

LA FINANCIACIÓN DEL SISTEMA ESPAÑOL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

por

Gregorio Rosado Santurino

*Licenciado en Ciencias Económicas
Interventor de la Seguridad Social*

ACCÉSIT PREMIO ESTUDIOS FINANCIEROS 1995

Sumario:

- I. Introducción.
- II. Fuentes de financiación.
 - 1. Situación general en Europa.
 - 2. Evolución en España y situación actual.

3. Marco normativo.
4. Viabilidad de los modelos alternativos.
 - 4.1. Viabilidad del modelo *contributivo*.
 - 4.2. Viabilidad del modelo *impositivo*.
 - 4.3. Alternativas dentro del modelo *mixto*.

III. Sistema financiero.

1. Reparto *versus* capitalización.
2. Evolución en España y situación actual.
3. Modelos alternativos.
 - 3.1. Valor actual de las pensiones futuras a satisfacer a los pensionistas actuales.
 - 3.2. Valor actual de las cotizaciones por jubilación efectuadas y a reconocer.

IV. El equilibrio económico-financiero.

1. Situación actual.
2. Perspectivas de futuro.

V. El debate sobre el futuro del sistema.

1. Posicionamiento de los partidos políticos y organizaciones sociales.
 - 1.1. Partidos políticos.
 - 1.2. Sindicatos y organizaciones empresariales.
2. El *Pacto de Toledo*.

I. INTRODUCCIÓN

La financiación de los sistemas públicos de protección social constituye, sin duda, uno de los temas de mayor actualidad, tanto en nuestro país como más allá de nuestras fronteras. Sin embargo, no se trata de un tema novedoso, sino que, en mayor o menor medida, ha estado siempre presente desde la creación de los Sistemas de Seguridad Social. El interés creciente por la cuestión se debe, fundamentalmente, a las «*sombras*» que sobre la viabilidad futura de estos Sistemas arroja el proceso de envejecimiento de la población que «*sufren*» todos los países europeos, con la consiguiente caída de la relación entre activos y pensionistas. También ha contribuido a este mayor interés las exigencias de competitividad económica derivadas de la creación del Mercado Único Europeo, al cuestionarse la incidencia que sobre dicha competitividad tiene la financiación de los Sistemas de Seguridad Social mediante cotizaciones sociales. Por todo ello, se ha abierto un amplio e intenso debate en el que se han puesto sobre el tapete diversas cuestiones, como son:

- Fuentes o vías de financiación a utilizar para la cobertura de los gastos sociales.
- Sistema financiero a utilizar.
- Reformas que, en su caso, deben acometerse para garantizar la viabilidad y el equilibrio económico-financiero del Sistema.

Éstas serán las cuestiones que abordaremos a lo largo del presente estudio, en el que examinaremos cuál es la situación actual en nuestro país y cómo se ha llegado a ella, cómo se presenta ésta en relación con los demás países de la Unión Europea, cuáles son las perspectivas de futuro y la viabilidad de implantar en nuestro país los modelos alternativos existentes en otros países o definidos teóricamente. Por último pasaremos revista a la postura que sobre estas cuestiones mantienen los distintos partidos políticos y organizaciones sociales y económicas, así como a cuáles son las conclusiones y recomendaciones contenidas en el denominado «*Pacto de Toledo*» recientemente suscrito por los representantes de los distintos Grupos Parlamentarios. En definitiva, el objetivo final que este trabajo pretende es clarificar algunos de los aspectos objeto de debate, así como aportar soluciones a los problemas financieros que presenta nuestro Sistema de Seguridad Social.

II. FUENTES DE FINANCIACIÓN

A diferencia del seguro privado donde los recursos proceden del precio que por el aseguramiento paga el asegurado, los sistemas de financiación de los modelos públicos de protección social admiten diversas alternativas, a saber:

- a) Financiación vía «*impositiva*».
- b) Financiación vía «*contributiva*».
- c) Financiación «*mixta*», impuestos-cotizaciones, en proporción diversa.

La opción a seguir viene ligada a factores de diversa índole, tales como:

- Fiscales: niveles de presión fiscal «*impositiva*» alcanzados, esfuerzo fiscal y naturaleza del sistema impositivo.
- Presupuestarios: niveles de «*déficit público*».
- Económico-laborales: tasas de crecimiento económico, paro y productividad.
- Socio-políticos: opción política gobernante, grado de desarrollo sindical y peso de las asociaciones empresariales y sindicatos a la hora de la toma de decisiones políticas.
- Demográficos: estructura de la pirámide de población, esperanza de vida y relación activos/pasivos.
- Antecedentes históricos.
- Grado de integración del país en espacios económicos o comerciales supranacionales; existencia, y coercibilidad en su caso, de políticas de armonización financiero-fiscales.

No obstante la importancia de los factores enunciados anteriormente, no cabe duda que el factor que influye en mayor medida en la estructura financiera de un Sistema de Seguridad Social es la propia naturaleza del sistema de protección social. Así, en los sistemas de corte universalista -caracterizados por la existencia de un ámbito personal de protección comprensivo de toda la población y unas prestaciones uniformes no ligadas al esfuerzo contributivo previo- la fuente de financiación fundamental son los impuestos. Por contra, en los modelos de corte profesional -donde el ámbito personal de protección se restringe a los trabajadores y su familia y el acceso a las prestaciones y su cuantía están en muchos casos ligados a las cotizaciones previas efectuadas- son las cotizaciones sociales la vía primordial de financiación.

1. Situación general en Europa.

En el marco de los países miembros de la Unión Europea no existe un modelo uniforme de financiación de la protección social, variando éste según el momento histórico y país en cuestión. De forma resumida, las principales conclusiones que se pueden extraer del estudio comparado de los mismos son las siguientes:

- 1.º A nivel agregado el sistema financiero se puede definir como «*tripartito*», es decir, existe una participación significativa y relativamente equilibrada en la financiación por parte del Estado, empleadores y trabajadores.
- 2.º Descendiendo al nivel nacional, existen profundas divergencias, tanto por lo que se refiere a la relación cotizaciones/impuestos como a la relativa a cotizaciones empresa/trabajador. Así, en el primer aspecto observamos como casos extremos a Dinamarca -modelo cuasi-universal- con una financiación impositiva superior al 80 por 100 frente al modelo de corte «*bismarckiano*» que presentan Holanda o Alemania. Por lo que se refiere al segundo aspecto, relación entre cotizaciones patronales y obreras, el abanico de situaciones va desde el caso holandés -donde las cotizaciones obreras representan el 65% del total de las cotizaciones sociales- hasta la situación de Italia -sólo el 29%- . No obstante, en este segundo aspecto se observa una mayor homogeneidad, dado que salvo en Holanda, en los restantes países la participación de las cotizaciones empresariales es superior, en mayor o menor medida, a las aportaciones de los trabajadores.
- 3.º En la evolución temporal experimentada en los últimos 20 años, se ha producido un significativo incremento en la participación de las cotizaciones obreras y una caída de las cotizaciones empresariales, siendo esta última especialmente importante en aquellos países donde el peso de esta vía de financiación era mayor (Italia, Francia). Las aportaciones del Estado también han experimentado, con carácter general, un crecimiento.

2. Evolución en España y situación actual.

Centrándonos en España, nuestro modelo de financiación ha sido históricamente de corte «*bismarckiano*», es decir, mediante cotizaciones sociales de forma casi exclusiva. Sin embargo, en la década de los 70 esta estructura empieza a revelarse como inadecuada para hacer frente a los costes del Sistema, los cuales alcanzan unos niveles en que la financiación casi exclusiva vía cotizaciones resulta inviable, situación que se agrava en la década de los 80 y persiste en la actualidad. Muchos son los factores que han influido en este hecho, siendo los más importantes:

- a) El paso de una situación de «*pleno empleo*» a otra de desempleo creciente a partir de la crisis del «73». Este factor ejerce un doble efecto; por un lado implica un aumento de los gastos sociales por las prestaciones económicas a satisfacer; por otro supone una disminución de los ingresos por cuotas al caer la población ocupada.
- b) La evolución demográfica, con un progresivo envejecimiento de la población y un aumento de la esperanza de vida en los grupos de mayor edad, traducido ello en una caída en la relación cotizantes/pensionistas.
- c) La universalización o ampliación del ámbito personal de protección respecto de prestaciones tan costosas como la asistencia sanitaria y pensiones de vejez e invalidez.

La acción conjunta de estos factores se traduce en un cambio sustancial del escenario en el que se diseñó el antiguo modelo de financiación, que ha forzado al Estado a incrementar de forma continuada su participación en la financiación del Sistema.

En la evolución que ha seguido nuestro sistema de financiación pueden establecerse tres etapas:

1.^a Hasta 1977.

La financiación recae de forma casi exclusiva sobre las cotizaciones de empresarios y trabajadores, siendo la aportación del Estado marginal (3'6% de los recursos totales al final del período). Las razones de este modelo hay que buscarlas tanto en la naturaleza del sistema de protección social -estrictamente contributivo y profesional- como en el equilibrio financiero conseguido merced a unas elevadas tasas de ocupación y una estructura poblacional relativamente joven, existiendo por tanto una alta relación cotizantes/pensionistas (3'1 al final del período; 4 como media del mismo).

2.^a 1978-1988.

Se caracteriza por un constante y elevado crecimiento del grado de participación de las aportaciones estatales en la financiación del Sistema, aportaciones que se destinan a la cobertura financiera de los gastos de forma «genérica», es decir, sin adscripción específica a prestaciones concretas. Durante este período la aportación estatal pasa de representar un 3'6 por 100 del total de recursos a un 29'1 por 100, lo que supone un crecimiento medio anual de 2'3 puntos. El esfuerzo financiero que para el Estado significa este hecho se ve reforzado si tenemos en consideración el fuerte crecimiento que durante estos 11 años experimentaron los gastos del Sistema que se elevan desde los 1'34 billones en 1978 hasta los 5'07 en 1988.

Desde la vertiente de la estructura de la participación de las cotizaciones sociales, el crecimiento de las aportaciones estatales se traduce en una disminución en el grado de participación tanto de las cotizaciones empresariales como de las obreras. No obstante, esta disminución no es proporcional puesto que, tomando en consideración el peso de cada una de ellas, las aportaciones empresariales se reducen proporcionalmente más del doble que las de los trabajadores, cayendo su participación sobre el total de cotizaciones sociales desde el 78 por 100 hasta el 74 por 100.

3.^a Desde 1989 a la actualidad.

En este año se opera, en la cuestión que tratamos, una importante reforma en virtud de la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1989, merced a la cual a partir de entonces las aportaciones del Estado van a tener un carácter finalista, es decir, se adscriben a la cobertura financiera de prestaciones concretas, esencialmente la asistencia sanitaria, com-

plementos por mínimos de pensiones y pensiones no contributivas. En concreto, en el Presupuesto Consolidado de la Seguridad Social para 1994, las transferencias corrientes previstas procedentes de la Administración del Estado e INEM y su afectación finalista son las siguientes:

Afectación	Importe (en millones ptas.)	% Total Transferencias
TRANSFERENCIAS DEL ESTADO		
Asistencia sanitaria INSALUD	1.969.878	65%
Pensiones no contributivas	154.131	5%
Complementos mínimos de pensión	214.000	7%
Prestaciones familiares	64.394	2%
Otras	124.312	4%
TRANSFERENCIAS DEL INEM		
Compensación cuotas perceptores desempleo y bonificaciones cuotas para fomento del empleo	499.131	17%
TOTAL	3.025.846	100%

FUENTE: *Presupuesto de la Seguridad Social para 1994.*

De estos datos se desprende que las aportaciones del Estado se destinan principalmente a la financiación de la asistencia sanitaria, representando las transferencias para este fin el 67 por 100 del coste total previsto para esta prestación durante 1994. Por el contrario, respecto al otro gran componente del Presupuesto de Gastos de la Seguridad Social, las pensiones contributivas, la aportación estatal se limita a financiar parte de los complementos por mínimos y ayudas para jubilaciones anticipadas, aportaciones que apenas significan el 4 por 100 del coste total previsto por pensiones contributivas. Además de estas transferencias, el Estado aporta 34.739 millones de pesetas en concepto de transferencias de capital, y concede a la Seguridad Social, al objeto de posibilitar el equilibrio presupuestario para 1994, un préstamo por importe de 345.000 millones de pesetas sin afectación específica.

