

¿QUÉ SE PUEDE EXIGIR A LA SEGURIDAD SOCIAL EN ÉPOCA DE CRISIS Y CÓMO SE PUEDE FAVORECER SU SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA, POLÍTICA Y SOCIAL?

Javier Aibar Bernad

Funcionario perteneciente al Cuerpo Superior de Técnicos de la Seguridad Social

EXTRACTO

La Seguridad Social se ha visto afectada por la crisis económico-financiera que padecemos desde hace algo más de seis años, que le ha ocasionado una pérdida de recursos financieros, derivada tanto de la disminución del número de cotizantes, como de la desaceleración de las bases medias de cotización. Esta nueva situación ha planteado la necesidad de buscar fuentes de financiación complementarias a la tradicional, proveniente de las cotizaciones sociales.

Pero en contra de lo que podíamos esperar, los debates, social y sobre todo político, que se han abierto solo se ocupan de reducir el gasto dedicado a las prestaciones sociales, dejando de lado el otro gran asunto pendiente, el relativo a la mejora de la financiación de la Seguridad Social. Por ello se puede definir la actual discusión de deliberadamente parcial, al no haberse explorado nuevas soluciones para paliar los problemas que se plantean.

Son destacables los esfuerzos que en un momento de crisis como el que vivimos realiza la Administración de la Seguridad Social para desarrollar de manera eficaz la gestión que se le encomienda, particularmente mediante el control sobre la deuda y el fraude, pero también tratando de favorecer la regularización de los débitos de las empresas y de los trabajadores autónomos a través de la autorización de aplazamientos de las deudas contraídas con la Seguridad Social. Igualmente pone a disposición del sistema los activos del Fondo de Reserva para propiciar el equilibrio presupuestario.

Por eso, el artículo pone en tela de juicio la parquedad de iniciativas que se observa en la búsqueda de fuentes alternativas de financiación de la Seguridad Social, ofreciendo algunas soluciones utilizadas en países de nuestro entorno, que puedan servir para mejorar el modelo español.

Por último, se alude a la necesidad de mejorar y adaptar la actual política de empleo, concretamente las medidas activas de empleo, que no se acomodan a las necesidades del mercado de trabajo.

Palabras claves: Seguridad Social, financiación de la Seguridad Social, prestaciones, control de la recaudación, tarifa plana y políticas activas de empleo.

Fecha de entrada: 30-05-2014 / Fecha de revisión: 02-06-2014 / Fecha de aceptación: 03-06-2014

WHAT CAN WE DEMAND FROM SOCIAL SECURITY IN TIMES OF ECONOMIC CRISIS AND HOW CAN WE FAVOUR ITS ECONOMIC, POLITICAL AND SOCIAL STABILITY?

Javier Aibar Bernad

ABSTRACT

Social Security has been affected by the economic and financial crisis that we've been experiencing for just over six years. The crisis has caused a loss of financial resources, stemming from the decrease in the number of contributors, as well as from the slowing down of the average contribution base. This recent situation has created the need to look for sources of complementary financing, other than the traditional sources that came from social contributions.

However, despite what we may have expected, the social and mainly political debates that have taken place only consider reducing spending related to social benefits, leaving another big issue pending, that relates to the improvement of Social Security funding. Because of this, the current conversation can be defined as deliberately partial, as new solutions have not been explored in order to alleviate the problems discussed.

It is worth noting the efforts made in this moment of crisis by the Social Security Administration in order to efficiently develop the management with which they are entrusted, particularly by controlling debt and fraud, but also in their attempts to favour legalization of business and self-employment debts by authorizing the deferment of the payment of debts to Social Security. At the same time they have liberated assets to the system from the Reserve Fund in order to promote a balanced budget.

For these reasons, the article brings into question the frugality of initiatives that is seen when searching for alternative financing sources for Social Security, and offers some solutions taken from nearby countries which could serve as an example to improve the Spanish model.

