el peso relativo de la masa salarial respecto a la renta nacional.

2) Extensión variable de la economía sumergida y de la ocultación de remuneraciones.

3) Por último, además de los factores anteriores, que harían referencia a la amplitud de la base imponible, el volumen global del gasto a financiar varía (exigiendo tipos de gravamen distintos) debido a la distinta intensidad de la protección social pública en cada país y a la mayor o menor extensión de los fondos privados de pensiones, que ofrecen prestaciones similares.

Si bien deben tomarse únicamente a título ilustrativo, los datos de la última columna del cuadro número 1 son muy reveladores en el sentido de que nos muestran, por ejemplo, cómo los tipos más altos corresponderían a Dinamarca y a Bélgica, que es un país con un tipo nominal reducido. Como puede apreciarse, los tipos necesarios para financiar el gasto total oscilarían entre el 20-30 por 100 en la mayor parte de los países. Ello lleva a la conclusión de que el problema de fondo a que se enfrentan los regímenes de seguridad social (proporcionar una renta de sustitución durante el retiro) se presenta con rasgos comunes en los países comunitarios, dadas las similitudes demográficas que, en general, existen entre ellos. De ahí que la opción financiera elegida sea un medio distinto para conseguir fines similares.

Alternativamente, introducir cambios fiscales que produjeran como resultado una financiación de los gastos de la seguridad social por fondos generales debería obligar a retoques impositivos de gran magnitud en Francia, República Federal de Alemania, Italia, Holanda o España, en los cuales las cotizaciones suponen normalmente más de un tercio de los ingresos fiscales totales (cuadro n.° 2). Dado el ritmo a que marcha el proceso de armonización de tipos en la imposición indirecta y el comienzo de la armonización en la imposición directa, cabe esperar en el futuro una mayor convergencia en los sistemas fiscales de los países de la CEE. Este proceso tiene importantes consecuencias sobre la financiación de la seguridad social, puesto que el elevado volu-

men de gasto a financiar excluye las opciones financieras radicales y obligará a seguir apoyándose en los fondos estatales.

IV. LOS PROBLEMAS COMUNES

El principal problema a que se enfrentan los países comunitarios en materia de seguridad social es el previsible envejecimiento de la población en las próximas décadas, envejecimiento que se acelerará especialmente a partir del año 2010. Como puede apreciarse en el cuadro n.° 3, según las previsiones efectuadas por la OCDE (1988b), dentro de cincuenta años, en el año 2040, la población mayor de sesenta y cinco años supondrá alrededor de la cuarta parte de la población total de Dinamarca, Italia y Holanda, llegando al 27,6 por 100 en la República Federal de Alemania. En todos los demás países, la población retirada excederá el 20 por 100 del total, con la única excepción de Irlanda, que es, con diferencia, el país de la CEE que presenta una estructura por edades más joven.

A medio plazo, el proceso de envejecimiento será más acusado en Alemania, España y Luxemburgo, donde la proporción de personas de edad crecerá aproximadamente cinco puntos porcentuales entre 1980 y 2010 (OCDE, 1988b, pág. 22).

Por lo que respecta a la población en edad activa, disminuirá, en cifras absolutas, hacia finales del siglo XX en Alemania, Bélgica, Dinamarca, Grecia, Italia y Luxemburgo (OCDE, 1988b, página 24).

La conjunción de los dos fenómenos a los que se ha hecho referencia apunta hacia una resultante final preocupante en materia de seguridad social, por el aumento en el número de beneficiarios y la disminución en el de cotizantes.

Por otra parte, la velocidad a la que los sistemas nacionales de seguridad social «convierten» la población de edad en población retirada depende de un factor clave: la edad normal de jubilación. El cuadro n.° 4 muestra cuál es el valor de esta variable, que presenta una gran variabilidad en los países de la CEE, especialmente en el caso de las mujeres, con un abanico que va desde los 55 años fijados en Italia a los 67 que se exigen en Dinamarca. Para los varones, el campo se reduce prácticamente a la mitad: de los 60 años de Italia y Francia a los 67 de Dinamarca. Hay que constatar que los regímenes mixtos organizados sobre una prestación básica, como son los de Irlanda y Dinamarca, son los que tienen fijada una edad más elevada.