Para el ejercicio 1995, la Ley 41/1994, de Presupuestos Generales del Estado para dicho año, fija en 3'047 billones de pesetas las transferencias corrientes de la Administración del Estado a la Seguridad Social. De esta cifra, el 80'6 por 100 se destina a la financiación de la asistencia sanitaria, el 7'6 por 100 a complementos para mínimos de pensiones y el 11'8 por 100 para otros programas. El importante aumento en la participación de la financiación de la asistencia sanita-

ria se debe a que la aportación que el Estado realiza para compensar la rebaja en los ingresos del Sistema producto de la reducción en un punto de las cotizaciones sociales -cifrada en 204.000 millones- se adscribe íntegramente a la financiación de esta prestación, pasando la aportación de las cotizaciones para este concepto de 62.461 pesetas por cotizante y año en 1994 a 48.580 pesetas en 1995. Novedad importante para este año es que las transferencias que el INEM viene realizando en compensación de cotizaciones de trabajadores desempleados y bonificaciones de cuotas para el fomento del empleo dejan de tener la consideración de transferencias corrientes y se integran en el Presupuesto de Recursos de la Seguridad Social en la rúbrica correspondiente a las cotizaciones sociales, esperándose una recaudación por este concepto de 559.818 millones de pesetas. Las transferencias de capital se cifran en 40.336 millones de pesetas y además el Estado concede a la Seguridad Social un préstamo por importe de 444.344 millones de pesetas para posibilitar el equilibrio presupuestario para este año.

En lo que se refiere al grado de participación en la financiación del Sistema de cada una de las fuentes durante el período, ha sido el siguiente:

% SOBRE RECURSOS TOTALES DEL SISTEMA

Año	Cotizaciones empresas	Cotizaciones trabajadores	Total cotizaciones sociales	Transferencias Estado y Organismos Autónomos	Otros ingresos
1989	50'6	17'3	67'9	30'0	2'0
1990	50'1	16'9	67'0	30'3	2'6
1991	49'4	16'6	66'0	31'4	2'6
1992	47'6	15'8	63'4	30'9	5'7
1993	47'1	16'0	63'1	32'5	4'4
1994 (*)	44'5	16'0	60'5	30'3	9'2
1995 (**)	45'1	15'8	60'9	33'5	5'6

(*) Liquidación provisional

(**) Presupuestado

OBSERVACIONES:

- En la columna de transferencias se incluyen tanto corrientes como de capital.
- Para dotar de homogeneidad a la serie se han incluido en la columna de transferencias las aportaciones en concepto de cotizaciones de desempleados presupuestadas para 1995.

FUENTE: Boletín informativo de la Seguridad Social, «Gestión Económica», varios años.

Para el análisis de estos datos debemos diferenciar estos tres períodos:

- a) 1989-1991: se produce una lenta caída en la participación de las cotizaciones sociales que es compensada con un incremento de las transferencias del Estado e INEM, siendo la tasa de crecimiento de esta fuente notoriamente inferior a la verificada durante el período 1978-1988.
- b) 1992-1994: la «*crisis económica*» provoca una caída en la población ocupada (del 3'3 por 100 en 1992; 3'5 por 100 en 1993; 0'7 por 100 en el 1.º trimestre de 1994) que se traduce en una disminución del grado de participación de las cotizaciones sociales en la financiación del Sistema de 5'5 puntos, caída que hubiera sido mayor de no haberse operado una elevación en los tipos de cotización en 1993. Para compensarlo se acude básicamente al endeudamiento financiero a través de préstamos del Estado, de ahí el aumento experimentado en el epígrafe de «*otros ingresos*».
- c) 1995: la estructura financiera que se deriva del Presupuesto aprobado implica un leve repunte de las cotizaciones sociales y un significativo incremento en las transferencias, siendo la contrapartida la disminución en la rúbrica de otros ingresos. En la configuración del primero de estos hechos intervienen dos factores de signo contrario, cuales son, el aumento esperado en las cotizaciones por el crecimiento de la población ocupada y la disminución en los tipos de cotización. El incremento de la participación del Estado se debe fundamentalmente a la transferencia que éste realiza -con afectación específica a la cobertura de los gastos por asistencia sanitaria- para compensar la reducción en los tipos de cotización. Por último, la reducción en el epígrafe de otros recursos viene dada por la previsión de un menor endeudamiento financiero para lograr el equilibrio presupuestario.

Significar por último, que la proporción que dentro de las cotizaciones representan las aportaciones de empleadores y trabajadores se ha mantenido, con pequeñas oscilaciones, durante todo el período en torno a 74 por 100-24 por 100.

3. Marco normativo.

Por lo que respecta al marco normativo, éste se encuentra fijado en el artículo 86 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, artículo en el cual se establece un sistema de financiación diferente atendiendo al carácter, contributivo o no, de la prestación a otorgar. Este sistema es:

- a) Las pensiones de invalidez y jubilación y las asignaciones económicas por hijo a cargo en sus modalidades no contributivas, así como la asignación económica por hijo minusválido a cargo, se financiarán mediante las aportaciones del Estado.
- b) La acción protectora de la Seguridad Social en su «*modalidad contributiva*» -según la dicción de la ley- se financiará mediante la aplicación de los siguientes recursos:
- Las aportaciones del Estado, respetando la afectación finalista que, en su caso, se prevea en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado. Estas aportaciones serán «*progresivas*», es decir, crecientes.
 - Las cuotas de las personas obligadas.
 - Las cantidades recaudadas en concepto de recargos, sanciones u otras análogas.
 - Los frutos, rentas o intereses y cualquier otro producto de sus recursos patrimoniales.
 - Cualesquiera otros ingresos. A estos efectos los ingresos derivados de servicios sanitarios prestados a terceros y venta de bienes por parte del INSALUD no tienen el carácter de recursos de la Seguridad Social.

La objeción fundamental que se puede formular a la regulación contenida en este artículo gravita sobre la financiación de las prestaciones no económicas, es decir, la asistencia sanitaria y los servicios sociales, al no existir referencia de forma expresa a las mismas en la redacción legal, lo cual crea una incertidumbre sobre su sistema de financiación. El carácter «*cerrado*» que se deriva de la redacción legal contenida en el artículo 86 respecto de las prestaciones a financiar íntegramente con aportaciones del Estado obliga a excluirlas de este apartado, hipótesis confirmada por la realidad dado que para la financiación de las mismas se viene recurriendo en parte a las cotizaciones sociales. Este hecho pone al descubierto la posible existencia de una grave contradicción cuando el párrafo primero del número segundo del artículo 86 emplea -al referirse a la acción protectora a financiar mediante la aplicación del conjunto de recursos citados anteriormente- la expresión «*modalidad contributiva*», cuando tanto la asistencia sanitaria como los servicios sociales son, salvo en algunos de los programas que comprenden, prestaciones de naturaleza no contributiva. La contradicción sólo podría salvarse si entendemos que el número segundo del citado artículo se refiere exclusivamente a la forma de financiación de las prestaciones económicas, tanto contributivas como no contributivas, lo que implicaría la existencia respecto de las restantes prestaciones de una importante laguna legal que convendría solventar.

4. Viabilidad de los modelos alternativos.

Tratamos en este epígrafe sobre la viabilidad de sustituir, a medio o largo plazo, la estructura de financiación que presenta actualmente nuestro Sistema de Seguridad Social por otro de los modelos existentes en la actualidad o en otras etapas históricas. Se trata ahora de concluir sobre la viabilidad de la sustitución tomando en consideración básicamente el aspecto económico-financiero de la cuestión.

Como señalábamos anteriormente, tres son los modelos de financiación de los sistemas públicos de protección social: impositivo, contributivo o bismarckiano y mixto. Al insertarse actualmente nuestro país dentro de este último, trataremos en primer lugar sobre la viabilidad de la implantación de cualquiera de los otros dos, considerando posteriormente la posibilidad de alterar dentro del modelo mixto la actual correlación de fuentes existentes.

4.1. Viabilidad del modelo «contributivo».

Se trataría de sustituir la aportación que actualmente realiza el Estado por un incremento en las cotizaciones sociales que lo compense. Implicaría una vuelta al modelo de financiación existente en España hasta finales de la década de los 70 cuando la financiación vía impositiva se situaba en torno al 2 por 100-4 por 100. Para el análisis vamos a tomar como referencia las magnitudes contenidas en el Presupuesto aprobado para 1995 y en función de ellas dibujar el escenario y los efectos de la implantación de un modelo contributivo tanto al 100 por 100 como al 80 por 100, por considerar que éstos serían los límites dentro de los cuales deberían participar las cotizaciones sociales en la financiación para que el modelo pueda definirse como tal.

Conforme a los datos contenidos en el Presupuesto para 1995 la cantidad a compensar mediante un incremento en las cotizaciones sociales en el supuesto de sustituirse íntegramente la aportación del Estado ascendería a 4'068 billones de pesetas. En esta cifra hemos incluido no sólo las transferencias del Estado, sino también la parte que dentro de la rúbrica de cotizaciones de desempleados corre a cargo del INEM, así como el préstamo otorgado a la Seguridad Social por el Estado para lograr el equilibrio presupuestario, dado que en todos estos casos se trata en realidad de aportaciones estatales a sustituir dentro de este modelo. Los recursos que provienen de fuentes distintas a las anteriores (ingresos patrimoniales, enajenación de inversiones reales, tasas, etc.) suponemos que mantienen su participación actual, por lo que cuando nos refiramos a un modelo contributivo al 100 por 100 o al 80 por 100 hay que entender que se trata de un sistema donde los ingresos que proceden de las cotizaciones sociales no cubrirían en realidad dicho porcentaje del total de recursos, sino el 98'2 por 100 y 78'2 por 100, respectivamente.

Suponiendo que el coste de la sustitución se distribuye proporcionalmente entre los diversos regímenes y contingencias según su participación actual en la recaudación, la nueva situación sería la siguiente:

RECAUDACIÓN POR COTIZACIONES SOCIALES (en millones de ptas.)

Hipótesis	Régimen General	Regímenes Especiales	Total
• Según Presupuesto para 1995:			
- Por contingencias comunes	5.213.001	958.440	6.171.441
- Por AT y EP	—	—	457.723
• Según modelo contributivo:			
A) Al 100%:			
- Por contingencias comunes	8.411.968	1.546.578	9.958.546
- Por AT y EP	—	—	738.618
B) Al 80%:			
- Por contingencias comunes	6.698.735	1.231.577	7.930.312
- Por AT y EP	—	—	588.204

FUENTE: *Elaboración propia.*

La implantación de este modelo de financiación exigiría por tanto una modificación de los factores que intervienen en la determinación del importe de las cuotas sociales, a saber, bases y tipos de cotización. En la medida en que en la actualidad las bases de cotización se encuentran en gran medida asimiladas a los salarios reales percibidos por los trabajadores, la modificación debería operar fundamentalmente sobre los tipos de cotización, lo cual se traduciría en la necesidad de incrementar los tipos vigentes entre un 28'5 por 100 y un 61'4 por 100 según el grado de financiación contributiva que presente el modelo dentro de los límites señalados anteriormente.

Centrándonos en el Régimen General, los tipos de cotización por contingencias comunes a aplicar bajo distintas hipótesis serían los siguientes:

**TIPOS DE COTIZACIÓN POR C/C (R. GENERAL).
% SOBRE BASE DE COTIZACIÓN**

Hipótesis	A cargo empresa	A cargo trabajador	Total
• Según Presupuesto para 1995	23'6	4'7	28'3
• Según modelo contributivo al 100%:			
- Si la empresa asume todo el incremento ...	40'97	4'7	45'67
- Si el trabajador asume todo el incremento .	23'6	22'07	45'67
- Con reparto proporcional según la estructura actual	38'09	7'58	45'67
• Según modelo contributivo al 80%:			
- Si la empresa asume todo el incremento ...	31'67	4'7	36'37
- Si el trabajador asume todo el incremento .	23'6	12'77	36'37
- Con reparto proporcional según la estructura actual	30'33	6'04	36'37

FUENTE: *Elaboración propia.*

A la vista de estos tipos parece realmente inviable, tanto a medio como a largo plazo, la sustitución del modelo actual por otro íntegramente «*contributivo*», aun fijándonos exclusivamente en consideraciones de tipo económico y dejando al margen otras de contenido social o político. Así, bajo la hipótesis de que la empresa asume todo el coste adicional, e incluso en el supuesto de reparto proporcional, la nueva situación implicaría un enorme incremento en el coste del factor trabajo cuyo efecto sería sustancialmente negativo sobre el empleo y la economía en general, dado que los productos nacionales se verían expulsados en buena parte de los mercados internos y externos por la pérdida de competitividad, además del propio efecto sustitución que sobre el factor trabajo se operará.

