

¿UN NUEVO MODELO PARA LA FINANCIACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL ESPAÑOLA?

Fernando Manrique López

Profesor Catedrático de Derecho del Trabajo
en la Universidad de Deusto

Como ha señalado el profesor Almansa, el nivel alcanzado por los gastos de Seguridad Social española y sobre todo el elevado grado de crecimiento que los caracteriza, hace que cada vez resulte más difícil encontrar los recursos para financiarla. Este crecimiento de los gastos de la Seguridad Social, más proporcional que el correspondiente al Producto Interior Bruto, es tal, que la relación entre estas dos magnitudes en términos porcentuales, creció anualmente en más de un punto en los últimos años.

Esta progresión es insoportable para una economía como la española con grandes desequilibrios económicos (inflación, paro y déficit en la Balanza de pagos y público). La Seguridad Social española contribuye en buena parte a estos desequilibrios, hasta el punto de que se puede afirmar, sin caer en la exageración, que, en su actual estructura, la Seguridad Social no es compatible con el desarrollo equilibrado de la economía española, con los principios de la economía de mercado y de una sociedad democrática. Así, puede probarse que la Seguridad Social española justifica más del 20 por 100 de la actual tasa de inflación y es responsable de una cantidad importante del paro y del déficit público que padece actualmente la economía española.

También para el mismo autor es evidente, con el estudio de las distintas series estadísticas que recogen la evolución de las diferentes partidas de gastos de la Seguridad Social, que es imposible aliviar estos problemas con medidas de racionalización o de eliminación del fraude.

Por lo demás téngase en cuenta que las interrelaciones entre la Seguridad Social y la economía del país ponen de manifiesto un cambio de estructura de aquella, pues, si bien una parte de sus problemas se justifican por la coyuntura económica por la que atravesamos, también, y en

proporción no despreciable estos problemas y sus consecuencias sobre la Economía General se deben a su propia estructura.

En opinión de la doctrina más autorizada la situación es muy grave y, es evidente que cuanto más tiempo pase sin introducirse las necesarias reformas, más difícil será el superarla. La urgencia de iniciar la reforma de la Seguridad Social, forzosamente amplia y profunda, está en la necesidad de un período de transición también amplio.

En tal sentido se ha señalado que los puntos más importantes de la reforma se sitúan en el plano de la financiación, el sistema de pensiones y la asistencia sanitaria.

A tal efecto han destacado lo siguiente:

- El nivel alcanzado por los gastos de la Seguridad Social en el último período, se estima en millones de pesetas, en cifras que significan el 15,2 por 100 del Producto Nacional Bruto al coste de los factores, con un crecimiento en el último quinquenio del 13,25 por 100 anual acumulativo.
- La financiación de la Seguridad Social española se realiza fundamentalmente con cuotas, que representan el 69,35 por 100 de su presupuesto de Gastos en el último período. Las aportaciones del Estado, se estima, significaron el 29 por 100 del Presupuesto de la Seguridad Social en el referido período. Este hecho, junto a la obligatoriedad de las cuotas de la Seguridad Social, hace que el sistema de financiación sea equivalente a un impuesto sobre el salario, con importantes repercusiones negativas en el empleo, precisamente en unos momentos en que el objetivo prioritario de la economía española debe ser la lucha contra el paro. Asimismo, tiene incidencia negativa en otros objetivos prioritarios de aquélla: exportación e inflación.
- El establecimiento de un sistema de financiación de la Seguridad Social española más adecuado, que contribuya a la creación de puestos de trabajo y a la consolidación del proceso inversor es urgente, e implica por sí sola una reestructuración de amplias repercusiones económicas.

Igualmente se ha puesto de manifiesto que en la estructura del sistema de prestaciones de la Seguridad Social española destaca la importancia adquirida por las pensiones y su imparable crecimiento. En efecto, en el referido ejercicio se pagaron pensiones con un crecimiento sobre el año anterior del 13,6 por 100. Este crecimiento equivale a un 4,5 por 100 en términos reales, frente a un 3 por 100 del P.I.B.; datos que dan una primera idea de que la situación es insoportable para la Seguridad Social.

El importe de las pensiones representa el 59,4 por 100, del total de gastos de la Seguridad Social, cuando en 1982 representaban un porcentaje muy inferior, de modo que su importancia relativa ha crecido dentro del conjunto de gastos en aproximadamente 6 puntos.

Según la corriente doctrinal referida es un objetivo encontrar el sistema de pensiones que coadyuve a los problemas de financiación de la economía española, pues, actualmente es uno de los factores más negativos desde este punto de vista.

Por lo demás, resulta que la Asistencia Sanitaria representaba en el período contraído, el 29,7 por 100 del total de gastos de la Seguridad Social y la exigencia de reestructuración del actual sistema aparece no sólo por la necesidad de hacer frente a la explosión de los costes, sino también a la crisis de calidad de los servicios y a que el sistema sanitario español se adapte a la problemática que en el campo de la salud comporta el fenómeno del envejecimiento de la población.