En el contexto global de gasto del sector público, y, más en concreto, dentro de los gastos sociales, el envejecimiento demográfico podría repercutir a la baja en los gastos en educación, y también en la porción del gasto sanitario en maternidad y cuidados infantiles. Sin embargo, dado que los niveles de enseñanza obligatoria suelen ser prestados por personal funcionario, y que el gasto sanitario por persona es mucho mayor para las personas ancianas, no puede esperarse que las economías de gasto en otras parcelas del gasto público permitan liberar fondos para financiar la seguridad social.

Para encarar la amenaza que procede del envejecimiento demográfico (que no es un problema exclusivo de Europa, sino que se extiende a toda el área de la OCDE, a excepción de Australia y Turquía) es necesario un proceso de reformas que tiene una difícil instrumentación política. Sobre todo, porque la lógica del sistema de reparto hace esperar a los cotizantes de hoy un nivel de

CUADRO N.° 2

ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS FISCALES EN LOS PAISES DE LA CEE (1985)

(En porcentaje del PIB)

PAIS	*TOTAL INGRESOS FISCALES*	*COTIZACIONES SEGURIDAD SOCIAL*	
		Trabajadores	*Empresarios*
Bélgica (*)	47	6	8
Dinamarca	49	1	1
Francia	46	6	13
Rep. Fed. Alemana	38	6	7
Grecia (*)	35	5	5
Irlanda	38	2	4
Italia (*)	41	3	10
Luxemburgo (*)	41	4	6
Holanda	45	8	8
Portugal (*)	32	3	5
España	28	2	9
Reino Unido	39	3	4

(*) Datos de 1984.
Fuente: OCDE.

CUADRO N.° 3

ESTRUCTURA POR EDADES DE LA POBLACION EN LOS PAISES DE LA CEE

PAIS	TRAMO DE EDAD	AÑOS							
		1950	1980	1990	2000	2010	2020	2030	2040
Bélgica	0-14	20,9	20,0	18,8	18,3	16,6	16,3	16,8	17,3
	15-64	68,0	65,6	67,0	67,0	67,5	66,0	62,4	60,8
	65 +	11,0	14,4	14,2	14,7	15,9	17,7	20,8	21,9
Dinamarca	0-14	26,3	20,8	16,8	15,8	14,7	14,9	15,5	16,6
	15-64	64,5	64,7	67,9	69,3	68,6	65,9	61,9	58,7
	65 +	9,1	14,4	15,3	14,9	16,7	20,1	22,6	24,7
Francia	0-14	22,7	22,3	20,3	19,2	17,4	17,0	17,4	17,9
	15-64	65,9	63,8	65,9	65,6	66,3	63,6	60,8	59,4
	65 +	11,3	14,0	13,8	15,3	16,3	19,5	21,8	22,7
R.F.A.	0-14	23,5	18,2	15,1	15,5	13,2	13,4	14,9	15,2
	15-64	67,1	66,3	69,4	67,4	66,5	64,8	59,3	57,2
	65 +	9,3	15,5	15,5	17,1	20,3	21,7	25,8	27,6
Grecia	0-14	28,6	22,8	20,3	18,9	18,0	17,3	17,2	17,2
	15-64	64,6	64,0	67,4	66,1	65,2	64,9	63,3	61,8
	65 +	6,7	13,1	12,3	15,0	16,8	17,8	19,5	21,0
Irlanda	0-14	28,6	30,4	27,5	23,2	21,0	20,1	20,4	20,7
	15-64	60,7	58,8	61,2	65,6	67,9	67,3	64,9	62,4
	65 +	10,6	10,7	11,3	11,1	11,1	12,6	14,7	16,9
Italia	0-14	26,4	22,0	17,8	17,1	15,4	14,6	16,0	17,0
	15-64	65,5	64,6	68,4	67,6	67,3	66,0	62,1	58,9
	65 +	8,0	13,4	13,8	15,3	17,3	19,4	21,9	24,2
Luxemburgo	0-14	19,9	18,8	17,5	17,7	16,1	16,6	17,2	17,0
	15-64	70,3	67,7	67,9	65,6	65,8	63,2	60,4	60,5
	65 +	9,8	13,5	14,6	16,7	18,1	20,1	22,4	22,0
Holanda	0-14	29,3	22,3	18,1	18,2	16,4	15,8	16,3	16,3
	15-64	62,9	66,2	69,2	68,3	68,5	65,3	60,7	59,0
	65 +	7,7	11,5	12,7	13,5	15,1	18,9	23,0	24,8
Portugal	0-14	29,5	26,8	22,5	21,4	19,7	18,3	18,2	18,0
	15-64	63,5	63,1	65,7	65,1	66,2	66,1	63,6	61,6
	65 +	6,9	10,2	11,8	13,5	14,1	15,6	18,2	20,4
España	0-14	27,0	25,9	21,7	19,8	16,8	15,9	17,2	18,0
	15-64	65,6	63,3	65,6	65,8	67,7	67,1	63,1	59,4
	65 +	7,3	10,9	12,7	14,4	15,5	17,0	19,6	22,7
Reino Unido	0-14	22,3	21,1	19,1	20,5	19,9	19,9	19,0	17,9
	15-64	66,9	64,0	65,8	65,0	65,5	63,8	61,8	61,7
	65 +	10,7	14,9	15,1	14,5	14,6	16,3	19,2	20,4