En la hipótesis en la que el trabajador soporta íntegramente la subida de los tipos de cotización, un análisis meramente económico nos lleva a resultados menos concluyentes, dado que un aumento en las cotizaciones obreras lo que provoca, en principio, es una merma en el salario neto del trabajador y no un aumento del coste del factor trabajo. No obstante, el incremento necesario en nuestro análisis implica, en un modelo contributivo próximo al 100

por 100, casi quintuplicar su aportación actual, lo que llevaría finalmente -ante la importante pérdida de renta disponible por parte del trabajador para hacer frente a sus necesidades- a un incremento de salarios que absorbiese parte de la pérdida, siendo probable que, en última instancia, nos situáramos en un escenario próximo al dibujado bajo la hipótesis de «*reparto proporcional de costes*», con las negativas consecuencias sobre la economía y el empleo ya mencionadas. Por consiguiente, la única hipótesis que pudiera gozar de ciertos visos de viabilidad sería aquella en la que la subida de los tipos de cotización es soportada totalmente, o al menos en su mayor parte, por los trabajadores y siempre y cuando el grado de financiación contributiva del Sistema se situara en torno al 80 por 100. No obstante, dado que su implantación exigiría una elevación próxima a ocho puntos en el tipo de cotización a cargo del trabajador, el período de tiempo mínimo que sería necesario para llevar a cabo íntegramente la reforma cabría situarlo en torno a 12-15 años, si bien dicho plazo dependerá en buena parte de la evolución futura, en términos reales, que tengan los salarios. Sobre esta cuestión y la conveniencia de una elevación de la participación de los trabajadores en la financiación de la Seguridad Social volveremos más adelante.

4.2. Viabilidad del modelo «impositivo».

En este modelo, los recursos necesarios para la financiación del Sistema de Seguridad Social provienen casi íntegramente, o en proporción muy elevada, de las aportaciones que realiza el Estado. Históricamente un modelo de financiación de este tipo no ha estado nunca presente en nuestro país donde el porcentaje mayor de participación de las aportaciones del Estado -que coincide con los últimos años- se sitúa en torno al 34 por 100. Sin embargo, fuera de nuestras fronteras no resulta desconocido, y no sólo en anteriores etapas históricas sino también en la actualidad. El ejemplo más próximo -en cuanto que es miembro de la Unión Europea- es el de Dinamarca, donde las aportaciones del Estado alcanzan el 80 por 100. Por ello nos planteamos en este epígrafe la viabilidad de implantar en España un modelo similar al danés, lo que implicaría la sustitución de parte de los recursos provenientes de las cotizaciones sociales por un incremento de la participación estatal hasta alcanzar dicho porcentaje. Tomando como referencia el Presupuesto Consolidado del Sistema para 1995, la aportación del Estado debería para ello alcanzar los 8'7 billones de pesetas. Dado que, según hemos expuesto en el epígrafe anterior, la aportación realmente prevista para este año se cifraría en 4'068 billones, los recursos suplementarios a aportar por el Estado se situarían en torno a los 4'632 billones. ¿Qué impacto tendría este hecho desde el punto de vista financiero-fiscal? En el siguiente cuadro se expone la recaudación por imposición directa e indirecta prevista en los Presupuestos Generales del Estado para 1995 y cuál sería la recaudación que debería obtenerse para posibilitar la implantación del nuevo modelo de financiación del Sistema de Seguridad Social, partiendo de la base de que esta mayor aportación tendría que financiarse por dicha vía ante la imposibilidad de incrementar el déficit público.

RECAUDACIÓN POR IMPUESTOS (en millones de ptas.)

Hipótesis	Imposición directa	Imposición indirecta	Total impuestos
• Prevista en los PGE para 1995	6.599.200	5.563.700	12.162.900
• Con implantación del nuevo modelo para la SS:			
- Financiándose el incremento con imp. directa	11.231.200	5.563.700	16.794.900
- Financiándose el incremento con imp. indirecta	6.599.200	10.195.700	16.794.900
- Con reparto proporcional según estructura actual	9.112.375	7.682.525	16.794.900

FUENTE: *Elaboración propia.*

Conforme a estos datos, la recaudación vía impuestos debería crecer un 38 por 100, lo que exigiría una profunda modificación del actual marco fiscal, con un incremento de la presión «*impositiva*» del Estado en torno a seis puntos porcentuales sobre el Producto Interior Bruto, sin perjuicio de los efectos y cambios a introducir en otros aspectos de nuestro actual escenario económico.

Por otra parte, la implantación de un sistema de financiación de esta naturaleza conllevaría necesariamente la derogación del actual modelo de Seguridad Social en cuanto a los requisitos necesarios para el acceso a las prestaciones y determinación de la cuantía de las mismas, puesto que al financiarse éstas básicamente con impuestos, habría que establecer un sistema de protección social de «*corte universalista*», con prestaciones homogéneas en su cuantía. La importancia de estas modificaciones, así como las de índole económico y fiscal, obliga a concluir sobre la inviabilidad de implantar un modelo de estas características en un horizonte temporal que no sea a muy largo plazo.

4.3. Alternativas dentro del modelo «mixto».

La exposición realizada en los epígrafes anteriores ha puesto de manifiesto cómo la sustitución del actual sistema de financiación por otro «*contributivo*» o «*impositivo*» resulta virtualmente inviable. Cuestión distinta es que la participación que actualmente tiene cada una de estas fuentes pueda modificarse en un sentido u otro, pero sin llegar a soslayar nunca una a la otra.

Para tratar de perfilar los límites dentro de los cuales podría operarse, analizaremos en primer lugar el efecto financiero resultante por cada punto en que se modificase los tipos de cotización, para ligar luego este hecho con otros aspectos, fundamentalmente la naturaleza de las prestaciones que configuran la acción protectora del Sistema.

Para abordar la primera de estas cuestiones vamos a partir de la recaudación prevista y los tipos de cotización establecidos en los Presupuestos para 1995. El análisis lo vamos a centrar en los tipos de cotización por contingencias comunes tanto por la importancia marginal que la recaudación por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales tiene -apenas el 6'4 por 100 del total por cotizaciones sociales- como por las especiales características del sistema de financiación establecido para estas contingencias que determina la existencia de un modelo «autónomo» en el cual las prestaciones a satisfacer -especialmente en la parcela a cargo de las Mutuas de AT y EP que alcanza ya el 85% del total- se financian íntegramente con las tarifas de primas establecidas para las mismas.

RECAUDACIÓN POR CONTINGENCIAS COMUNES (en millones de ptas.)

Régimen	A tipos actuales	Variación por punto
R. General	5.213.001	184.205
R.E. Agrario	181.976	10.655
R.E. Trabajadores Autónomos	683.423	24.129
R.E. Minería del Carbón	27.294	964
R.E. Empleados del Hogar	29.225	1.328
R.E. Trabajadores del Mar	36.522	1.291
TOTAL REGÍMENES	6.171.441	222.572

FUENTE: *Presupuesto de la Seguridad Social para 1995 y elaboración propia.*

El sentido de la modificación de los tipos de cotización, aumento o reducción, en el marco de una política preestablecida a medio o largo plazo, vendrá determinado básicamente -al margen de posibles modificaciones por exigencias coyunturales- por el posicionamiento que el grupo político gobernante tenga sobre la cuestión del grado de intensidad de la protección a otorgar por el régimen público de Seguridad Social, y cual es -no sólo desde el punto de vista económico sino también socialmente- la mejor vía para su financiación, aspecto que abordaremos más adelante.

No obstante, en el planteamiento de una política consistente en un aumento de la participación de las cotizaciones sociales en la financiación del Sistema -con la consiguiente elevación de los tipos de cotización- siempre actuará como límite de la viabilidad del cambio los efectos negativos que sobre el empleo y la economía en general parecen derivarse de un incremento en las cotizaciones a cargo de la empresa, por lo que tendría que operarse fundamentalmente sobre las cotizaciones obreras. Ahora bien, como señalamos anteriormente, una drástica subida en los tipos de cotización a cargo del trabajador terminaría previsiblemente provocando un incremento en los salarios que absorbiere, al menos parcialmente, la pérdida de renta disponible producida, con el consiguiente encarecimiento del factor trabajo y los efectos señalados. Si a estas circunstancias unimos el hecho de la modesta participación que tienen las cuotas de los trabajadores dentro de las cotizaciones sociales -en torno al 17% en el Régimen General y al 25% en el conjunto de regímenes- bien pudiera concluirse que los márgenes con que contaría una política de este tipo son realmente estrechos. Por ello cabe pensar que el grado máximo de financiación «*contributiva*» que podría alcanzar nuestro actual Sistema de Seguridad Social debe estimarse en torno al 75 por 100.

Una política de signo contrario supone, bajo la hipótesis de un mantenimiento de los actuales niveles de protección, un traslado al sistema impositivo de la rebaja en las cotizaciones sociales. Conforme a la estimación realizada anteriormente para 1995, cada punto en que se rebajase los tipos de cotización exigiría un paralelo incremento en la recaudación impositiva del 1'8 por 100, previsión que habría que elevar si consideramos que los gastos en protección social han venido creciendo en mayor proporción que los ingresos fiscales. Una reforma de este tipo se ha llevado a cabo este año al reducirse en un punto los tipos de cotización por contingencias comunes existentes en el Régimen General y Regímenes Especiales asimilados y en medio punto el establecido para el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos. A nivel agregado del Sistema, ponderando la participación en la recaudación de cada uno de los regímenes en 1994, así como el incremento en 1'5 puntos en la cotización por jornadas reales del Régimen Especial Agrario, estas modificaciones equivalen a una reducción de 0'9 puntos en el tipo de cotización. El coste de esta reducción ha sido trasladado al sistema impositivo mediante la elevación en un punto de los tipos de gravamen del IVA, medida de evidentes efectos inflacionistas inicialmente cuantificados en torno a 0'6-0'7 puntos. Este hecho -máxime si consideramos la actual tasa de inflación en nuestro país y el diferencial existente respecto a otros países desarrollados- obliga a pensar que las posibilidades de recurrir, de forma sistemática, a la imposición indirecta para financiar una política de reducción de las cotizaciones sociales son realmente escasas, por lo que habría que acudir mayoritariamente a los impuestos directos, y en concreto al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF). Las posibilidades de apelación a esta vía dependerá en parte del comportamiento futuro de diversos factores -como el crecimiento económico y situación del déficit-, pero las posibilidades de elevación de las tarifas del IRPF se pueden considerar en gran medida agotadas, tanto por el esfuerzo fiscal que suponen las tarifas actuales como el efecto regresivo que sobre la recaudación parece producirse a partir de cierto nivel de presión fiscal. Todas estas consideraciones nos inducen a pensar que difícilmente el grado de financiación «*impositiva*» del Sistema pueda situarse a medio plazo más allá del 45 por 100-48 por 100, nivel que en

la estructura presupuestaria actual -cifrando en 4'068 billones la aportación que en realidad cabe imputar al Estado conforme al criterio sostenido anteriormente- permitiría una reducción de los tipos de cotización por contingencias comunes entre 3'7 y 5'2 puntos. Por una reducción en los tipos de cotización similar a ésta abogan distintos partidos políticos y las organizaciones empresariales, aduciendo para ello que los actuales tipos a cargo de la empresa implican una merma en la competitividad de nuestros productos respecto de los procedentes de otros países de la Unión Europea (además de por la rémora que ello supone en relación al empleo). Por ello consideramos interesante analizar la «*exactitud*» de esta aseveración. Para sustentarla se procede usualmente a comparar el grado de participación que las cotizaciones empresariales tienen en la financiación del gasto en protección social en cada uno de los países de la Unión Europea, comparación de la que resulta que en España ese grado de participación es sustancialmente superior. Sin embargo, una comparación de este tipo no resulta en absoluto válida para analizar esta cuestión puesto que no tiene en consideración el volumen del gasto social en cada país, con lo que se puede obtener una conclusión radicalmente distinta a la realidad. Por ello, el análisis debe efectuarse comparando la importancia que las aportaciones empresariales tienen en relación con el Producto Interior Bruto de cada país, dado que ello nos mostrará la auténtica magnitud de los recursos que la empresa debe destinar y, por tanto, la importancia relativa del coste a repercutir en los productos por tal motivo.