La reestructuración de la Seguridad Social española es una conclusión a la que se llega desde cualquier ángulo que se la considere, pero además es una exigencia para el desarrollo de la Constitución española. En realidad, la Constitución y los compromisos internacionales son condicionantes de gran peso a tener en cuenta al diseñar el nuevo modelo de Seguridad Social.

Es bien cierto que dentro de los dos modelos básicos en torno a los cuales giran los sistemas de Seguridad Social vigentes, el sistema español se incrusta dentro del sistema continental, si bien, en los últimos años, ha evolucionado ampliando la protección, basándose en el principio de solidaridad nacional, a individuos no necesariamente afiliados a la Seguridad Social, ni por tanto, sujetos a la obligación de cotizar, que superan el ámbito de la solidaridad profesional e interprofesional y que suponen una aproximación al sistema atlántico de Seguridad Social, y consiguientemente se incrementaron las aportaciones estatales, en concepto de transferencias corrientes, para financiar los cada vez mayores gastos de la Seguridad Social.

Un análisis de la estructura y evolución de los ingresos de la Seguridad Social española pone de relieve lo siguiente: en primer lugar, que tres son las fuentes de financiación de la Seguridad Social, a saber: las cuotas de las empresas, las cuotas de los trabajadores y las aportaciones del Estado.

Como corresponde a un sistema de Seguridad Social del tipo continental la principal fuente de financiación la constituyen las cuotas de empresas y trabajadores; sin embargo, la evolución reciente de nuestro sistema de Seguridad Social exige un detenido análisis de las variaciones estructurales en el ámbito de la financiación.

Es de destacar el incremento de la participación del Estado y su claro reflejo en el peso relativo de esta fuente de financiación de los gastos de Seguridad Social.

De los datos del período analizado se deduce inmediatamente.

1. El importe de los gastos de la Seguridad Social creció en el período referido a un tanto anual acumulativo del 16,83 por 100; este dato cobra significado cuando observamos que la Renta Nacional creció en el mismo período el 14 por 100.
2. El tanto de crecimiento acumulativo anual del importe de las cuotas es superior en un 0,6 puntos al tanto anual acumulativo del índice de precios al consumo.

Así pues, los gastos de la Seguridad Social crecieron a un promedio anual de 2,8 puntos por encima de la Renta Nacional.

Como precisa E. Domingo Solans, aunque existe una gran controversia doctrinal acerca de cuál es la traslación de las contribuciones a la Seguridad Social, se puede afirmar que repercute hacia atrás, es decir, inciden en los trabajadores en forma de menores retribuciones. Cuanto más elástica sea la oferta de trabajo respecto a las retribuciones, o menor la rigidez de la demanda del trabajo, más difícil será la traslación hacia atrás de las contribuciones a la Seguridad Social. No vamos a poner de manifiesto aquí las rigideces e imperfecciones del mercado laboral y la presión institucional para que pueda en España efectuarse la traslación hacia atrás; pero, es evidente que el alto paro existente facilita la traslación hacia atrás.

En el período considerado, la traslación hacia adelante o sea la repercusión en los costes empresariales, no siempre fue posible y en estas circunstancias se produce la sustitución del factor trabajo por el factor capital. La situación de las empresas españolas es que éstas consideran como coste de personal tanto el salario como las cotizaciones a la Seguridad Social; entonces, no ofrece duda que el sistema de financiación vigente de la Seguridad Social modifica la estructura relativa de los precios, al reducir el precio relativo de los otros factores de producción respecto al trabajo. Por otra parte, aun en el supuesto de que se flexibilice la demanda de trabajo, las empresas tienden a sustituir el factor trabajo por el factor capital, de modo que la financiación de la Seguridad Social sobre la base de las cotizaciones no sólo reduce el salario real percibido por el trabajador sino que, además, genera desempleo.

Almansa, por lo demás, ha resaltado que otra cuestión a matizar es la de que sería un error creer que la traslación de las contribuciones empresariales a la Seguridad Social elimina el interés de las empresas por las cuestiones relacionadas con la financiación de la Seguridad Social; dicho

autor considera que esto no es así, por múltiples razones; en primer lugar las empresas anticipan la cuota, y la recuperación de su importe tendrá un período de maduración más o menos largo; además existe el riesgo que acompaña a toda actividad empresarial, en el sentido de que los bienes y servicios ofrecidos al mercado pueden o no ser efectivamente vendidos y cobrados, recuperando los costes en que hayan incurrido; o sea, el problema para las empresas con las cotizaciones a la Seguridad Social, es el mismo que cualquier otro componente de sus costes. Pero, aún hay más, siempre y cuando la base impositiva de las cotizaciones sea sobre salarios reales, se produce un efecto de distorsión de las competencias, pues esta forma de financiación favorece a las empresas intensivas en capital. Así, entre dos empresas de análoga capacidad económica (igual valor añadido a la producción total) cotizará más a la Seguridad Social aquella que emplee a mayor volumen de salarios.