Fuente: OCDE.

pensiones semejante al que obtienen los actuales jubilados, sin percibir que sus pensiones correrán a cargo de las generaciones activas futuras, de efectivos más reducidos. Ello se debe, en gran medida, a que una parte del coste real de la seguridad social queda oculto a ojos del trabajador, por corresponder a la cuota patronal o a las subvenciones procedentes de fondos generales, produciéndose así un cierto grado de «ilusión fiscal» en la financiación de la seguridad social (Petersen, 1982). De otro lado, es difícil pensar que por parte de los gobiernos puedan surgir propuestas de reforma, dado que implican soportar costes de impopularidad hoy para afrontar problemas que no van a materializarse más que a medio plazo. Siendo débiles las fuerzas de la demanda y la oferta de opciones reformadoras, es difícil avanzar en este sentido.

CUADRO N.° 4

EDAD NORMAL DE RETIRO EN LOS PAISES DE LA CEE

PAIS	EDAD DE RETIRO (AÑOS)	
	Hombres	Mujeres
Bélgica	65	60
Dinamarca	67	67
Francia	60	60
República Federal Alemana	65	65
Grecia	65	60
Irlanda	66	66
Italia	60	55
Luxemburgo	65	65
Holanda	65	65
Portugal	65	62
España	65	65
Reino Unido	65	60

Fuente: OCDE.

En el ámbito de la CEE, la puesta en marcha del mercado único puede acelerar el proceso de declive de ciertas regiones o sectores en crisis, lo cual se traducirá en un aumento del paro en los respectivos países comunitarios. El intento de favorecer la penetración de los productos nacionales en otros mercados puede hacerse e costa de reducir las cotizaciones de seguridad social, especialmente las patronales, generándose así un fenómeno de «*dumping* social» y una disminución de los niveles de protección (Comisión de la Comunidades Europeas, 1986b, pág. 19, y European Institute for Social Security, 1988, págs. 74 y siguientes).

V. ALGUNAS SOLUCIONES POSIBLES

Siendo comunes la mayor parte de los problemas que afrontan los sistemas de seguridad social de los países comunitarios, reviste el máximo interés la tarea de buscar soluciones que permitan mejorar la suficiencia financiera de los regímenes y su grado de eficiencia.

Como cuestión previa, hay que hacer referencia a una posible opción inicial, que sería el paso al régimen de capitalización, dado que gran parte de los problemas actuales de la seguridad social proceden de las características del régimen financiero de reparto.

Existe un notable paralelismo entre la discusión habida en los sistemas fiscales respecto a la crítica del impuesto sobre la renta por sus limitaciones y deficiencias, frente al cual el impuesto sobre el gasto personal se alza como opción alternativa, y el proceso de crítica a los sistemas públicos de reparto, frente a los cuales se ofrece la visión, aparentemente más sólida, de introducir dosis crecientes de capitalización en los sistemas públicos, o de basar la financiación del retiro en regímenes privados basados en la acumulación de fondos. Sin embargo, el paso al sistema de capitalización es una solución que no parece teóricamente fundada ni políticamente viable (Segura, 1986, págs. 312-316).

Al igual que, en el caso del impuesto sobre la renta, las críticas que se le dirigen han llevado a su reforma en la dirección del impuesto lineal, y no a su sustitución por un impuesto sobre el gasto, en el campo de la seguridad social las limitaciones del sistema de reparto muestran que un sistema de reparto reformado es la única alternativa a los existentes, y que el paso a un sistema de capitalización no tiene cabida en el marco de las soluciones posibles.