**FINANCIACIÓN DEL GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL
% DEL PIB EN 1991**

País	Empresas	Trabajadores	Estado
Alemania	10'10	8'74	7'16
Bélgica	9'62	7'21	6'69
España	8'98	3'72	5'67
Francia	10'20	8'06	4'99
Grecia	9'75	4'84	3'88
Holanda	8'63	15'12	9'06
Italia	9'82	3'98	7'58
Luxemburgo	8'23	6'56	11'37
Portugal	6'81	4'21	5'12
MEDIA UE	9'73	6'62	7'83

FUENTE: «EUROSTAT». *Social Protection*.

Se observa pues cómo las aportaciones empresariales en España se encuentran en realidad por debajo de la media de la Unión Europea y de la mayoría de los países de la misma, por lo que no cabe considerar a éstas -siquiera parcialmente- como una de las razones de la escasa competitividad de nuestros productos. Cuestión distinta es que quiera mejorarse ésta mediante una reducción de las mismas.

III. SISTEMA FINANCIERO

En el entramado financiero de todo modelo de Seguridad Social hay que definir, además de las vías o fuentes de financiación, el sistema financiero a aplicar en orden a planificar y garantizar la cobertura de las prestaciones. En este aspecto los sistemas posibles, con sus diferentes variantes, son dos: reparto y capitalización.

1. Reparto *versus* capitalización.

El sistema de reparto se basa en las siguientes ideas:

- a) Planteamiento del equilibrio financiero entre recursos y obligaciones en un horizonte temporal a corto plazo, generalmente anual o coincidente con el período presupuestario.
- b) Consecuencia de lo anterior, para el cálculo de las cuotas a satisfacer por los sujetos obligados no se tiene en consideración el valor actual que -conforme a técnicas actuariales- representan las prestaciones a satisfacer más allá de dicho plazo, tanto a los beneficiarios actuales como a los futuros o potenciales.
- c) Solidaridad intergeneracional, puesto que las generaciones actuales de cotizantes soportan el coste derivado del pago de prestaciones devengadas por generaciones pasadas, a cambio de que las suyas futuras lo sean por las futuras generaciones.

Un sistema así definido -denominado usualmente de reparto «*simple*» o «*puro*»- resulta especialmente indicado en aquellos países y circunstancias históricas en que se pretende -como ha ocurrido en la mayoría de los países europeos- implantar con cierta rapidez sistemas públicos de protección social sin aportación previa de capitales por parte del Estado o de los futuros beneficiarios. Su principal inconveniente es el riesgo que para los asegurados actuales representa el proceso de envejecimiento de la población que, en mayor o menor medida, se viene produciendo en las sociedades avanzadas, con la consiguiente reducción de la relación entre cotizantes y pensionistas, lo cual pone en peligro el mantenimiento de la cadena de solidaridad intergeneracional.

Por su parte, el sistema de capitalización se basa en la idea del ahorro. Se trata de acumular un capital mediante las cuotas que se satisfagan y los intereses que éstas devenguen, capital que queda afecto a la cobertura de la correspondiente prestación. La forma de hacer efectiva la prestación cuando se produzca la contingencia objeto de cobertura puede ser diversa, a saber:

- a) Mediante un pago único: el capital acumulado se percibe de una sola vez.
- b) Mediante pagos periódicos o pensiones vitalicias: en base al capital al producirse la contingencia y aplicando técnicas actuariales -en las que los factores básicos serán el modelo de supervivencia o mortalidad y el interés financiero- se garantiza el pago periódico de una determinada renta. El carácter temporal o vitalicio de la renta garantizada dependerá de la naturaleza de la prestación y del mantenimiento por el beneficiario de los requisitos que determinaron el acceso a la misma.

Desde otro punto de vista, este sistema admite otras dos modalidades: la capitalización individual y la colectiva. En la primera las aportaciones se inscriben en cuenta individual por cada asegurado; en la segunda la capitalización se efectúa con las aportaciones que realizan grupos de trabajadores más o menos homogéneos.

En el régimen de capitalización cada generación soporta sus propios riesgos, por lo que los cotizantes actuales tienen garantizado el acceso futuro a la correspondiente pensión o prestación. El principal enemigo de los sistemas de capitalización lo constituye la inflación, la cual actúa respecto del capital constituido a modo de «*tipo de interés negativo*». Así, situaciones fuertemente inflacionistas pueden llevar a que los capitales constituidos se revelen incapaces para garantizar la «*suficiencia*» de las prestaciones a percibir, siendo especialmente grave respecto de aquellos colectivos -caso de beneficiarios actuales o trabajadores en edad próxima al retiro- en que las posibilidades de hacer frente al proceso inflacionario mediante la acomodación de las aportaciones son escasas o nulas.

2. Evolución en España y situación actual.

La Ley de Seguridad Social de 1966, punto de arranque del moderno Sistema Español de Seguridad Social, establece un régimen distinto según la contingencia objeto de cobertura. Así, el sistema de capitalización se prevé para las pensiones de invalidez permanente, muerte y supervivencia, mientras que para las demás contingencias se implanta el sistema de reparto, si bien es un sistema de «*reparto atenuado*» por la constitución de diversos fondos y reservas destinados a garantizar la estabilidad financiera y suplir posibles déficit de cotización, excesos de pagos o atender el cumplimiento de obligaciones inmediatas. Este esquema se mantiene hasta la reforma introducida por el Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre, de «*Gestión institucional de la Seguridad Social, la salud y el empleo*», que implanta el régimen financiero de reparto para todas las contingencias y situaciones, a excepción de las pensiones causadas por invalidez per-

manente o muerte derivadas de accidentes de trabajo en que subsiste el sistema de capitalización para las Mutuas que gestionan dicha contingencia, las cuales deben constituir en la Tesorería General los correspondientes capitales. El régimen de reparto no se presenta en estado *«puro»*, sino que continúa teniendo un carácter *«atenuado»*, si bien, a diferencia de la etapa anterior donde existían uno o varios fondos por cada contingencia, ahora se crea -en la Tesorería General- un único fondo de estabilización para todo el Sistema.

Esta estructura implantada por el Real Decreto-Ley 36/1978 subsiste en la actualidad, estando recogida en el artículo 87 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social de 1994. No obstante, antes de proseguir en la exposición conviene realizar las siguientes precisiones en relación al sistema financiero vigente en materia de accidentes de trabajo.

- 1.^a Pese al término *«capitalización»* que utiliza el texto legal, en realidad se trataría más bien de un sistema híbrido reparto-capitalización -lo que algunos autores denominan de *«reparto de capitales de cobertura»*- puesto que en realidad se produce un reparto anual en el que lo que se reparte son los capitales que garantizan el pago de las pensiones por invalidez permanente o muerte que se causan cada año. Así, acaecida la contingencia y reconocido el derecho a la pensión correspondiente, se procede al cálculo de los capitales coste -o valor actual actuarial de las obligaciones futuras- conforme a las tablas de supervivencia y mortalidad y los tipos de interés aprobados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, financiándose dichos capitales con las cotizaciones efectuadas durante el ejercicio por el conjunto de empresas asociadas a la correspondiente Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.
- 2.^a Existe un régimen de reaseguro obligatorio con la Tesorería General para estas entidades, de forma que el capital a constituir por las mismas en la Tesorería General es el 70 por 100 del capital coste de la pensión, siendo la contraprestación una participación del mencionado Servicio Común en la recaudación por cuotas que obtenga la Mutua.
- 3.^a El tenor literal del número 3 del artículo 87 parece habilitar al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para adoptar, en materia de accidentes de trabajo, el sistema financiero que estime más conveniente, lo que implica la posibilidad de sustitución del sistema actual por otro de reparto a través de una *«simple»* Orden Ministerial. Este hecho, sin perjuicio de otras consideraciones tales como la incertidumbre que sobre el modelo arroja, contradice lo señalado en el número siguiente del propio artículo 87, conforme al cual las materias a que se refiere el mismo *«serán reguladas por los reglamentos a que alude el apartado a) del número 2 del artículo 5»*, es decir, reglamentos generales a aprobar por el Gobierno a *«propuesta»* de dicho Ministerio. La redacción dada proviene de lo previsto en el artículo 52 del Texto Refundido de 1974, pero se ha sustituido la expresión *«..., podrá establecerse, reglamentariamente y con carácter obligatorio, ...»* recogida en el número 3 del mismo por la actual de *«..., pudiendo establecerse, por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y con carácter obligatorio, ...»*, con lo que al estar recogida también en aquel texto legal la potestad del Gobierno para regular la materia en cuestión, la actual *«habilitación»* resulta, cuando menos, de dudosa legalidad.

3. Modelos alternativos.

La alternativa a nuestro modelo actual la constituye, salvo en materia de accidentes de trabajo, el sistema financiero de capitalización, si bien resultaría absurdo pretender aplicar este sistema a todas las contingencias protegidas dado el carácter de muchas de ellas, por lo que la alternativa no se presenta realmente como tal para todo el modelo, sino sólo para alguna de sus contingencias y prestaciones. De éstas, aquella que «*teóricamente*» presenta una mayor susceptibilidad para la aplicación de «*técnicas de capitalización*» es la pensión de jubilación. Por esta razón, y con la finalidad de garantizar el cobro de pensiones a los trabajadores actuales, así como el tratar de adecuar lo que se percibe a lo que realmente se paga, se han alzado voces desde diversos sectores que proponen la implantación de esta técnica en nuestro sistema público de pensiones contributivas, de forma análoga a lo acaecido por ejemplo en Chile. No obstante, siendo indudables las ventajas de esta técnica en orden al cumplimiento de los fines mencionados, la cuestión que realmente se plantea es cuál sería el coste de la sustitución, es decir, si es viable financieramente. Vamos a tratar, en la medida de lo posible, de dar respuesta a esta cuestión.

El coste total, en términos financieros, de la sustitución del actual sistema de reparto establecido para la pensión de jubilación por uno de capitalización sería la agregación de estos dos componentes:

1. El valor actual de las pensiones futuras a satisfacer a aquellas personas que en el momento de la sustitución tengan la condición de pensionistas. Este coste nace por el hecho de que estas pensiones ya no se podrían financiar con las cotizaciones que se realizasen en cada ejercicio puesto que las mismas, bajo el sistema de capitalización, se inscriben en favor de aquellos trabajadores por las que se efectúan.
2. El valor actual de las cotizaciones, por la contingencia de jubilación, efectuadas por todos aquellos trabajadores que en la fecha de la sustitución formasen parte de la población activa, estén ocupados o no. Este coste surge porque no sería sostenible social, política o jurídicamente acordar la pérdida total de las cotizaciones efectuadas hasta ese momento por estos trabajadores.

Estudiaremos a continuación, por separado, cada uno de estos dos componentes, tratando de estimar el coste para cada uno de ellos. Dado que aún no poseemos los datos definitivos correspondientes al ejercicio 1994, y para evitar en todo lo posible trabajar con previsiones o estimaciones, vamos a obtener estos costes referidos al 1 de enero de 1994, es decir, considerando que ésa es la fecha en que se produciría la sustitución de un sistema por otro.

3.1. Valor actual de las pensiones futuras a satisfacer a los pensionistas actuales.

Los factores, de los cuales dependerá su importe, son los siguientes:

- a) Número de pensionistas de jubilación existentes en la fecha del cambio.
- b) Cuantía individual de la pensión en dicha fecha.
- c) Años que viva cada uno de los pensionistas.
- d) Revalorizaciones que experimente la pensión desde la fecha del cambio hasta el fallecimiento del pensionista.
- e) Evolución de los precios desde la fecha del cambio hasta el fallecimiento del último pensionista.