Finally, there is mention of the need to improve and adapt the current employment policy, specifically the active employment measures, which do not accommodate the needs of the labour market.

Keywords: Social Security, Social Security financing, loans, revenue control, flat rate, and active employment measures.

Sumario

1. Punto de partida: el debate tuerto en torno a la situación de la financiación de la Seguridad Social
2. Políticas para la consolidación y mejora del sistema impulsadas desde la propia Seguridad Social
 - 2.1. La política de aplazamientos de cuotas
 - 2.2. El control de la recaudación de los ingresos de las cuotas de Seguridad Social. El seguimiento del fraude
 - 2.2.1. El control de la recaudación de los ingresos
 - 2.2.2. Los planes de lucha contra el fraude
 - 2.3. Otras medidas adoptadas para mejorar el principio de contributividad: la integración de regímenes de la Seguridad Social
 - 2.4. El Fondo de Reserva: elemento estabilizador del sistema en época de crisis
 - 2.5. La constante ampliación de las reducciones de cuotas. La tarifa plana como ocurrencia
 - 2.5.1. La función de las reducciones y bonificaciones de cuotas
 - 2.5.2. Las tarifas planas
 - 2.5.3. El coste económico de las tarifas planas para la Seguridad Social
 - 2.5.4. El grado de efectividad de las tarifas planas
3. El actual sistema de financiación de la Seguridad Social. La necesaria búsqueda de nuevas alternativas complementarias
 - 3.1. Las carencias observadas en la toma de decisiones sobre la financiación de la Seguridad Social
 - 3.2. Algunas medidas adoptadas para la mejora de la financiación de la Seguridad Social
 - 3.3. El debate sobre nuevas formas de financiación de la Seguridad Social
 - 3.4. Propuestas para explorar nuevas formas de financiación de la Seguridad Social
 - 3.5. El debate sobre la opción de reducir las cotizaciones sociales mediante aportaciones del impuesto sobre el valor añadido
 - 3.6. El modelo francés de la contribución social generalizada
 - 3.7. La devaluación salarial y sus efectos en las cuentas de la Seguridad Social
4. Las medidas activas para incentivar el empleo
 - 4.1. La necesidad de una adecuada política de empleo
 - 4.2. Propuestas para mejorar las políticas activas de empleo ante la escasez de respuestas por parte de los Servicios Públicos de Empleo
5. Unas breves conclusiones

1. PUNTO DE PARTIDA: EL DEBATE TUERTO EN TORNO A LA SITUACIÓN DE LA FINANCIACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Vivimos en la actualidad un intenso debate en torno al estado de nuestra Seguridad Social. Puede apreciarse que este debate se plantea solo a medias, de manera deliberada, básicamente desde la preocupación por el gasto en materia de prestaciones, solicitándose múltiples esfuerzos en materia de reducción de gastos al sistema, sin que correlativamente se atiendan mínimamente sus necesidades de financiación, ni se valoren las actuaciones que se están desarrollando desde la propia Seguridad Social para aliviar las consecuencias que, especialmente para las empresas y los trabajadores, conlleva la actual crisis económica.

Pero contestemos a la pregunta inicial: ¿qué se puede exigir a la Seguridad Social en un momento como el actual, en el que hay que distribuir unos recursos coyunturalmente más escasos y cuando se están adoptando fuertes medidas de ajuste en los gastos? Además de tener que adaptarse a las consecuencias de las nuevas disposiciones legales dictadas en los pasados años, que han propiciado un perfil distinto al sistema y mayores exigencias desde el punto de vista de la gestión, a la Seguridad Social se le puede pedir una administración de los asuntos que tiene encomendados lo más eficiente posible, tanto desde el ámbito interno, como desde la propia prestación de un servicio público tan esencial a los ciudadanos¹.