Esta postura no es compartida por Alain y Chantal Euzeby, y otros seguidores, para los que la amplitud del desempleo actual se explica por otros factores y la parte que representan las cotizaciones patronales en la financiación de la Seguridad Social, en el coste total de la mano de obra, no puede explicar las diferencias de coste de la mano de obra observadas entre diversos países.

Sin embargo, en opinión del profesor Almansa, al sostener estos puntos de vista, quienes lo hacen contemplan solamente los efectos directos, cuando lo más importante son los efectos indirectos e inducidos y, concretamente, mientras el sector exterior no tuvo apenas peso en la economía española; cuando el coste de financiación y de la energía eran bajos, la tasa de crecimiento de la economía española superaba el 7 por 100 anual acumulativo, o existía la válvula de la emigración, los empresarios españoles podían despreocuparse de la componente de los costes que implican las cotizaciones a la Seguridad Social. Desde 1975, la situación ha cambiado paulatinamente, hasta convertirse en esencialmente diferente.

Así resulta que al plantearse Alain y Chantal Euzeby la cuestión de precisar en qué medida el tomar como base a las cotizaciones de las empresas exclusivamente los salarios aquellos son una causa de desempleo, afirman que:

- a) El coste global de la mano de obra (salarios más cargas sociales) está mucho más influenciado por la cuantía de los salarios directos y la amplitud de la presión fiscal en sentido amplio (porcentaje del conjunto de gravámenes obligatorios en el P.I.B) que por el lugar que ocupan las cotizaciones patronales en el conjunto de los gravámenes obligatorios.

- b) Las cotizaciones patronales también incrementan los costes de los bienes de equipo.
- c) El precio del capital se encuentra muy disminuido por las diversas medidas adoptadas en muchos países para alentar las inversiones: subsidios, reducciones fiscales, préstamos a porcentajes de interés ventajosos, fomento del ahorro a largo plazo, todas tienen por efecto acelerar la acumulación de capital facilitando la obtención de los medios financieros o reducir el coste de utilización del capital. En la medida en que una economía esté abierta a los intercambios internacionales, y las inversiones reducen los costes de las empresas y adaptan mejor éstas al mercado nacional e internacional, favorecen el empleo al incrementar su competitividad. Entonces, concluyen Alain y Chantal Euzéby, no es seguro que una disminución del coste de la mano de obra, en particular por una disminución de las cotizaciones patronales, limite las sustituciones capital por trabajo; más bien puede incitar a las empresas a aprovechar sus excedentes de recursos financieros para realizar inversiones que incrementen la productividad de las empresas.

Sin embargo, como ha señalado aquel autor, esta conclusión de Euzéby poco tiene que ver con la sustitución del factor del trabajo por capital que puede provocar una financiación de la Seguridad Social en base a las cuotas empresariales, en un ambiente caracterizado por una gran rigidez de la demanda de trabajo y altos costes financieros como es el caso español.

En este contexto, evidentemente, el sistema productivo no gana en eficiencia productiva con la sustitución del factor trabajo por capital, sino que es un atentado contra la productividad, provocado por una incorrecta forma de financiación de la Seguridad Social, desconociendo las limitaciones en la capacidad de contribución de las diferentes fuentes. En la actual situación de paro en España, y precisamente como medio de lucha contra él, es necesario favorecer las inversiones y más las que permiten un incremento de la capacidad competitiva de las empresas y una mayor eficiencia del sistema productivo en su conjunto, pues, constituyen un componente de la demanda y llevarlas a cabo tendría un efecto positivo sobre el empleo. Si el problema más acuciante de España en la actualidad es el paro, la mejor forma de eliminarlo es hacer factibles o realizables un gran número de proyectos de inversión. En efecto, un proyecto de inversión se caracteriza por una corriente de gastos y por una corriente de ingresos. De la comparación entre ambas resulta su rentabilidad. Solamente si la rentabilidad del proyecto supera el coste de financiación y los riesgos de la inversión, es factible o realizable. Se comprende que

ante las actuales expectativas económicas, sólo es posible actuar sobre la corriente de gastos de los proyectos para disminuirlos, si se pretende hacer realizables ciertos proyectos que no lo son.