Como se puede observar, no hemos incluido entre estos factores el *interés financiero*, componente esencial de cualquier operación financiera y por ende en cualquier cálculo actuarial. La razón radica en que lo que se pretende es el cálculo del valor actual entendido en términos de coste según el valor adquisitivo de la moneda, es decir, en pesetas corrientes de 1994, por lo que a estos efectos es más lógico utilizar el tipo anual de «inflación» que el de «interés financiero», concepto este último ligado al de «rentabilidad» de un capital. Pues bien, de todos los factores enumerados, sólo los dos primeros se conocen con certeza, por lo que habría que acudir a previsiones respecto de los otros tres. Sin embargo, hay una circunstancia que nos va a evitar tener que acudir a estas previsiones respecto de la evolución futura de los precios y revalorizaciones. Esta circunstancia es el consenso existente entre los partidos políticos mayoritarios, Gobierno y sindicatos, sobre el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, lo que implicaría su revalorización en los mismos términos que la evolución del índice de precios al consumo. Este mantenimiento del poder adquisitivo, es ya un hecho cierto para 1994, primer año a computar en nuestro cálculo, dado que si bien la revalorización inicial se realizó en función de la inflación prevista, las normas contenidas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1995, y en el Real Decreto 2547/1994, adecuan dicha revalorización al incremento realmente experimentado por el IPC, revalorizaciones que además, cosa importante para nuestro cálculo, se efectúan en el mismo porcentaje individualmente consideradas. En razón de lo expuesto, la cuantía de una pensión en pesetas de 1994 sería la misma ese año que 5, 10 ó 15 años después, con lo que el factor tiempo deja de tener, a estos efectos, influencia significativa en nuestro cálculo.

Por tanto, las previsiones a efectuar se centran en el factor determinado por el número de años que viva cada uno de los actuales pensionistas. Para ello el mejor instrumento que se puede utilizar es la «esperanza de vida», concepto estadístico-demográfico que expresa la cantidad de años que, como media, puede esperar vivir una persona a una edad determinada, según la experiencia de mortalidad reflejada en la tabla de mortalidad de referencia. La esperanza de vida es distinta según el sexo, mayor para las mujeres en todas las edades, por lo que será imprescindible tener en consideración la distribución por sexos de nuestra actual población de pensionistas de jubilación. Por ello, el punto de partida de nuestro cálculo será la estructura por grupos de edad y sexo de las pensiones de jubilación en vigor a 31 de diciembre de 1993, y conforme a ella definir y estimar las siguientes magnitudes:

- **Edad media de los pensionistas comprendidos en cada intervalo o grupo de edad:** la necesidad de su determinación radica en la inexistencia de estadísticas que presenten la distribución de los pensionistas a cada una de las edades, hecho que no es exclusivo del ámbito que tratamos, sino que es también usual en cualquier campo donde se presenten estadísticas referidas a una población, según su edad en un instante determinado, dado las dificultades técnicas que plantea. Por ello, estadísticamente se suele considerar en estos casos que los individuos de cada grupo de edad se distribuyen uniformemente dentro de él, con lo que la edad media sería la edad menor de cada intervalo más la mitad de su amplitud. Sin embargo, este criterio no resulta totalmente válido para los grupos que ocupan los últimos peldaños de la pirámide poblacional, pues en ellos la concentración de individuos en la primera mitad del intervalo tiende a ser superior a la del segundo. Por este motivo, y con el fin de dotar a nuestro cálculo de la mayor exactitud posible, hemos procedido a determinar indirectamente la edad media de nuestros pensionistas en cada intervalo a partir de los 60 años, tomando para ello como referencia los resultados del Avance del Censo de Población de 1991. La fiabilidad de esta estimación indirecta debe considerarse muy alta -especialmente para los grupos a partir de 65 años- dado el tamaño que esta población de pensionistas representa respecto al total de la población española en dichas edades (65% en los varones y 25% en las mujeres).
- **Esperanza de vida:** ya hemos señalado anteriormente que representa el número medio de años de vida futura a cada edad exacta para los supervivientes que alcanzan dicha edad, con lo que determinada la esperanza de vida a una edad exacta, el número de personas que falleciesen antes de alcanzar la correspondiente edad por el número de años de antelación con que falleciesen, sería igual a las que fallecieran después de cumplir esa edad por el número de años en que la excedieran.
- **Coste actual:** representa el importe anual que suponen las pensiones de jubilación, conforme a la estructura que a 31 de diciembre de 1993 presentaban éstas en cuanto a su número y cuantía. Por tanto, el importe correspondiente a cada grupo de edad se obtiene multiplicando el número de pensionistas existentes en ese grupo por la pensión media en el mismo.
- **Valor actual de las pensiones futuras:** representaría el valor que, en pesetas corrientes -al 1-1-1994-, suponen las pensiones de jubilación a satisfacer en el futuro a los sujetos que tenían esta condición a 31 de diciembre de 1993, es decir, hasta que falleciesen todos ellos. Conforme a los criterios y conceptos expuestos anteriormente, se obtendría multiplicando el coste actual en cada grupo de edad por la esperanza de vida atribuible a los pensionistas comprendidos en el mismo conforme a su edad y sexo, representando la agregación de todos ellos la magnitud que perseguimos. Conforme se expone en los cuadros que siguen, el importe estimado asciende a 34'299 billones de pesetas.

**VALOR ACTUAL DE LAS PENSIONES FUTURAS DE JUBILACIÓN A
SATISFACER A LOS PENSIONISTAS ACTUALES -MUJERES-**

Edad (años)		Número de pensionistas	Pensión media (ptas./año)	Coste actual (Miles ptas./año)	Esperanza de vida (Años)	Valor actual de las pensiones futuras (En miles de ptas.)
Intervalo	Media					
50 a 54	52'5	24	444.066	10.658	30'24	322.298
55 a 59	57'5	29	852.796	24.731	25'70	635.587
60 a 64	62'0	43.342	744.212	32.255.636	21'74	701.237.527
65 a 69	66'9	229.042	768.628	176.048.094	17'58	3.094.925.493
70 a 74	71'9	251.265	707.056	177.658.426	13'61	2.417.931.178
75 a 79	76'9	205.435	629.762	129.375.156	10'07	1.302.807.821
80 a 84	81'8	170.444	549.962	93.737.723	7'22	676.786.360
85 y más	88'3	150.635	522.326	78.680.577	4'43	348.554.956
TOTAL		1.050.216	654.904	687.791.001	—	8.543.201.220

FUENTE: *Elaboración propia -conforme a los criterios expuestos en el texto- a partir de:*

- *Número de pensionistas y pensión media por grupos de edad: INSS, Memoria 1993.*
- *Esperanza de vida: INE, Tablas de Mortalidad de la Población Española 1990-91 (ajustadas, en su caso, a la edad exacta).*

**VALOR ACTUAL DE LAS PENSIONES FUTURAS DE JUBILACIÓN A
SATISFACER A LOS PENSIONISTAS ACTUALES -VARONES-**

Edad (años)		Número de pensionistas	Pensión media (ptas./año)	Coste actual (Miles ptas./año)	Esperanza de vida (Años)	Valor actual de las pensiones futuras (En miles de ptas.)
Intervalo	Media					
50 a 54	52'5	170	1.070.958	182.063	25'20	4.587.988
55 a 59	57'5	897	1.224.496	1.098.373	21'15	23.230.589
60 a 64	61'9	254.623	1.018.626	259.365.608	17'77	4.608.926.854
65 a 69	66'9	615.267	1.200.934	738.895.059	14'23	10.514.476.690
70 a 74	71'8	502.752	1.140.720	573.499.261	11'10	6.365.841.797
75 a 79	76'9	324.917	977.634	317.649.906	8'32	2.642.847.218
80 a 84	81'7	234.000	799.190	187.010.460	6'19	1.157.594.747
85 y más	88'0	158.831	687.610	109.213.784	4'02	439.039.412
TOTAL		2.091.457	1.045.642	2.186.914.514	—	25.756.545.295

FUENTE: *Elaboración propia -conforme a los criterios expuestos en el texto- a partir de:*

- *Número de pensionistas y pensión media por grupos de edad: INSS, Memoria 1993.*
- *Esperanza de vida: INE, Tablas de Mortalidad de la Población Española 1990-91 (ajustadas, en su caso, a la edad exacta).*

3.2. Valor actual de las cotizaciones por jubilación efectuadas y a reconocer.

Conforme comentábamos anteriormente, el cambio a un sistema de capitalización no puede ocasionar, sin más, la pérdida total de las cotizaciones efectuadas por aquellos trabajadores que aún se encuentran en activo, y ello no sólo por razones sociales o políticas, sino incluso por motivos jurídicos. Ahora bien, hemos hablado de pérdida *«total»*, no de la posibilidad de que la sustitución pueda llevar consigo cierto perjuicio para estos sujetos porque sólo se les reconozca -a efectos de la pensión futura que causen- parte de las cotizaciones que hasta el momento habían efectuado, posibilidad esta que sí podría darse en la práctica. Obviamente, el coste que supondría la sustitución en relación a este aspecto dependerá de en qué medida se reconozcan estas cotizaciones, alcanzando el máximo bajo la hipótesis de que se reconocieran íntegramente. Sin embargo, nosotros lo que en última instancia tratamos de indagar es la *«viabilidad»* financiera de la sustitución, por lo que a estos efectos parece lo más coherente trabajar sobre aquella hipótesis que implique un menor coste dentro de aquellas en que la sustitución puede plantearse. ¿Cuál sería esta hipótesis? Puede discutirse bastante sobre ello, no obstante, teniendo en cuenta el período mínimo de carencia necesario para acceder actualmente a la pensión de jubilación, y la necesidad de que el cambio del sistema no implique la imposibilidad de acceso a dicha pensión de los trabajadores de edad más avanzada, parece lógico plantearse, como hipótesis de *«mínimos»*, un escenario legislativo en el que se reconocieran las cotizaciones efectuadas en los 15 años anteriores a la implantación del nuevo sistema, escenario en el que haremos nuestros cálculos.

Como es sabido, en las cotizaciones por contingencias comunes efectuadas en relación a un trabajador, no existe una afectación específica para financiar cada una de estas contingencias, sino que la recaudación obtenida por dicho concepto se destina a financiar, en su conjunto, las prestaciones que por estas contingencias se causen; de ahí que lo primero que habrá que delimitar es qué parte de dicha recaudación se debería reconocer como efectuada por la contingencia de vejez. A estos efectos, contamos con un valioso punto de referencia -que abarca tanto el aspecto jurídico como el económico de la cuestión- en las disposiciones que anualmente se dictan para regular las cotizaciones a efectuar en el correspondiente ejercicio, disposiciones en las que se fijan, entre otras cuestiones, las siguientes:

- Coeficientes reductores de la cotización aplicables a las empresas excluidas de las contingencias de jubilación y de invalidez permanente y muerte y supervivencia derivadas de enfermedad común y accidente no laboral.
- Coeficientes aplicables a las mejoras de bases de cotización que tengan por objeto las prestaciones de jubilación, invalidez y muerte y supervivencia.
- Coeficiente aplicable para determinar la cotización en concepto de jubilación en los supuestos de desempleo a nivel asistencial.

- Coeficiente aplicable para determinar la aportación por contingencias comunes a efectuar por los trabajadores caso de estar contratados en las modalidades de prácticas o para la formación reguladas en el Real Decreto 1992/1984 (se trata de un coeficiente reductor motivado por la exclusión de la contingencia de vejez que en relación con las cotizaciones efectuadas por estos trabajadores establece el art. 17 del mencionado Real Decreto).

En todos estos casos, en realidad se está determinando indirectamente -bien al establecer la cotización específica por la contingencia de vejez a efectuar, bien al señalar la reducción aplicable sobre las cuotas devengadas en razón de la exclusión en la protección de esta contingencia- qué parte de la cotización es atribuible a la contingencia de jubilación; por lo que a la hora de estimar en nuestros cálculos qué porción de la recaudación por contingencias comunes obtenida durante un ejercicio es imputable a los efectos pretendidos, atenderemos a cuáles fueron los coeficientes mencionados que se fijaron para dicho año. Conviene resaltar, que la necesidad de tomar estos coeficientes como punto de referencia obedece no sólo a razones jurídicas sino también de tipo económico, en la medida en que para la determinación de los mismos se tiene en consideración el peso que las pensiones de jubilación representan dentro del gasto total del Sistema.

En los datos relativos a la recaudación por contingencias comunes obtenida en cada ejercicio -que se muestran más adelante- hemos incluido también las cotizaciones efectuadas por trabajadores desempleados, dado que el desempleo es una situación asimilada a la de alta a efectos de jubilación, y las cotizaciones efectuadas, en su caso, durante el período en que se encuentren en esta situación son computables a estos efectos.