En el extremo opuesto, es necesario poner de manifiesto también que el proceso de reforma es ineludible, puesto que los sistemas públicos de pensiones, que no son otra cosa que gigantescos programas de transferencias, no van a ver aliviada su situación financiera confiando simplemente en las mejoras de gestión, como han puesto de manifiesto expertos en el tema y organismos internacionales (Perrin, 1986, pág. 121; OCDE, 1988a, págs. 11-12). Es más, existe evidencia de que los actuales problemas financieros de la seguridad social han tenido lugar a la vez que se experimentaba una reducción en los costes de administración (Estrin, 1988).

Las líneas de reforma que se exponen a continuación suponen, fundamentalmente, un ajuste de los sistemas comunitarios de seguridad social a las actuales circunstancias demográficas y económicas, sin cambiar básicamente sus características. Se tiene en cuenta, además, el contexto de creciente integración económica en que dichas reformas podrían ser introducidas. Entre las posibles soluciones a aplicar estarían las siguientes:

1.ª) Flexibilizar los esquemas de jubilación, acabando con la brusca ruptura que se produce actualmente a partir de la edad legal de jubilación, e introduciendo en su lugar una banda temporal para que los individuos pudieran elegir el momento de cese de su actividad laboral, lo que permite el trabajo a tiempo parcial con pensión reducida, la cual sería compatible con la obtención de rentas salariales (Bergman, 1980; Deleeck, 1980). Esta última solución está en la actualidad fuertemente penalizada por el impuesto implícito tan elevado que supone tener que renunciar a la pensión por parte de quienes desean seguir trabajando.

Los límites de edad para comenzar a percibir una pensión (que, a título ilustrativo, podrían fijarse entre los 63 y 68 años) podrían ajustarse en períodos dilatados de tiempo (por ejemplo, cada cinco o diez años), según cual fuera la evolución de la esperanza de vida en la edad inferior de la banda fijada (Vianes, 1988, página 174).

Además, la rebaja en la pensión para aquéllos que decidan retirarse en el límite inferior de la edad de retiro sería menor para los que hubieran cotizado durante un período elevado (que podría fijarse en 35 ó 40 años de cotización).

Por lo tanto, la cuantía inicial de la pensión sería función de las bases de cotización previas, de la banda de límites de edad (que permitiría ajustar el sistema a los cambios en la esperanza de vida) y del número de años cotizados (que mejoraría el grado de equidad horizontal, al acercar el tipo de rendimiento obtenido a las cotizaciones efectuadas).

2.ª) Elaborar un presupuesto de gastos fiscales para los regímenes de seguridad social, de forma que los aspectos redistributivos quedasen nítidamente separados de los proporcionales y, sobre todo, que el coste de esta redistribución no recayera sobre los asalariados cotizantes ni sobre otros pensionistas del sistema.

El presupuesto de gastos fiscales debería comprender, al menos, las siguientes rúbricas.

— Garantía de pensiones mínimas concedidas en sistemas profesionales, si no existe un sistema básico de pensiones no contributivas.

— Complementos por personas a cargo o por otras circunstancias distintas de la carrera previa de cotizaciones.

— Pensiones pagadas anticipadamente, o bajo normas especiales, en sectores sometidos a procesos de reestructuración.

— Reducción o exención de cotizaciones establecida para sectores en crisis o como medida de fomento del empleo.

3.ª) Transformar gradualmente la cuota patronal en cuota obrera, de forma que el salario en nómina se incrementase a medida que se produjera el traspaso de cuotas, evitando así perjuicios a los trabajadores. Una medida de este tipo no supondría ningún alivio para la situación financiera de la seguridad social, pero haría explícito y visible el coste de las pensiones para los afiliados al sistema, y ayudaría a introducir en la sociedad el debate sobre las cuestiones de seguridad social.

Sobre esta medida, hay algunas observaciones que deben ponerse de manifiesto:

— Si se introdujera en los países comunitarios, no produciría cambios en la posición fiscal de los trabajadores, dado que las cotizaciones sociales de los trabajadores son deducibles de las rentas salariales para calcular la renta imponible. En el caso del Reino Unido, que constituía la excepción en este sentido, se cambió recientemente el trato fiscal de las cotizaciones para hacerlas deducibles (OCDE, 1986b, página 240; OCDE, 1986a, páginas 30-31).

— La medida, sin embargo, sí exigiría cambios en la fórmula de cálculo de las pensiones, puesto que aumentarían las bases de cotización y, a igualdad de todo lo demás, ello produciría un alza en las pensiones iniciales.