Los trabajos empíricos de G. Laina para Italia, demuestran que sería adecuado un cambio de estructura en la financiación de la Seguridad Social, sustituyendo al menos una parte de las cotizaciones empresariales por aportaciones del Estado. Así, pues, lo que se pretende con una reducción de las cuotas empresariales a la Seguridad Social es propiciar la inversión productiva, que al tiempo que generan puestos de trabajo, consigan una mayor racionalidad y eficiencia en el sistema económico en su conjunto. En el contexto económico internacional actual y en la presente coyuntura económica, los distintos países tratan de incrementar sus exportaciones; para ello sus Gobiernos recurren a la desgravación de la imposición indirecta a los productos que exportan. Ahora bien, dado que las cuotas satisfechas a la Seguridad Social no tienen el carácter legal de impuestos indirectos, no son desgravables en la exportación. Como hemos visto, éste es el caso de España, en donde las cuotas pagadas por empresas y trabajadores cubrieron en el período mencionado el 74 por 100 del total de gastos de la Seguridad Social; así pues, el sistema de financiación de la Seguridad Social comporta un coste adicional para las empresas españolas en relación con las extranjeras .

Se comparte no obstante con la corriente doctrinal que encabeza el profesor Almansa la idea de Alain y Chantal Euzéby, en el sentido de que cada vez se concibe con más frecuencia la reforma de la financiación de la Seguridad Social como un medio de aliviar las cargas de las empresas sin poner en peligro las ventajas adquiridas, o de hacer frente a los aumentos de gastos, sin agravar las cargas de las empresas.

Después de lo dicho, cobra interés llevar a cabo la comparación internacional sobre las aportaciones de las distintas fuentes de financiación de la Seguridad Social.

El esfuerzo realizado en España por el Estado para contribuir a la financiación de la Seguridad Social se ve reflejado en el hecho de que su aportación pasó de representar de un 3,6 por 100, en 1977, al 14,4 por 100 en 1982 y al 23,3 por 100 en 1986. Sin embargo, en este año las cuotas siguen representando el 74 por 100, situándose la contribución de las empresas en torno al 61,6 por 100. Ahora bien, debemos hacer notar que la influencia positiva que era de esperar sobre el empleo y el comercio exterior, al reducir las cuotas pagadas por las empresas, ésta no es probable que se produjera, por el simple hecho de que la aportación del Estado a la Seguridad Social se produjo a costa de aumentar el déficit público. Y ello a pesar de que el déficit público absorbe aproximadamente el 42 por 100 del Ahorro Nacional Bruto; en consecuencia, las empresas disponen

de menos recursos para la inversión y, por consiguiente, por esta vía en la actual situación española, se anula el impacto de la reducción de cuotas sobre el empleo; por esta razón las medidas tomadas en el campo de la financiación deben complementarse con otras que incrementen el Ahorro Nacional.

Otra cuestión de especial relieve viene representada por la evolución del número de cotizantes.

En aquel período cotizaron a la Seguridad Social una media de 12,152 millones de personas, de las cuales lo hacía al Régimen General de la Seguridad Social el 65,3 por 100, y al conjunto de los Regímenes Especiales el 34,7 por 100 restantes.

En ese período el tanto acumulativo de crecimiento de la población cotizante fue del 2,4 por 100.

Frente a esto es preciso atender lo señalado en las esferas internacionales.

La Organización Internacional de Trabajo y la Asociación Internacional de la Seguridad Social ha considerado, para el futuro del año 2000, lo siguiente:

1. La Seguridad Social es hoy objeto de ataques desde campos opuestos. Por un lado, se la acusa de agravar la crisis económica mundial porque reduce el ahorro y la inversión, agudiza la inflación, aumenta el desempleo y socava los incentivos para el trabajo. Por otro, se la culpa de no haber sido capaz de resolver el problema de la pobreza, de discriminar contra la mujer, de no tratar en pie de igualdad a personas con necesidades análogas y distorsionar las prioridades sociales. Así, mientras algunos propugnan un cambio fundamental de orientación de las políticas de Seguridad Social, otros sostienen que el sistema debe ser desmantelado en su totalidad por no ser ya necesario en sociedades que han alcanzado un nivel de prosperidad como el actual. Ya no existe un consenso evidente en pro del desarrollo ulterior de la Seguridad Social.
2. El costo de la Seguridad Social ha estado aumentando rápidamente no sólo por la extensión de la cobertura a más personas y más riesgos, sino también a causa de los mayores gastos de los nuevos regímenes de pensiones a medida que ganan antigüedad, del envejecimiento de la población, del debilitamiento de los lazos familiares y de los progresos tecnológicos de la medicina. Como si esto no bastara, la aguda recesión actual ha acarreado otras pesadas cargas: hay que facilitar un sostén pecuniario a quienes no tienen trabajo, y al mismo tiempo los fondos de los que este sostén

debe provenir han disminuido al desaparecer las cotizaciones y los impuestos que antes pagaban quienes hoy están desempleados. La mayor antigüedad de los regímenes de pensiones, la creciente proporción de ancianos en la población y nuevos avances de la medicina pueden hacer que los costos aumenten aún más en el futuro. Sin embargo, podrían sufragarse sin mayores problemas si el desempleo disminuyera, si el desarrollo económico recobrara un ritmo razonable y la demografía alterase su dinámica actual. La Vieja Europa es hoy la Europa Vieja.