Ahora bien, esta recaudación es producto de las cotizaciones efectuadas en el año de referencia por los trabajadores activos en dicho año, sin embargo, parte de éstos no se encontrarán en activo a 1 de enero de 1994 por ser ya pensionistas de jubilación, invalidez permanente o haber fallecido, por lo que las cotizaciones que éstos hubieren realizado no representarían ya un coste en el aspecto que estamos analizando, bien por haber sido ya computadas para determinar la correspondiente pensión o por la imposibilidad -en el caso de fallecimiento- de que el trabajador pueda acceder a la condición de pensionista de jubilación. Por tanto, habrá que eliminar de la recaudación estimada por la contingencia vejez la parte que «*teóricamente*» correspondería a dichos trabajadores, para lo cual hemos definido y estimado las siguientes tasas:

- Tasa de eliminación por jubilación (T_J): hemos procedido a su cálculo para cada uno de los años del período conforme a la siguiente relación:

$$T_J = \frac{\text{Número de altas iniciales de pensiones de jubilación en el año}}{\text{Trabajadores en alta laboral y beneficiarios de prestaciones de desempleo al final del año anterior}}$$

- b) Tasa de eliminación por muerte (T_M): estará en función de la tasa de mortalidad correspondiente a la población activa. Dado que esta tasa varía en función de la edad y el sexo, hemos procedido a estimar la distribución, conforme a estas dos variables, de la población activa en los diferentes años, para en base a ella obtener una tasa de mortalidad de la población activa ponderando la edad y sexo de sus integrantes.
- c) Tasa de eliminación por invalidez (T_I): se ha calculado en base a la siguiente relación:

$$T_I = \frac{\text{Número de altas iniciales de pensiones de invalidez permanente en el año}}{\text{Trabajadores en alta laboral y beneficiarios de prestaciones de desempleo al final del año anterior}}$$

- d) Tasa de supervivencia como activo: representa la porción de trabajadores que han cotizado en cada uno de los años de referencia que continúan en activo el 1 de enero de 1994 -fecha del cambio de sistema financiero- y que por tanto habría que reconocerles las cotizaciones efectuadas dentro de esos 15 años. Para su cálculo se ha utilizado la siguiente fórmula:

$$T_S = (1 - T_J - T_M - T_I)^n$$

representando:

- n = número de años transcurridos entre el 1 de julio del año en cuestión y el 31 de diciembre de 1993.
- T_J = tasa media de jubilación en el período comprendido entre el 1 de enero del año en cuestión y el 31 de diciembre de 1993.
- T_M = tasa media de mortalidad en el período comprendido entre el 1 de enero del año en cuestión y el 31 de diciembre de 1993.
- T_I = tasa media de invalidez en el período comprendido entre el 1 de enero del año en cuestión y el 31 de diciembre de 1993.

Los resultados obtenidos son los siguientes:

**TASAS DE JUBILACIÓN, MORTALIDAD, INVALIDEZ
Y SUPERVIVENCIA COMO ACTIVO**

Año	Período	T _J	T _M	T _I	T _S
1979	1979-93	0'01615	0'003095	0'008695	0'66305
1980	1980-93	0'01629	0'003096	0'008602	0'68166
1981	1981-93	0'01640	0'003097	0'008456	0'70160
1982	1982-93	0'01653	0'003099	0'008244	0'72246
1983	1983-93	0'01661	0'003100	0'007948	0'74490
1984	1984-93	0'01665	0'003101	0'007543	0'76882
1985	1985-93	0'01668	0'003102	0'006968	0'79416
1986	1986-93	0'01669	0'003104	0'006732	0'81740
1987	1987-93	0'01659	0'003105	0'006561	0'84118
1988	1988-93	0'01648	0'003107	0'006495	0'86471
1989	1989-93	0'01626	0'003108	0'006416	0'88910
1990	1990-93	0'01628	0'003108	0'006520	0'91222
1991	1991-93	0'01642	0'003109	0'006553	0'93606
1992	1992-93	0'01651	0'003109	0'006710	0'96077
1993	1993	0'01683	0'003109	0'006830	0'98652

FUENTE: *Elaboración propia.*

VALOR ACTUAL DE LAS COTIZACIONES POR JUBILACIÓN A RECONOCER

Año	Recaudación por contingencias comunes (Millones ptas.)	Recaudación por contingencias jubilación (Millones ptas.)	Tasa de supervivencia como activo (T _s)	Cotizaciones a reconocer (Millones ptas.)	Factor de actualización monetaria	Valor actual de las cotizaciones a reconocer (Millones ptas.)
1979	1.324.594	247.699	0'66305	164.237	3'301	542.146
1980	1.486.096	294.247	0'68166	200.576	2'857	573.046
1981	1.635.216	335.546	0'70160	235.419	2'493	586.900
1982	1.821.696	393.486	0'72246	284.278	2'179	619.442
1983	2.106.269	580.066	0'74490	432.091	1'943	839.553
1984	2.274.073	701.324	0'76882	539.192	1'746	941.429
1985	2.499.701	770.908	0'79416	612.224	1'604	982.007
1986	2.792.180	946.549	0'81740	773.709	1'475	1.141.221
1987	3.126.263	1.132.020	0'84118	952.233	1'401	1.334.078
1988	3.451.637	1.171.140	0'86471	1.012.696	1'337	1.353.974
1989	3.966.173	1.352.465	0'88910	1.202.477	1'252	1.505.501
1990	4.485.680	1.529.617	0'91222	1.395.347	1'173	1.636.742
1991	5.012.068	1.718.638	0'93606	1.608.748	1'108	1.782.493
1992	5.706.064	1.945.768	0'96077	1.869.435	1'046	1.955.429
1993	6.063.190	2.061.485	0'98652	2.033.696	1'000	2.033.696
TOTAL	47.750.900	15.180.958				17.827.657

FUENTE: *Elaboración propia.*

Una vez estimada la tasa de supervivencia como activo para cada uno de los años, estamos en condiciones de determinar el importe de las cotizaciones a reconocer, multiplicando para ello la recaudación obtenida por la contingencia de jubilación en cada uno de los años por la correspondiente tasa de supervivencia. Ahora bien, el resultado nos mostrará las cotizaciones a reconocer expresadas en pesetas corrientes del año en que se recaudaron, por lo que habría que actualizarlas al momento del cambio del sistema, es decir, expresarlas en pesetas corrientes de 1 de enero de 1994, para lo cual utilizaremos como factor de actualización las tablas elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística en función del índice del coste de la vida. El resultado final -conforme se expone en el cuadro que sigue- es que el valor actual de las cotizaciones por jubilación a reconocer alcanzaría -en la hipótesis planteada- la cifra de 17'827 billones de pesetas.

Conviene precisar que, bajo este planteamiento, existiría *«teóricamente»* un supuesto en el cual se podría presentar un coste no contemplado en el epígrafe anterior ni en éste. Dicho supuesto sería aquel en el que un trabajador accediese a la condición de pensionista de invalidez permanente durante el período que tratamos y, mientras permanece en esta situación, realizase -dentro del mismo período- algún trabajo compatible con su situación que determine la obligación de cotizar por ello, sin que a 31 de diciembre de 1993 hubiera sustituido su condición por la de pensionista de jubilación. En este supuesto, las cotizaciones efectuadas deberían serle reconocidas con ocasión del cambio del sistema financiero por si en el futuro el trabajador decide, en su caso, optar por la pensión de jubilación. Sin embargo, la realidad nos muestra el carácter *«excepcional»* de estos casos, debido tanto a la situación del mercado laboral como a las escasas posibilidades de lograr con ello una mejora en la cuantía de la pensión que percibe, por lo que el efecto sobre la *«bondad»* de nuestra estimación debe considerarse inmaterial.

Por consiguiente, el coste total de la sustitución tomando en consideración los dos componentes analizados, y bajo las hipótesis planteadas, se situaría en 52'127 billones de pesetas -de enero de 1994-, lo que equivale al 76'3 por 100 del Producto Interior Bruto previsto para ese año. A la luz de este dato se puede concluir que la implantación de un sistema de capitalización para las pensiones públicas contributivas de jubilación resulta, desde el punto de vista financiero, virtualmente inviable.

IV. EL EQUILIBRIO ECONÓMICO-FINANCIERO

1. Situación actual.

Conviene precisar en primer lugar que equilibrio económico y equilibrio financiero son dos conceptos diferentes, en la medida que abordan una misma realidad desde distintas perspectivas. Así, el primer concepto hace referencia al equilibrio entre los ingresos y gastos devengados durante un ejercicio, mientras el segundo se refiere al equilibrio entre los cobros y pagos producidos en el mismo. No obstante, en el ámbito de nuestro Sistema de Seguridad Social -excluyendo el sec-

tor relativo a la asistencia sanitaria- los resultados que se obtienen por uno y otro camino son prácticamente coincidentes, dado que la inmensa mayoría de los ingresos (cotizaciones, transferencias del Estado) y gastos (prestaciones económicas, gastos de personal) devengados en cada ejercicio se traducen en cobros y pagos dentro del mismo. Otro concepto distinto de los anteriores es el denominado equilibrio presupuestario, concepto en cierto modo «híbrido» de los dos anteriores, dado que participa de los principios que definen el equilibrio económico en los capítulos correspondientes a operaciones corrientes, a la vez que refleja, en cierta medida, el equilibrio financiero del ejercicio a través de las rúbricas relativas a variación de activos y pasivos financieros.

Hechas estas precisiones, vamos a tratar de analizar cuál es la realidad que actualmente ofrece nuestro Sistema, señalando en cada momento a cuál de estos equilibrios nos estamos refiriendo. Para el análisis vamos a tomar como referencia los datos definitivos correspondientes al año 1993, puesto que los relativos a 1994 son todavía incompletos y provisionales.

Desde el punto de vista económico-contable, el ejercicio 1993 se saldó a nivel agregado del Sistema -excluida la gestión a cargo de las Mutuas de AT y EP- con un déficit de 132.288 millones de pesetas, déficit que fue saldado -contablemente- con la aplicación del Fondo de Estabilización por el mismo importe. Después de la aplicación efectuada para saldar el déficit del ejercicio 1993, el saldo de este Fondo ha quedado reducido a 388.908 millones de pesetas, importe que refleja el escaso margen con que se cuenta de cara a cubrir mediante el mismo posibles déficit de futuros ejercicios. Desde el punto de vista financiero y presupuestario, para posibilitar el equilibrio fue necesario acudir al endeudamiento financiero, mediante préstamos a largo plazo del Sector Público por importe de 140.282 millones de pesetas.

Ahora bien, cabe recordar que en nuestro actual modelo de Seguridad Social conviven dos niveles de protección, contributivo y no contributivo, atendiendo a la naturaleza de la protección. Así, el primero tiene por objeto proporcionar rentas de sustitución de salarios a los trabajadores y a sus familiares, otorgándose prestaciones en función de las cotizaciones previas realizadas. En el segundo se integran las prestaciones universalizadas (como la sanidad y los servicios sociales), así como aquellas prestaciones económicas, no ligadas a cotizaciones previas, que tienen como objetivo proporcionar rentas que permitan cubrir las necesidades básicas de ancianos o necesitados sin recursos. Para la financiación de estos dos niveles, existe un consenso generalizado en que -tanto por razones económicas como sociales- el contributivo debe financiarse mediante cotizaciones sociales, mientras que el no contributivo debe hacerse mediante aportaciones del Estado. Éste es el camino seguido tras la reforma de 1989, si bien aún no se ha culminado dado que el nivel no contributivo sigue financiándose en parte con cotizaciones. Sin embargo, existe un consenso político -plasmado en el denominado «Pacto de Toledo» al que nos referiremos en el epígrafe siguiente- en culminar este proceso en el menor plazo posible, de forma que los sistemas contributivo y no contributivo queden claramente delimitados en su financiación, y se garantice el equilibrio económico-financiero presente y futuro de forma independiente para uno y otro nivel. Por tanto, consideramos del máximo interés el tratar de determinar y analizar cómo se presenta actualmente -con referencia al ejercicio 1993- este equilibrio para dichos niveles. Para ello hemos procedido a afectar a uno y otro nivel los distintos gastos e ingresos conforme a la naturaleza de los mismos, tal y como se expone en el siguiente cuadro:

**EQUILIBRIO ECONÓMICO-FINANCIERO SEGÚN LA
NATURALEZA DE LA PROTECCIÓN**

(En millones de ptas.)