Las actuaciones a las que nos referimos que son exigibles a la Administración de la Seguridad Social, y sobre las que más adelante realizaremos comentarios más detallados, transcurren desde la ya antigua y consolidada política de aplazamientos de deudas autorizados a empresas y a trabajadores autónomos, con el consiguiente resultado del mantenimiento de proyectos empresariales y puestos de trabajo, hasta el control intensivo de los ingresos de las cuotas, así como del fraude y de la morosidad.

A pesar a la situación a la que se está enfrentando la Seguridad Social, se le están exigiendo esfuerzos financieros consistentes en detraer mayores recursos de la Caja del sistema, para costear actuaciones que no le son propias, como la asunción de mayor número de reducciones de cuotas de Seguridad Social. También se está disponiendo de importantes recursos provenientes

¹ En este tipo de actividad administrativa va implícita la modernización de la gestión por la Administración de la Seguridad Social, en consonancia con la recomendación número siete del Pacto de Toledo, situándose entre una de las Administraciones más avanzadas y de menor coste en el entorno europeo. El coste de la Administración de la Seguridad Social española representa el 0,5% del PIB, frente a la media del 1,1 del PIB registrada en los países de la Unión Europea.

del Fondo de Reserva para completar la financiación del pago de prestaciones, en la medida que no sea posible en su totalidad a través de la recaudación de cuotas sociales.

Como decimos, el actual debate lo monopolizan prácticamente las dificultades de financiación existentes para el sistema, que ciertamente lo son a consecuencia fundamentalmente de la caída del empleo y de la mala evolución económica; derivado de ello existe un descenso importante de número de cotizantes². Las críticas que se realizan al sistema de Seguridad Social sobre su financiación no son nuevas, sino más al contrario, recurrentes y buscadas periódicamente, a pesar de que siempre se han superado con éxito las crisis que le han afectado en las últimas décadas.

Por el contrario, poco o nada se aporta en este debate sobre la posibilidad de agregar nuevos ingresos al sistema. Esto no se ha realizado, ya no solo en el seno de algunos grupos de trabajo que últimamente se han constituido para analizar y dictaminar acerca de la evolución de los indicadores de Seguridad Social, como fue el caso del grupo de expertos que presentaron su informe al Gobierno, con base en el documento que este les remitió sobre el factor de sostenibilidad, ocasión que hubiera sido perfecta para tal fin, sino que tampoco figura ninguna referencia general en el Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo de enero de 2011³, a pesar de que aquel momento la crisis económica ya afectaba a nuestro país, aunque es cierto que no en toda su crudeza.

Evidentemente, cuando nos referimos al estado de la financiación de la Seguridad Social, hay que considerar también los retos que tiene que afrontar nuestro sistema en el futuro, y que incidirán sobre el gasto que deberá dedicarse a causa de su impacto en los próximos años.

Sobre esos retos se ha escrito sobradamente, por lo que nos limitaremos a reseñarlos. El principal, el demográfico, en su doble aspecto del afortunado incremento de la esperanza de vida⁴, (aunque para algunos economistas resulte una aflicción) que supondrá mayores gastos en pen-

² En el periodo comprendido entre los años 2008 a 2013 en España disminuyó el empleo el 17,2%, muy por encima de otros Estados como Alemania o Austria donde creció el 9,5 y 3,4% respectivamente, o Italia donde disminuyó el 4,7%, Francia el 8,3% o Irlanda el 11%. Solo superó el dato de nuestro país Grecia con una pérdida de empleo del 22,1%. Fuente: Eurostat.

³ En la recomendación primera del Pacto de Toledo, sobre separación y clarificación de fuentes de financiación, se insiste en la antigua petición de proceder a la culminación de la separación de fuentes, con la asunción por los Presupuestos Generales del Estado de todas las prestaciones no contributivas y de las actuaciones en materia de anticipación de la edad ordinaria o de ayuda a sectores productivos determinados. Y en la recomendación cuarta, sobre financiación, simplificación e integración de regímenes especiales, se efectúan propuestas, algunas novedosas, como la de ampliar la cotización al sistema de Seguridad Social de algunos colectivos, pero nada se dice acerca de la posibilidad de mejorar la financiación del sistema, a pesar de que algunos intervinientes invitados a los debates para que aportaran su punto de vista de cara a la evaluación y reforma del Pacto de Toledo realizaron propuestas concretas en ese sentido.