3. El objetivo fundamental de la Seguridad Social es dar a los individuos y a las familias la tranquilidad de saber que el nivel y la calidad de vida no sufrirán, dentro de lo posible, un menoscabo significativo a raíz de ninguna contingencia social o económica. Esto supone no simplemente satisfacer las necesidades que se presentan, sino también comenzar por prevenir los riesgos y ayudar a las personas y a las familias a adaptarse de la mejor manera posible, cuando deben hacer frente a incapacidades o desventajas que no se previnieron o no hubieran podido serlo. Para la consecución de estos objetivos se requiere, además de prestaciones monetarias, una amplia gama de servicios. Se precisa como objetivo fundamental que se proteja completamente a las personas ahora no protegidas o que lo están en forma insuficiente, cuando no haya sido posible prevenir que la contingencia se produzca o que persistan sus efectos.
4. No se admite que la mayor prosperidad haga que la protección de la Seguridad Social sea menos necesaria. A medida que una sociedad se enriquece, es menester asignar una mayor proporción de sus ingresos a la protección contra las principales contingencias mediante las pensiones y la asistencia médica, aunque sólo sea porque el período de jubilación es más largo y la gente alcanza edades más avanzadas. Contra algunos otros riesgos, como el desempleo y los gastos, durante un período prolongado, de asistencia médica o de servicios sociales, no hay seguros privados. En muchos países con regímenes de prestaciones condicionadas a una prueba de recursos no es posible introducir otras prestaciones del mismo tipo sin correr el riesgo de quitar todo incentivo para el trabajo y el ahorro.
5. Es preciso que al menos una proporción significativa de las prestaciones guarde relación con las ganancias.
6. Es necesario que se requiera de los planes de pensiones privados que mejoren las disposiciones para la transferencia de los derechos de pensión entre los planes o para la plena protección de los dere-

chos adquiridos y de la solvencia de los planes, y que se les requiera igualmente que instituyan una protección contra la inflación para las pensiones en curso de pago; los planes de pensiones privados deberían ser reglamentados en consecuencia.

7. Es preciso que el objetivo a largo plazo sea lograr que las prestaciones mínimas que se abonen a quienes no trabajan les garanticen un nivel de vida que corresponda por lo menos a la mitad del promedio del ingreso disponible neto por habitante, ajustado según la diferente composición de las familias, lo cual debe quedar fuera de la Seguridad Social.
8. Es necesario que las pensiones en curso de pago de los regímenes establecidos por ley se ajusten a los movimientos de un índice de ganancias o del producto interno bruto por habitante.
9. Por lo que atañe al movimiento de personas entre países, es preciso que se prosigan los esfuerzos para sacar partido de los mecanismos de coordinación entre los sistemas nacionales de Seguridad Social que ofrecen los convenios y recomendaciones en la materia, adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo. Es necesario, además, que se continúe la acción internacional para ampliar la red de acuerdos bilaterales y multilaterales y para mejorar la coordinación y la compatibilidad entre ellos.

Para el profesor E. Prieto el entramado de regulaciones son una consecuencia del modelo de economía mixta; del cual un pilar fundamental es la Seguridad Social, añadiendo que ya a la altura de 1988, hablar del fracaso del modelo de economía mixta, que implica la intervención del Gobierno en la Economía a través de la dirección macroeconómica, los servicios públicos y la Seguridad Social, no supone ninguna heterodoxia, debido a que existe consenso en que:

- a) Los servicios públicos, en general, no se prestan con eficacia; además, las críticas coinciden en que «el gasto en los servicios públicos no han sido regidos por un cuidadoso juicio sobre la necesidad o el coste: se ha supuesto simplemente que más era equivalente a mejor».
- b) No hay sistema más eficiente y que responda de forma más auténtica a los gustos del consumidor que una economía de mercado libremente competitivo.

El modelo de economía mixta ha reducido sustancialmente la acción libre de las fuerzas del mercado al incrementar el sector público y por haber propiciado un elevado número de reglamentaciones que impiden el libre funcionamiento de las fuerzas del mercado.

- c) El fracaso en la dirección macroeconómica, pues ésta se proponía disminuir el desempleo y la inflación.
- d) La crisis en que están inmersos los sistemas de Seguridad Social, debido tanto a su inadecuada estructura como al nivel asfixiante alcanzado por sus presupuestos y ritmo de crecimiento de éstos.

Ahora bien, aunque estos hechos nadie los refutra tampoco se puede negar que el modelo de economía mixta dio resultados positivos hasta un cierto momento, de modo que J.K. Galbraith y con él otros destacados economistas consideran que sus principales fallos se han producido por excesos en el grado y en el coste de los servicios públicos y de la Seguridad Social y en la baja calidad de funcionamiento de la Administración pública; luego, en la medida en que esto fuese cierto, bastaría introducir mejoras en estos aspectos, para que el modelo nos siguiera siendo útil.