Concepto	Gastos (G)	Ingresos (I)	(I) - (G)	% $\frac{(I)}{(G)}$
Pensiones contributivas de invalidez .	1.189.898			
Pensiones contributivas de jubilación .	2.566.975			
Pensiones contributivas de muerte y supervivencia	791.295			
Incapacidad temporal	497.513			
Maternidad	9.040			
Prestaciones familiares contributivas .	83.944			
Otras prestaciones contributivas . .	4.394			
Cotizaciones sociales de ocupados .		5.496.763		
Cotizaciones sociales de desem- pleados		566.427		
SUBTOTAL (NIVEL CONTRIBUTIVO) . .	5.142.159	6.063.190	921.031	117'9
Pensiones no contributivas de inva- lidez	45.369			
Pensiones no contributivas de jubi- lación	55.103			
Prestaciones familiares no contribu- tivas	11.059			
Asistencia sanitaria	3.081.034			
Servicios sociales	257.850			
Complementos mínimos pensiones contributivas	524.935			
Transferencias corrientes del Estado .		2.461.182		
SUBTOTAL (NIVEL NO CONTRIBUTIVO)	3.975.350	2.461.182	-1.514.168	61'9

FUENTE: *Elaboración propia a partir de los datos contenidos en las estadísticas publicadas por el
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.*

Se observa pues, cómo el nivel contributivo presenta en «*realidad*» un importante superávit, el cual está siendo utilizado actualmente para posibilitar el equilibrio en el nivel no contributivo, en el que las aportaciones del Estado -debido fundamentalmente a la situación del déficit público- sólo cubren el 62 por 100 del gasto imputable al mismo. Cuando este esquema de financiación se implante totalmente, y el Estado quede por tanto comprometido a aportar los recursos necesarios para financiar íntegramente el nivel no contributivo, estos superávits que actualmente presenta el nivel contributivo, así como los que pudiera en el futuro presentar, podrán materializarse adecuadamente en inversiones financieras, de forma que sirvan para cubrir los déficits que previsiblemente se producirán en las fases de recesión económica -parcialmente motivados por la probable expansión futura de los gastos en pensiones-.

Respecto de la protección por las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedad profesional -no incluida en el cuadro anterior-, si bien está «teóricamente» adscrita al nivel contributivo, en realidad constituye un subsistema independiente, tanto por las prestaciones que otorga como por las fuentes de financiación y el sistema financiero utilizado. De ahí que el planteamiento de su equilibrio económico-financiero se venga realizando históricamente al margen del resto del Sistema, equilibrio que tanto actualmente como con vistas al futuro no debe plantear problemas, dado los significativos superávits que viene presentando, la materialización de los mismos y el sistema financiero empleado.

Ahora bien, cabe recordar que dentro del nivel contributivo subsisten un Régimen General y diversos Regímenes Especiales, por lo que es interesante determinar cómo participan los distintos regímenes en la formación del superávit que dicho nivel presenta agregadamente. Para ello vamos a seguir, en la vertiente de los gastos, el mismo criterio que antes, es decir, detrayendo del importe correspondiente a las pensiones el gasto relativo a complementos por mínimos, dado que éstos se consideran deben ser financiados por el Estado. Respecto de los ingresos, dado que las cotizaciones por desempleados no cabe en realidad afectarlas a ningún régimen en concreto, sólo hemos incluido la recaudación por cotizaciones de trabajadores ocupados. El resultado es el siguiente:

EQUILIBRIO ECONÓMICO-FINANCIERO POR RÉGIMENES

(En millones de ptas.)

Régimen	Pensiones contributivas			Otras prestaciones contributivas	Total gastos (G)	Recaudación cotizaciones ocupados (I)	(I) - (G)	(I) / (G) %
	Jubilación	Invalidez	Muerte y supervivencia					
General	1.795.891	731.650	548.012	447.891	3.523.444	4.663.332	1.139.888	132'4
Autónomos	190.891	86.454	65.793	67.296	410.434	562.558	152.124	137'1
Agrario	406.481	280.901	135.210	53.166	875.758	180.413	-695.345	20'6
Mar	61.091	20.168	19.913	7.895	109.067	35.195	-73.872	32'3
Minería Carbón ...	70.325	18.859	12.648	4.570	106.402	27.738	-78.664	26'1
Empleados Hogar ..	33.551	50.861	2.055	14.073	100.540	27.527	-73.013	27'4
TOTAL RÉGIMENES .	2.558.230	1.188.893	783.631	594.891	5.125.645	5.496.763	371.118	107'2

FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos contenidos en las estadísticas publicadas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Existe por tanto una fuerte descompensación interna dentro del nivel contributivo, dado que individualmente considerados sólo dos regímenes -General y Autónomos- presentan superávit. La situación es especialmente grave respecto del Régimen Especial Agrario, tanto por la escasa cobertura porcentual de los gastos que origina mediante sus cotizaciones, como por la magnitud de su déficit en términos absolutos. Dos son las razones que motivan, fundamentalmente, los déficit que históricamente se vienen produciendo en estos Regímenes Especiales. Por un lado, la continua caída en el número de cotizantes, y consiguientemente, en la relación entre activos/pensionistas. Por otro, la existencia de tipos de cotización sustancialmente más bajos que los establecidos para el Régimen General con una acción protectora cada vez más homologada con la dispensada por éste, con lo que la relación entre prestaciones y cotizaciones efectuadas resulta, en términos generales, más favorable. No obstante, en relación a este último aspecto, se ha procedido en los últimos años a una paulatina elevación de los tipos de cotización con la finalidad de aproximarlos a los del Régimen General, de suerte que actualmente sólo el Agrario y Empleados del Hogar mantienen tipos inferiores al Régimen General. Alguna de las cuestiones comentadas quedan claramente reflejadas en los siguientes cuadros:

EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE TRABAJADORES AFILIADOS Y EN ALTA

Régimen	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Agrario	1.521.877	1.473.926	1.398.503	1.298.596	1.230.478	1.188.606
Mar	141.890	136.864	129.310	124.429	115.240	105.824
Empl. de Hogar .	226.000	203.352	184.673	172.751	169.495	156.366
Minería Carbón .	47.634	45.240	44.355	40.796	34.189	31.393
TOTAL	1.937.401	1.859.382	1.756.841	1.636.572	1.549.402	1.482.189

FUENTE: *Tesorería General de la Seguridad Social.*

EVOLUCIÓN DEL RATIO COTIZANTES/PENSIONISTAS

Régimen	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Agrario	0'93	0'89	0'84	0'78	0'73	0'71
Mar	1'35	1'27	1'17	1'09	0'98	0'88
Empl. de Hogar .	1'43	1'23	1'07	0'96	0'91	0'82
Minería Carbón .	0'65	0'61	0'59	0'54	0'45	0'41
TOTAL	0'98	0'93	0'87	0'80	0'75	0'72

FUENTE: *Elaboración propia.*

Como conclusión final de lo expuesto, podemos afirmar que a corto y medio plazo el equilibrio económico-financiero del actual modelo de Seguridad Social parece garantizado. Cuestión distinta -y lógicamente más difícil de determinar- es inferir cómo puede presentarse este equilibrio en un futuro más o menos lejano, aspecto que abordamos a continuación.

2. Perspectivas de futuro.

Sobre la evolución de algunos de los factores determinantes de este equilibrio difícilmente se puede establecer previsiones sólidas, no obstante, sobre otros sí poseemos evidencias suficientes que nos permitan inferir su futura evolución. Veamos esta cuestión:

El número de cotizantes dependerá de factores demográficos y económicos. Así, este factor se ve influenciado por las tasas de natalidad, de actividad y desempleo. La evolución de la primera afectará, previsiblemente, de forma negativa al número de cotizantes; más neutral parece el efecto que tendrá la tasa de actividad, dado que si bien el descenso de natalidad influye sobre la misma de forma negativa, la mayor incorporación de la mujer al mercado laboral tenderá a compensarlo. Sobre la evolución de la tasa de desempleo, ligada al nivel de crecimiento económico, resulta difícil establecer previsiones. También resulta complicado predecir el camino que seguirán las bases de cotización, pues ello dependerá básicamente del ritmo de crecimiento económico y de factores «*normativos*» como son el marco jurídico de contratación laboral y los topes de cotización.

Todos estos aspectos se refieren a «*la vertiente*» de los ingresos. Por el lado de los «*gastos*», partiendo de la hipótesis de estabilidad del factor «*normativo*», es decir, del mantenimiento de los requisitos actuales para el acceso a las prestaciones y modo de cálculo de las mismas, las previsiones parecen apuntar hacia un importante incremento del coste de las pensiones contributivas, especialmente la relativa a jubilación, tanto por el aumento en el número de pensionistas como por el incremento en la cuantía individual de la pensión.

El crecimiento en el número de pensionistas viene determinado tanto por el aumento del número de personas que alcanzan los 65 años (argumento válido respecto a la pensión de jubilación) como por el incremento del tiempo de permanencia en la situación de pensionista (argumento aplicable tanto a las pensiones de jubilación como a las de viudedad o invalidez). A este respecto señalemos tres datos:

- En los últimos 30 años el porcentaje de población que alcanza los 65 años de edad ha pasado del 60 por 100 al 85 por 100.
- En el mismo período de tiempo, la esperanza de vida de las personas a dicha edad ha crecido de 14'3 años a 17'5 años, esperándose que a medio plazo se sitúe en torno a los 20 años.

- La tasa de envejecimiento, que representa la proporción de la población mayor de 65 años respecto de la población total, ha pasado del 10'8 por 100 en 1980 al 14'3 por 100 en 1993, esperándose que se sitúe por encima del 16 por 100 para el año 2.000.

Por lo que se refiere al otro componente del gasto en pensiones, la cuantía media de las mismas, las perspectivas apuntan a un importante crecimiento por acción del denominado «*efecto sustitución*» -en línea con lo que se viene produciendo en los últimos años-, por el que la cuantía media de las pensiones que causan baja en el Sistema es sustancialmente inferior a la de las causas alta. En concreto, en el ejercicio 1993 éstas eran un 44 por 100 más elevadas que aquéllas, situándose la diferencia en torno a las 25.000 pesetas para la jubilación.

Por consiguiente, de todo lo expuesto anteriormente se deduce que, bajo la hipótesis de que el «*marco normativo*» no se vea esencialmente alterado, el gasto en pensiones contributivas crecerá en mayor proporción que la recaudación por cotizaciones sociales, salvo que se mantengan elevadas tasas de crecimiento económico, por lo que el equilibrio del Sistema pudiera verse en peligro. Esto ha llevado a la apertura de un debate en nuestro país sobre la viabilidad y las reformas necesarias del modelo actual, aspecto que analizamos seguidamente.

V. EL DEBATE SOBRE EL FUTURO DEL SISTEMA

Durante los últimos años se viene planteando un vivo debate en torno a la viabilidad y reforma de nuestro actual modelo de Seguridad Social, tanto en lo que se refiere a las prestaciones que otorga como a la financiación del mismo; debate en el que se han ido posicionando los distintos partidos políticos, sindicatos y organizaciones empresariales -con participación incluso de organismos internacionales de carácter financiero-, y que ha dado lugar a la creación, en el seno del Congreso de los Diputados, de una Ponencia para el análisis de los problemas estructurales del Sistema y de las principales reformas que deberán acometerse. El proyecto de informe, elaborado como conclusión de los trabajos desarrollados en el seno de la Ponencia, fue aprobado en Toledo el 2 de febrero de 1995, dando lugar al denominado «*Pacto de Toledo*». Vamos a centrarnos en primer lugar en la exposición del posicionamiento que sobre la cuestión mantienen los diversos grupos políticos e interlocutores sociales, para abordar después las conclusiones y recomendaciones contenidas en el proyecto de informe antes mencionado.

1. Posicionamiento de los partidos políticos y organizaciones sociales.

Lógicamente, las posiciones que unos y otros mantienen sobre la cuestión no son coincidentes, en razón de sus distintos postulados ideológicos o de los intereses que defienden. Vamos a ver cuál es la postura de los mismos sobre los dos aspectos que condicionan el equilibrio financiero del Sistema, a saber, la vertiente de las prestaciones y la relativa a las fuentes de financiación y sistema financiero.