⁴ Se ha estimado que en España, entre los años 2010 a 2050, la población mayor de 65 años pasará a representar un porcentaje del 16,8 a 30%; la población de 16 a 64 años disminuirá del 67,5 al 57,1%, y la población de 0 a 15 años descenderá de 16,5 a 13,1%. Otro dato significativo: en 2050, las personas que superarán la barrera de los 100 años ascenderá a 50.000. Fuente: INE.

siones⁵, gastos sanitarios, etc⁶. Otro reto es el derivado de la reducida tasa de natalidad, ya que nuestro país es uno de los que la poseen más baja⁷. Otros desafíos son la indispensable incorporación de determinados colectivos a un puesto de trabajo, sobre todo de los jóvenes, y también el de mujeres⁸ y trabajadores de edad madura; ello les permitirá acumular carreras de cotización más suficientes para acceder a las prestaciones del sistema. Del mismo modo debemos mencionar el reto de la necesidad del reforzamiento de la contribución, que ha mejorado en los últimos años, pero que tiene pendientes nuevos avances y debe hacer frente a algunos obstáculos.

Por lo tanto, los retos expuestos, junto a otros indicadores, determinan en gran medida la estabilidad financiera del sistema de protección social, que en definitiva es una cuestión de equilibrio entre ingresos y gastos. Resumidamente detallamos algunos de los factores más influyentes, algunos ya enunciados, que deben considerarse en este campo: esperanza de vida, índice de natalidad, evolución de la economía y del mercado de trabajo, número de cotizantes, movimientos migratorios, proporción entre contribuciones y prestaciones, la propia estructura financiera del sistema o la eficiencia en la gestión.

Es necesario traer a colación, cuando se aborda la financiación de la Seguridad Social, algunas medidas gubernamentales muy regresivas que se han adoptado en estos últimos años, y que lejos de atenuar los obstáculos que estamos perfilando, los precipitan, como la práctica congelación en los tres últimos años del salario mínimo interprofesional (SMI), ya que en 2012 no experimentó ningún crecimiento, en 2013 el Gobierno decidió un aumento testimonial del 0,6%, y en 2014 volvió a quedar congelado⁹, dejando situada a España en el puesto nueve de entre 23 Estados europeos con SMI más bajo¹⁰. Es sabido que al constituir el SMI un punto de referencia para

⁵ El coste derivado del incremento anual de la esperanza de vida, establecido en 48 días, supone un coste adicional en el pago de la pensión de jubilación de 350 millones de euros. Fuente: Secretaría de Estado de la Seguridad Social.

⁶ RUESGA BENITO, S. M. (dir.): *Hacia un nuevo modelo de financiación de la Seguridad Social en España*, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2012, pág. 82. Se refiere el autor a que el debate demográfico ha servido, en muchos casos, como un argumento fácil para defender los beneficios e intereses de determinados proveedores de servicios para la tercera y la cuarta edad (mayores de 85 años), o del sector financiero sumamente interesado en desarrollar la «privatización» de los sistemas de pensiones, trasladando la financiación de las pensiones públicas en favor de la financiación de los fondos de pensiones privados.

⁷ Las mujeres españolas tienen su primer hijo entre los 28 y 30 años, cuando en la década de 1970 lo tenían a los 24 años. Asimismo, la tasa de natalidad en 2008 mantenía la proporción de 11,4/1.000 habitantes, y en 2012 descendió a 10,4/1.000 habitantes, situación similar a la existente en la Unión Europea, y que proviene desde principios de los años 1990. En la actualidad las mujeres españolas tienen como media 1,32 hijos (similar dato es el correspondiente a las mujeres no extranjeras residentes en España). Fuente: INE.