En todo caso, es innegable la contribución de la Seguridad Social al reforzamiento de las altas tasas de inflación y de paro que se ha padecido. Refiriéndose concretamente a su inflación provocada por la Seguridad Social, Félix Mansilla, escribe:

«Esta co-responsabilidad de la Seguridad Social en el aumento de la inflación, que a los primeros que perjudica es a sus beneficiarios, constituye claramente una disfunción que transforma, paradójicamente, a la Seguridad Social en elemento de insolidaridad y co causante de retraso económico y social, que es justamente la razón contraria de la que justifica su existencia.»

Por lo que al paro que indirectamente provoca la Seguridad Social, F. Mansilla, señala:

«De todos los efectos negativos que produce nuestro actual sistema de Seguridad Social, el peor de ellos es el paro, porque es la negación misma de la solidaridad. Toda contribución de la Seguridad Social al paro es la perversión misma de la idea de la Seguridad Social.»

Otro grupo de problemas en relación con el impacto de la crisis económica en la Seguridad Social se refiere a que aquella puso de manifiesto un conjunto de defectos y fallos inherentes a su sistema que redundan en su grado de eficiencia.

G. Tamburi, como exponente cualificado de cuantos se están ocupando de elaborar unas bases sólidas que permitan la racionalización y reforma de los sistemas nacionales de Seguridad Social, y dada la crisis de adaptación que padece, considera que si se quiere mantener la conquista social que la Seguridad Social ha significado no queda otra solución que empeñarse resueltamente en la búsqueda de una eficacia más grande de los presupuestos sociales, gracias a una racionalización de opciones, es-

estructuras, medios y servicios que habrán de utilizarse, en función de necesidades prioritarias.

Sin embargo, es necesario señalar que se requiere algo más que la introducción de un conjunto de mejoras que corrijan ciertos defectos de los sistemas de Seguridad Social. Esta manera de proceder tendría sentido si nos encontrásemos ante un sistema de Seguridad Social en normal funcionamiento y sin los problemas de profunda inadaptación que caracterizan a los actuales y, con un grado de disfuncionalidades tan elevado que preocupan a los distintos sectores económicos y sociales. De la crisis económica está surgiendo un nuevo orden mundial, que traerá consigo modificaciones profundas en los modos de consumo, de trabajo, de vida y culturales. El futuro no está ni mucho menos decidido, pero ha comenzado una nueva época, y las naciones, las profesiones y las empresas tienen que inventar las reglas de juego de esta nueva partida histórica, tal y como señalara E. Prieto.

En este sentido cabe resaltar uno de los últimos trabajos de la Comisión de las Comunidades Europeas, en el que se señala:

1. Aunque los problemas con los que se enfrentan los sistemas de Seguridad Social eran de la misma naturaleza en todos los Estados miembros, el grado de urgencia y gravedad no tienen la misma intensidad en todos ellos.
2. El control de los gastos sociales, revaluación de los modos de financiación, fortalecimiento de la eficacia social del sistema de protección son todavía de actualidad, a pesar de que los gobiernos han reforzado —y multiplicado— las medidas para hacer frente a las dificultades actuales —principalmente de naturaleza financiera y presupuestaria— conocidas por los sistemas de Seguridad Social.
3. La persistencia de un contexto poco favorable hace indispensable la prosecución del debate sobre la política de la Seguridad Social, ya que en ausencia de concertación entre ellos, los estados miembros, preocupados en reforzar la competitividad de sus economías, están tentados a recurrir a un aligeramiento en el sector social y, en particular, de la Seguridad Social. Este debate debería contribuir a facilitar la adaptación de los sistemas de protección social a los nuevos datos económicos, sociales y demográficos surgidos en los últimos años, así como a las perspectivas abiertas por la realización del mercado interior. Pero, en tales condiciones el debate debe ir más allá del marco estrecho de la política social en el que se ha mantenido hasta aquí; y ampliarse a la política económica. En la fase de mutaciones estructurales en la que Europa ha entrado, tal debate debe contribuir a facilitar la adaptación simultánea y encadenado de las estructuras económicas y sociales.

En conclusión, se puede señalar que será preciso abordar en un nuevo modelo las siguientes cuestiones:

- Los que su origen se encuentran en la financiación de la Seguridad Social.
- Aquellos que proceden de la evolución demográfica, o concretando más en el paulatino envejecimiento de la población.
- Los que tienen su origen en el fenómeno de exclusión y marginación (nueva pobreza) que afecta o amenaza a un gran número de ciudadanos.

Por lo demás la Previsión Social Voluntaria dependerá de lo que sea la Seguridad Social. En el futuro, el autoaseguramiento cubrirá la mayoría de las prestaciones y los sistemas públicos de pensión quedarán restringidos a unos mínimos.