1.1. Partidos políticos.

Parece existir cierto consenso en lo que se refiere al contenido de la acción protectora a otorgar por el Sistema público de Seguridad Social. Las divergencias surgen sobre aspectos puntuales relativos a determinadas prestaciones, como son:

- El esquema de protección en la situación de incapacidad temporal. En este aspecto, «Convergència i Unió» propone que en sus fases iniciales, y para procesos de corta duración, debería evolucionarse a un sistema de autoprotección a través del aseguramiento «privado» de la contingencia, reforma a la que se oponen los partidos situados en la izquierda del espectro político. También existen discrepancias sobre la repercusión del pago de esta prestación, en los primeros días, sobre las empresas.
- Ampliación del número de años que se tienen en consideración para el cálculo de las pensiones. En este sentido, las discrepancias radican sobre cuál debería ser el período a considerar.
- Flexibilización de la edad de jubilación con la intención de prolongarla, de forma voluntaria, más allá de los 65 años; provenientes las principales reticencias sobre esta cuestión del grupo de Izquierda Unida.
- Compatibilidad del cobro de pensiones de viudedad e invalidez con otros ingresos a partir de determinados niveles de renta.
- Papel o importancia que dentro del modelo de protección social debe otorgarse a los sistemas complementarios, especialmente a los planes privados de jubilación, y consiguientemente cuáles deben ser los incentivos fiscales a establecer.

Si en la vertiente de las prestaciones parece existir consenso en sus líneas básicas, no ocurre lo mismo en lo que se refiere a la financiación de las mismas. El único punto en común reside en la necesidad de aumentar el grado de financiación «*impositiva*» de la sanidad pública, de forma que ésta termine a medio plazo financiándose íntegramente mediante impuestos. En lo demás, las diferentes posiciones mantenidas son las siguientes:

- PP y CIU defienden la necesidad de proceder a una reducción de las cotizaciones sociales, reducción que debe iniciarse a corto plazo. En concreto, proponen una rebaja de entre tres y cinco puntos en un horizonte temporal a tres o cuatro años. Para paliar la pérdida de recursos procedentes de las cotizaciones, CIU propone la creación de un nuevo impuesto, la «*contribución social generalizada*», que gravaría todas las rentas.

- Gobierno y PSOE, aunque admiten la necesidad de proceder a una rebaja de las cotizaciones, consideran que ésta debe efectuarse de forma más gradual, y en un horizonte temporal a medio plazo, dado que consideran que la actual situación financiera del Sistema no permite proceder a una rebaja en las cotizaciones, como la realizada este año, de forma inmediata.
- Izquierda Unida por su parte, se opone a cualquier reducción en las cotizaciones, al considerar que ello pondría en peligro el equilibrio financiero del Sistema, además de considerar «insolidaria» una medida de este tipo.

Respecto del sistema financiero a aplicar dentro del nivel público de protección social, todos los partidos coinciden en el mantenimiento del actual sistema de reparto. Para el nivel complementario, y en concreto para los planes de jubilación, se propugna fomentar los sistemas de capitalización colectivos frente a los individuales.

1.2. Sindicatos y organizaciones empresariales.

Los dos sindicatos mayoritarios, UGT y CCOO, mantienen sobre esta cuestión posiciones prácticamente coincidentes. Consideran que el mantenimiento del actual modelo de protección social, y la supervivencia del denominado «*Estado de bienestar social*» es condición *sine qua non* para garantizar tanto la estabilidad social y económica como la estabilidad del sistema democrático. Para estos sindicatos, la sustitución del actual modelo de protección social por otro con mayor protagonismo del aseguramiento privado, donde el Sistema público quedase restringido al otorgamiento de una protección de «*mínimos*», supondría evolucionar hacia una sociedad caracterizada por la injusticia y la insolidaridad, además de considerar como «*ineficiente*», económicamente, el modelo resultante. Por ello, en cuanto a las prestaciones, se muestran conformes con la actual configuración de éstas, oponiéndose a cualquier forma de «*privatización*» de las mismas, a un posible incremento en los períodos de carencia necesarios para acceder a ellas o a la ampliación de la edad de jubilación. No obstante, proponen la introducción de algunas reformas puntuales, como son: supresión de la llamada «*carencia cualificada*» -dos años cotizados dentro de los ocho últimos para acceder a la pensión de jubilación-; revalorización automática de las pensiones por ley según el IPC real; revisión de la actual regulación de la jubilación anticipada; modificar los requisitos para acceder a la pensión de viudedad, haciendo incompatible la percepción de ésta con la obtención de otros ingresos a partir de cierto nivel.

Respecto de la financiación del Sistema, abogan por la financiación íntegra mediante impuestos de aquellas prestaciones universalizadas o no contributivas, lo que implica la sustitución por aportaciones estatales de la parte de la asistencia sanitaria, complementos de mínimos y servicios sociales que actualmente se financian mediante cotizaciones. En cuanto a las prestaciones del nivel contributivo, defienden la financiación mediante cotizaciones sociales y el man-

tenimiento del sistema de reparto. Por consiguiente, la participación estatal en la financiación sería ligeramente mayor a la actual, pero se oponen a cualquier reducción de las cotizaciones sociales, con lo que esta mayor aportación serviría para garantizar la viabilidad del actual modelo público de protección. Por último, para el nivel privado de protección defienden su financiación por aportaciones individuales y/o de las empresas, mediante acuerdo colectivo, y conforme a técnicas de capitalización, pero partiendo de la base que el objetivo del mismo es complementar, y no sustituir, las prestaciones del nivel público.

Por su parte, la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), considera que el actual Sistema de Seguridad Social, público y de reparto, resulta inviable a medio y largo plazo, dado que los que perciben una prestación son cada vez más y los cotizantes menos. Para la CEOE, la necesidad de la reforma viene motivada no sólo por la inviabilidad financiera del modelo actual, sino también por los efectos negativos que sobre el empleo y la economía genera el actual sistema de financiación -mayoritariamente contributivo-, así como por la deficiente calidad de las prestaciones que otorga. Para llevar a cabo esta reforma, propone fijarse en cómo la han planteado los países más avanzados, en los cuales, según la CEOE, existen mejores pensiones y mayor bienestar, sin necesidad de que dicho bienestar deba proveerlo todo el Estado, sino más bien al contrario. Por consiguiente, aboga por un redimensionamiento del papel que, en el conjunto de mecanismos de protección social, juega el Sistema público de Seguridad Social, el cual debe reducirse en favor de los mecanismos privados y voluntarios. Respecto de la financiación del Sistema público, propone una reducción sustancial de las actuales cotizaciones empresariales, reducción que vendría posibilitada por el descenso en los gastos que supondría el nuevo papel asignado al mismo, así como por la necesidad de que las prestaciones no contributivas se financien íntegramente mediante impuestos. En relación con el sistema financiero, se muestra partidario del abandono paulatino del sistema de reparto, para ir a otro de capitalización que además de garantizar las prestaciones considera que tiene un influjo muy positivo sobre las inversiones y la creación de riqueza. Cabe significar que estos planteamientos sustentados por la CEOE vienen a coincidir, sustancialmente, con las recomendaciones efectuadas por los principales organismos financieros internacionales, en concreto el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. También se han alzado voces, en favor de un nuevo modelo de pensiones basado en la capitalización privada, desde las principales Entidades Financieras de nuestro país, postura a la que se han sumado públicamente diversos expertos y publicaciones especializadas.

2. El «Pacto de Toledo».

El denominado «*Pacto de Toledo*» hace referencia al acuerdo recientemente suscrito en esta ciudad, por los representantes de todos los Grupos Parlamentarios, sobre el proyecto de informe a remitir al Congreso de los Diputados como culminación de los trabajos desarrollados en el seno de la Ponencia creada con la finalidad de analizar los problemas estructurales del Sistema de Seguridad Social. La idea de la creación de esta Ponencia surgió del Grupo Parlamentario

Catalán (Convergència i Unió), el cual presentó al efecto una proposición no de ley que fue aprobada por el Pleno del Congreso en su sesión del día 15 de febrero de 1994. La Ponencia -creada dentro de la Comisión de Presupuestos- debería elaborar un informe, en el que se indicarían las principales reformas que deberán acometerse en los próximos años para garantizar la viabilidad del sistema público de pensiones. Este informe, tras su paso por el Pleno del Congreso para su aprobación o modificación, deberá ser presentado al Gobierno para su aplicación. Por consiguiente, el «Pacto de Toledo» se refiere al consenso alcanzado sobre los extremos contenidos en el proyecto de informe, y no al informe definitivo a presentar al Gobierno. En la actualidad, éste se encuentra pendiente del dictamen definitivo de la Ponencia, dictamen que será posteriormente objeto de debate y votación en el Pleno del Congreso.

En la Ponencia -constituida el 2-3-1994- se encontraban representantes de todos los Grupos Parlamentarios, habiendo desarrollado sus trabajos durante casi un año, en los cuales se han producido comparecencias de Ministros, Catedráticos y Profesores universitarios, líderes sindicales y de organizaciones empresariales, así como altos cargos de la Administración directamente involucrados en la cuestión. Las principales recomendaciones incluidas en el proyecto de informe consensuado son las siguientes:

- Profundizar en la separación de las fuentes de financiación según la naturaleza de la protección. Así, las prestaciones contributivas deben financiarse básicamente con cotizaciones sociales a través de un sistema de reparto, mientras que aquellas no contributivas y universales debe hacerse a través de la imposición general.
- Constituir reservas, mediante los excedentes que pudieran producirse en la fase álgida del ciclo económico, que permitan garantizar el equilibrio financiero del sistema contributivo durante los momentos bajos del ciclo sin necesidad de acudir a incrementos de las cotizaciones.
- Simplificación e integración de Regímenes Especiales de forma gradual, de forma que a medio o largo plazo exista únicamente un régimen de trabajadores por cuenta ajena y otro por cuenta propia. Respecto de la financiación de los Regímenes Especiales, se recomienda introducir modificaciones en la situación actual, bajo el criterio de que a igualdad de acción protectora debe ser también semejante la aportación contributiva.
- Implantación gradual de un único tope máximo de cotización para todas las categorías laborales, haciendo coincidir las bases de cotización en todos los grupos con los salarios reales.
- Reducción de las cotizaciones sociales, con prioridad en los trabajos de baja cualificación y en los sectores más intensivos en mano de obra. No obstante, esta reducción debe quedar condicionada al mantenimiento del equilibrio financiero del sistema contributivo y a la situación de las cuentas públicas.

- Reforzamiento de los principios de «*equidad*» y «*contributividad*» del Sistema, de forma que las prestaciones guarden una mayor proporcionalidad con el esfuerzo de cotización realizado, revisándose por tanto las actuales técnicas de cálculo de las pensiones contributivas.
- Mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones mediante la revalorización automática de las mismas en función de la evolución del IPC.
- Facilitar la prolongación voluntaria de la vida activa más allá de los 65 años, estableciendo al efecto una exoneración de la obligación de cotizar en estos supuestos siempre que ello lleve consigo una suspensión proporcional del percibo de la pensión.
- Complementación de la protección dispensada a través del Sistema público mediante sistemas de ahorro y protección social externos a la Seguridad Social, bajo el principio de voluntariedad de los mismos.
- En el aspecto relativo a la gestión del Sistema público, se propone una mayor integración orgánica de las funciones de afiliación, recaudación y gestión de prestaciones, un mayor control sobre las prestaciones por incapacidad temporal e invalidez para frenar el fraude en las mismas, así como una mejora en los mecanismos de recaudación.

En definitiva, la Ponencia aboga por el mantenimiento y -con las reformas parciales y puntuales que sean precisas- consolidación del actual modelo público de Seguridad Social, rechazando su transformación en un sistema de protección de «*mínimos*». También se muestra contraria a la demanda, realizada desde algunos sectores, de sustituir el actual sistema de reparto y solidaridad intergeneracional por otro basado en la capitalización del sistema público de pensiones y en la previsión individual. Por último, en relación con las vías de financiación del Sistema, aboga por una mayor aportación estatal que permita que las cotizaciones sociales se afecten íntegramente a la financiación de las prestaciones contributivas, lo cual facilitaría, en su caso, una reducción de los tipos de cotización.

Creemos interesante resaltar, como final de esta exposición, cómo estas recomendaciones y conclusiones coinciden sustancialmente con las puestas de manifiesto a lo largo de este estudio, el cual esperamos pueda ser de utilidad.