⁸ En la pasada década, entre los años 2004 a 2009, las mujeres en alta en la Seguridad Social pasaron a ocupar un porcentaje del 39,6% hasta el 44%, proporción todavía insuficiente pero positiva si consideramos el punto de partida. Fuente: Secretaría de Estado de la Seguridad Social.

⁹ Los incrementos del SMI en la pasada década superaron anualmente el 5%. Por contra, el SMI ha perdido 5,5 puntos de su capacidad adquisitiva en los últimos cuatro años.

¹⁰ De esta forma España, con un SMI de 753 euros para 2014, dispone de un salario inferior mínimo a países como Eslovenia (789 euros), Reino Unido (1.217 euros), Francia (1.445 euros), Irlanda (1.462 euros), Países Bajos (1.486

las bases de cotización, su evolución tiene una importante repercusión en las tasas de crecimiento de los ingresos del sistema, que en el momento actual se ven perjudicados por su estancamiento.

Otras dificultades añadidas se originan a consecuencia de la última reforma laboral, en concreto con referencia al debilitamiento que se ha producido tanto en la flexibilización del despido, como en la negociación colectiva y en la capacidad salarial de los trabajadores, lo que tiene igualmente una sustancial incidencia en el importe de las bases de cotización, cuya evolución es determinante en el devenir de la recaudación. Añadamos a este problema que la pérdida de derechos que han sufrido los trabajadores y nuestro sistema laboral en general, en favor de la clase empresarial, tanto en las condiciones de empleo, como en la estabilidad de los puestos de trabajo, no se han visto correspondidas con una adecuada política de medidas activas y pasivas de empleo, como desarrollaremos en el apartado correspondiente de este artículo.

Una organización tan significada como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha criticado asimismo la reforma laboral adoptada por el Gobierno, al poner de manifiesto que las medidas que ha emprendido pueden afectar al crecimiento económico y a la creación de empleo, deprimir el consumo, y dejar de proteger a los trabajadores desempleados¹¹.

Frente a estas y otras limitaciones, como ya hemos comentado, el Gobierno contrariamente a lo que debería ser una gestión prudente y ponderada de las cuentas de la Seguridad Social, ha incrementado la utilización de recursos de la Seguridad Social para fines que no son en su totalidad propios de su ámbito. Con ello hacemos referencia a las medidas relacionadas con el fomento del empleo, como es el caso de las reducciones de cuotas, con cargo a la cuenta de Seguridad Social. Cada vez son más las normas que se sirven de las reducciones de cuotas para articular medidas de fomento de empleo¹². Este tipo de decisiones no resultan prudentes ni lógicas en estos momentos de recortes en materia de prestaciones sociales.

Algunas de estas nuevas medidas de fomento del empleo son las denominadas tarifas planas, una de ellas aplicable al colectivo de trabajadores autónomos menores de 30 años en el momento en que solicitasen el alta en el régimen especial, aunque más tarde se extendió a todos los nuevos autónomos, independientemente de su edad, con unas mínimas limitaciones, conforme a lo establecido en el [Real Decreto-Ley 4/2013](#)¹³.

euros), Bélgica (1.502 euros) o Luxemburgo (1.921 euros). Y no dista mucho de países como Malta (718 euros) y Grecia (684 euros). Fuente: Eurostat.

¹¹ Página web de la cadena SER, día 4 de junio de 2013, valorando el [Informe de la OIT sobre el Trabajo en el Mundo, año 2013](#). Se añade también que la OIT señala que la flexibilidad salarial propiciada puede resultar contraproducente, ya que puede llevar a deprimir todavía más la demanda agregada y el empleo, dificultando esa demanda agregada y la pobreza. Por último, reitera la importancia del salario mínimo para reequilibrar la economía.