La Seguridad Social como se plantea actualmente está desfasada. Necesita de un rediseño que responda de las vicisitudes económicas que vive el país. Por una parte, debido a la instauración de una nueva fase dentro de la economía de mercado, como es el proceso de internacionalización, y, por otro, por la situación de recesión económica unida a los cambios demográficos y de valores que ha experimentado la sociedad, que cuestionan su concepción keynesiana.

Todo ello conlleva a un cambio de mentalidad del colectivo social, en la asunción de una realidad que le va a llevar a sacrificar niveles de calidad de vida. Un proceso de mentalización que exigirá, en aras de evitar el estallido social, el concurso de los distintos poderes públicos y agentes sociales, para presentar conjuntamente lo inevitable del proceso.

El problema principal de la Seguridad Social complementaria es su absoluta desatención por los agentes sociales. El Estado lo que ha hecho hasta ahora es dar una respuesta mínima y coyuntural a sus problemas en relación con la Seguridad Social básica. Para ello, por un lado, y en primer lugar al no tener fondos suficientes, ha establecido un régimen fiscal para con las prestaciones, no parangonable a nivel europeo, donde eran y siguen siendo consideradas, en su mayor parte como rentas no sujetas. Por el contrario, en España, hasta 1981 no existía tributación en relación con las prestaciones y desde esa fecha, resulta que la fiscalidad va a gravitar sobre todas las prestaciones menos el desempleo y la invalidez. A partir de ahora, desde enero de 1994, la fiscalidad va a afectar prácticamente a toda la Acción Protectora. En segundo lugar, el Estado ha buscado solución a su problema financiero, imponiendo una limitación a las prestaciones, a través de las fórmulas de topamiento que ofrece el sistema por vía de las normas sobre concurrencia de pensiones.

En tercer lugar, ha impuesto un freno al crecimiento de los costes a través del topamiento general de las prestaciones, por vía de la fijación de límites en las leyes anuales de presupuestos.

Por último, ha establecido límites al crecimiento de la Seguridad Social Complementaria, cuando ésta se nutre o financia, de algún modo, con fondos públicos (empresas públicas, Mutuas, Fundaciones, Corporaciones, etc.).

De ese modo, resulta que el Estado, cuando tiene que hacer frente a sus obligaciones y pagar pensiones respecto de la Seguridad Social básica, las ha limitado, y cuando tales obligaciones las ha adquirido respecto de la Seguridad Social complementaria, también las ha limitado.

Así las cosas, resulta que tales fórmulas son soluciones que se imponen egoístamente por el propio Estado en su propio provecho, sin rediseñar la Seguridad Social en su conjunto, esto es, la suma que representa la Seguridad Social básica más la Seguridad Social complementaria, y lo que es más grave, traslada su propia incapacidad a las empresas privadas. De este modo, ha establecido un peso que está siendo insoportable para el mundo de la empresa, que no tiene ningún tipo de defensa frente a la ofensiva del Estado. Así las cosas, resulta que el sector privado tiene que financiar por un lado el margen que tenía previsto financiar como Seguridad Social complementaria, el cual al tiempo de su establecimiento se consideró que iba a ir en disminución, y que sin embargo ahora va en aumento, y por otro lado la parte correspondiente del Estado que ya no financia.

Hay que rediseñar necesariamente la Seguridad Social básica para poder así ver donde estamos en lo que se refiere a la dimensión de la Seguridad Social complementaria. El modelo actual debe transformarse, ya que las circunstancias que vivimos son diferentes a aquellas, que, en la década de los años 50, primero en Francia y luego en el resto de Europa, dieron lugar al nacimiento de esa Seguridad Social complementaria, que hoy, como sucede en nuestro ordenamiento, todavía se mantiene sin reestructurar dentro del sistema de Seguridad Social de nuestro país .

Los cambios, que se han dado internacionalmente en el campo financiero de la Seguridad Social básica, se conocían desde 1973, y sin embargo en España se ha hecho caso omiso de ello, manteniendo esquemas que no se compaginan con las necesidades actuales.

Así, en 1988, se crea y diseña una Seguridad Social en la Constitución española contraria al modelo europeo, persiguiéndose por nuestra norma suprema un modelo tan expansivo como irrealizable. Se opta incluso por la universalización subjetiva y objetiva, y lo que es mucho más sorprendente, se dice que se va a proceder a proteger la situación de necesidad y no la contingencia, lo cual no es de recibo en un contexto

mundial, en donde tal aspiración sólo ha sido lograda por un ordenamiento jurídico en todo el mundo, cual es el de Nueva Zelanda, con un tejido económico bien distinto al de nuestro país, habiendo sido desechadas tales veleidades utópicas por todos los países europeos desde 1974, de lo cual, al parecer, no eran conscientes nuestros diseñadores constitucionales.

O se hacen las cosas con el vigor necesario, formando un grupo técnico de asesoramiento, al igual que se ha hecho a nivel internacional bajo los auspicios de la Asociación Internacional de la Seguridad Social, o lo único que haremos es ver cómo el Estado, en cada ley de presupuestos, «se arregla su propio traje», que habrá ido quedando deteriorado en el ejercicio anterior por las propias deficiencias financieras del sistema, dejando a las empresas privadas en manos del albur.