— Otra importante consecuencia de tal medida, que debería valorarse, es que desaparecería, como instrumento de intervención pública, la reducción o exención de cotizaciones patronales en cuanto medida de fomento del empleo, actualmente utilizada por varios países comunitarios. Si bien tal medida podría sustituirse por deducciones de la cuota del impuesto de sociedades, por cada nuevo empleo creado, el efecto no sería idéntico, dado que excluiría a las empresas que no obtienen beneficios o tienen un nivel bajo de éstos y no pueden agotar la deducción fiscal. La medida perjudicaría a las empresas de nueva creación, que en sus primeros años van a obtener generalmente menores beneficios.

4.ª) En el contexto del mercado único y de la integración europea, se podría pensar en la «europeización» de algunas contingencias sociales, en especial del seguro de desempleo.

Dado que la implantación del mercado único puede tener como consecuencia el agravamiento del desempleo, podría compensarse con fondos comu-

nitarios a aquellos estados miembros que sufren con más crudeza dichas consecuencias, tal como sugiere un reciente informe del Instituto Europeo de Seguridad Social (EISS, 1988, pág. 92).

5.ª) En aquellos países como Francia, Italia y España, que tienen fragmentado el sistema de seguridad social en una serie de regímenes especiales, reducir el número de éstos, o al menos unificar su reglamentación, para evitar la desigualdad de trato que se produce a menudo entre trabajadores con idéntico nivel salarial por el mero hecho de estar encuadrados en regímenes distintos.

6.ª) Revisar las ventajas fiscales concedidas a los planes privados de pensiones, especialmente en aquellos países que tienen establecidos topes de cotización.

De no hacerlo así, los contribuyentes de rentas más elevadas se beneficiarían de menores tipos efectivos en su contribución a la seguridad social y de las ventajas fiscales por aportación a planes privados, dada su mayor capacidad de ahorro.

VI. CONCLUSIONES

Las conclusiones que pueden sacarse del análisis anterior dependen, en gran medida, de la perspectiva con que se contemple el problema. *La amplitud y profundidad de la reforma* varía según se trate de aplicar principios teóricos más elevados, como los expuestos en la sección II, o se persiga un objetivo menos ambicioso, en la línea de las reformas expuestas en la sección precedente.

Por otra parte, *la urgencia de la reforma* depende de la evolución futura de las tasas de crecimiento económico real, del nivel de empleo, de la evolución de la tasa de actividad, especialmente de la femenina, etc. Con todo, y tal como señala un reciente informe de la OCDE, hay que constatar que la idea de introducción de reformas no está ligada a ningún tipo de sistema de pensiones en particular, sino que se presenta como una reacción general para hacer frente a la evolución del contexto económico, demográfico y social (OCDE, 1988a, página 7). También hay que señalar que en el área de la OCDE no hay ningún país que haya emprendido, ni tenga prevista, una reforma radical de su sistema de pensiones. Las medidas de reforma son de corte moderado, y respetan los principios sobre los cuales los sistemas están establecidos (OCDE, 1988a, página 12).

Por último, señalar que toda reforma que busque ofrecer soluciones a largo plazo debe contemplar medidas que afecten tanto a la vertiente de los ingresos como a la de los gastos, si bien el peso de la reforma, según los sistemas, recaerá más fuertemente sobre uno u otro lado del presupuesto. Así, en el caso de Francia o Italia, con un nivel de cotizaciones sociales muy elevado, el ajuste debería recaer principalmente sobre el lado del gasto (Owens y Roberti, 1985, página 18).

En el diseño de soluciones de futuro, hay que tener en cuenta que «casi siempre que se discute la reforma de la seguridad social se plantea la cuestión de *qué debería hacerse*. Igualmente importante es la cuestión de *qué puede hacerse* a través de nuestro proceso político» (Browning, 1979).

Ha quedado expuesto ya que en las dos próximas décadas se experimentará, en todos los países comunitarios (con excepción de Irlanda), un proceso de envejecimiento de la población, proceso que se acelerará a partir del año 2010. Tenemos, por lo tanto, datos sólidos que apuntan hacia un proceso de envejecimiento de la población, con las consiguientes tensiones en los sistemas de seguridad social.

Frente a esto, sólo podemos tener la esperanza de que una nueva etapa de prosperidad económica permita un crecimiento de las cotizaciones y un reparto sin tensiones de la nueva riqueza generada.