La solución vendrá de la mano de una formulación, del máximo rigor técnico, con atención escrupulosa a los imperativos dictados desde los demás foros europeos, y especialmente desde la citada Asociación Internacional de la Seguridad Social. Mientras tanto, a corto plazo, el país tiene que exigir para la Seguridad Social complementaria coherencia y seriedad, debiendo adoptarse una serie de medidas inaplazables.

Efectivamente, se observa que se ha limitado la Seguridad Social básica, porque según los indicadores económico-financieros era esencial para el sistema. Y en su consecuencia hay que limitar la Seguridad Social complementaria, puesto que no vale sostener que las empresas privadas sopor ten todo lo que no pueden financiar las empresas públicas o el Estado.

Para ello es posible considerar que, tal y como se ha establecido en otros países europeos, y tal y como, por cierto, prevé la legislación española, hay que establecer fórmulas que permitan, al que lo desee, desengancharse de la Seguridad Social básica en mayor medida de lo actualmente permitido (Asistencia sanitaria, ILT, etc.). Hay que ir a la solución del autoaseguramiento, y, por último, hay que poner freno al crecimiento de la Seguridad Social complementaria en el sector privado, en coherencia con lo que ya se ha hecho para el sector público.

Es un error el considerar la necesidad de dismantelar o no dismantelar el sistema de Seguridad Social actual como un problema de justicia. Es más un problema de conflicto social, tal y como ha sucedido en todas las etapas de transformación de la Seguridad Social. A tal efecto, debe recordarse que en los mismos orígenes, Bismarck, para crear su modelo, se asesoró de los mejores economistas y juristas de su época, con el fin de evitar una explosión social de graves proporciones, por lo que tuvo que llevar a cabo grandes reformas en un contexto europeo donde se estaba gestando el comunismo. Y ahora ocurre igual, sólo que ese último fantasma ha desaparecido. Lo que sucede es que el estallido social ahora tiene otra versión.

No obstante, no debe olvidarse que cuando se crearon los seguros sociales se trató de evitar principalmente el conflicto. Al igual que sucedió en 1929 tras la gran depresión con la aceptación del modelo keynesiano y un nuevo modelo de Seguridad Social basado en un sistema financiero de reparto frente al anterior basado en la capitalización. Ahora, esos seguros se dismantelan y hay que encontrar un verdadero punto de equilibrio que evite nuevamente el estallido social, pues no es posible despublificar todo lo que antes se publicó sin contraprestaciones adecuadas.

La sociedad está confundida, porque a la vez se le sigue hablando de una Seguridad Social expansiva, según la Constitución, ve cómo se recortan incesantemente, a través de múltiples medidas y especialmente a través de las leyes de presupuestos anuales, las prestaciones desde hace años. En su opinión, al ciudadano no se le ha dicho cuáles deben ser los límites puros de la Seguridad Social, y al final se utiliza a la Seguridad Social con fines políticos de escaso rigor técnico quebrando las más elementales técnicas del aseguramiento, acudiendo a la figura de las pensiones no contributivas financiadas con los propios fondos de la Seguridad Social con lo que el beneficiario de estas pensiones se beneficia de unos fondos que él no ha generado, siendo los trabajadores por cuenta ajena y las empresas quienes tienen que soportar tales costes que debieran correr con cargo a los impuestos exclusivamente ya que esa técnica de protección sólo tiene un régimen financiero admisible, cuales son los tributos y tienen que estar fuera del sistema de Seguridad Social.

La Seguridad Social básica ha servido para sostener políticas sociales no contempladas en sus cálculos financieros, tales como las reducciones de edad de jubilación, o para solventar situaciones específicas como toda la política de reconversión de este país, lo cual, aun siendo un fin muy loable, no tiene cabida, dentro de una técnica de aseguramiento, basado en la fijación de unas cotizaciones para financiar unas prestaciones concretas y no otras, ni tan siquiera imaginadas al tiempo de establecer actuarialmente el importe de aquellas cotizaciones.

La salida está en lograr una rentabilidad al sistema, y en la búsqueda de una financiación adecuada, lo cual es fundamental para ello, ya que el sujeto que no tiene capacidad patrimonial para estar dentro del seguro social público, tiene que estar fuera del sistema, y dentro de un régimen de cobertura no basado en el seguro sino en el impuesto. Para eso, está el mundo de la Asistencia Social y no el del seguro social, que tiene que depurarse y eliminar de él cuestiones y coberturas que no tienen por qué estar publicadas. Una vez que la Seguridad Social básica se encuentre dentro de sus justos límites, se podrá rediseñar y crear una Seguridad Social complementaria coherente con lo anterior, siendo tal forma de operación inaplazable.