A medio plazo, los gastos de seguridad social dependen, entre otros factores, del colectivo existente de pensionistas y de las nuevas incorporaciones a este colectivo. Cualquier reforma que se emprenda deberá respetar seguramente los «derechos adquiridos» de los ya jubilados, y conceder un período de transición suficientemente amplio para que las personas próximas a la jubilación puedan reaccionar frente a cualquier cambio en los niveles de pensiones que pueda introducirse.

Es sabido que en política lo urgente suele anteponerse a lo necesario. Precisamente por ser necesario el ajuste de los sistemas comunitarios de seguridad social a las actuales circunstancias económicas, y especialmente al horizonte demográfico previsible, debería acometerse como tarea urgente. Sólo así podrá irse implantando con solidez el nuevo «espacio social europeo», al que algunas fuerzas sociales parecen apoyar con una confianza ilimitada en que traerá un aumento de las prestaciones para los actuales y futuros beneficiarios.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

BERGMAN, J. (1980): «The retirement age in Europe», en European Institute for Security: *The retirement age in Europe*, Ed. Klumer, 1980, págs. 133-147.

BROWNING, E. (1979): «The politics of Social Security Reform», en C. Campbell (ed.): *Financing Social Security*, American Enterprise Institute, Washington. Versión castellana en PAPELES DE ECONOMIA ESPAÑOLA, número 27, 1986.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1986a): *Social Security Financing: A study by a group of independent experts*, Doc. V/482/86, Bruselas.

— (1986b): *Problemas de Seguridad Social. Temas de interés común*, CO (86), 410, final, Bruselas.

— (1988): *Comparative Tables of the Social Security Schemes in the Member States of the European Communities* (14.ª ed.), Bruselas.

DELEECK, H. (1980): «L'age de la retraite, Synthèse», en EISS: *The retirement age in Europe*, op. cit., págs. 147-152.

ESTRIN, Alexander (1988): «Administrative costs for Social Security Programs in Selected Countries», *Social Security Bulletin*, vol. 51, número 11, págs. 29-31.

EUROPEAN INSTITUTE FOR SOCIAL SECURITY (EISS) (1988): *The role of Social Security in the context of the completion of the internal market by 1992*, Doc. V/1653/EN-88, Lovaina.

OCDE (1986a): *L'imposition du revenu des personnes physiques*, Ed. OCDE, Paris.

— (1986b): *The tax/benefit position of production workers*, Ed. OCDE, Paris.

— (1988a): *La réforme des regimes publics de pensions*, Ed. OCDE, Paris.

— (1988b): *Le viellissement demographique. Consequences pour la politique social*, OCDE, Paris.

OWENS, J., y ROBERTI, P. (1985): «The financing of Social Security Systems-International Comparisons: Trends and Policy Issues», en Guy Terny y J. Culyer (eds.): *Public Finance and Social Policy* (Proceedings of the 39th Congress of the IIPF), Ed. Wayne State University Press.

PERRIN, G. (1986): «Rationalisation of Social Security Financing», en OIT: *Financing Social Security: The options. An international Analysis*, Ed. OIT, Ginebra, págs. 121-146.

PETERSEN, Jorn Henrik (1982): «The problem of financing social security», en European Institute for Social Security: *Social Security Reforms in Europe, II*. Ed. Kluwer, págs. 55-79.

ROBERTI, Paolo (1988): «The italian system of social protection», en *Obligatory levies and social protection: the cases of the Federal Republic of Germany, France, Italy and the United Kingdon*. Commission of The European Communities. Bruselas, Doc. V/184/88-EN. págs. 96-126.

SAUNDERS, Peter, y KLAU, Friedrich (1985): *The role of the Public Sector. Causes and consequences of the Growth of Government*, Ed. OCDE, Paris.

SEGURA, J. (1986): «El debate sobre la reforma de la seguridad social», en PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 27, págs. 309-322.

THOMPSON, Lawrence (1987): «The Social Security Reform Debate», *Journal of Economic Literature*, vol. 21, n.º 24, 1983. Versión castellana en Miguel Angel López Garcia (comp.): *La economía del sistema de pensiones de la seguridad social*, Ed. Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, págs. 79-141.

VIANES, Andrè (1988): «Financing and control of social expenditure during a period of slow growth: the case of France», en *Obligatory levies and social protection...*, op. cit., páginas 127-185.