¹² Uno de los últimos ejemplos de una larga lista es el [Real Decreto-Ley 3/2014, de 28 de febrero](#), de medidas urgentes para el fomento del empleo y la contratación indefinida, que recoge varias reducciones.

¹³ Real Decreto-Ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo (BOE de 23 de febrero).

La segunda, más reciente, consistió en el establecimiento de una nueva tarifa plana de rebaja de las cotizaciones a la Seguridad Social para las empresas y trabajadores autónomos, que fue aprobada por el [Real Decreto-Ley 3/2014](#)¹⁴, que trataremos con detenimiento más adelante.

Todo lo anterior lo debemos poner en relación con el principio de separación de fuentes, que ha de entenderse en el sentido de que en ningún caso debe contemplarse un trasvase de fondos de los Presupuestos de la Seguridad Social para fines que no le son propios, como sucede en la actualidad con relación a la política de empleo, o como ya ocurrió hace años con la asunción por parte de los Presupuestos de Seguridad Social de los gastos en materia de salud¹⁵ o hasta fechas más recientes de los complementos mínimos de las pensiones.

Y al contrario, la existencia del principio de separación de fuentes no debe ser óbice para que, si existe determinada insuficiencia de fondos para cumplir con las obligaciones de pago de las prestaciones que reconoce el sistema, el Estado asuma ese desfase, ya que debe entenderse que la atención a los ciudadanos ante situaciones de necesidad se concibe como una función del Estado¹⁶, que debe garantizar institucionalmente la suficiencia en niveles adecuados de protección, conforme al mandato de los artículos 41 y 50 de la [Constitución Española](#), según doctrina mantenida por el Tribunal Constitucional¹⁷. Además, ante la más que posible extensión de la Seguridad Social a prestaciones distintas y a nuevas carencias de los ciudadanos que deben ser

¹⁴ Real Decreto-Ley 3/2014, de 28 de febrero, de medidas urgentes para el fomento del empleo y la contratación indefinida (BOE de 1 de marzo).

¹⁵ En la [Ley 37/1988, de 28 de diciembre](#), de Presupuestos Generales del Estado para 1989, se manifestó en su Exposición de Motivos, por su importancia, el nuevo régimen de financiación de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, que se prestaba a través del Instituto Nacional de la Salud. El Estado asumiría a partir de entonces, en gran medida, la carga financiera del citado Instituto mediante una aportación finalista con destino a dicha asistencia sanitaria. El régimen financiero del Instituto Nacional de la Salud cobraba así, según manifestaba esa norma, una cierta autonomía dentro del régimen general de financiación de la Seguridad Social. Ello desembocaría en un mejor conocimiento del gasto público y de su último destino, una ampliación de la cobertura sanitaria y una mejora en la gestión y en la calidad de las demás prestaciones propias de la Seguridad Social. Esta idea se materializó en el artículo 9 de la [Ley 37/1988](#).

¹⁶ A título de ejemplo, la [Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1994, de 10 de febrero](#): «Son ya numerosas las ocasiones en que este Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el alcance de las obligaciones impuestas a los poderes públicos por el artículo 41 de la CE. Desde el punto de vista que ahora interesa, importa destacar las siguientes afirmaciones: a) La Constitución ha recogido y consagrado en su artículo 41 la evolución que han experimentado los sistemas contemporáneos de Seguridad Social, de tal suerte que la protección de los ciudadanos ante situaciones de necesidad se concibe como «una función del Estado», rompiéndose en buena parte la correspondencia prestación cotización propia del seguro privado, superada por la dinámica de la función protectora de titularidad estatal (SSTC 103/83, fundamento jurídico 3.º y 65/1987, fundamento jurídico 17, entre otras)».

¹⁷ MOLINA NAVARRETE, C.: «La rabiosa actualidad socio-laboral para el inicio de 2014: entre la certeza de los recortes de la protección social y la esperanza de la empleabilidad a tiempo parcial», *RTSS.CEF*, núm. 370. 2014.

atendidas, ha de ser el Estado quien se responsabilice de estos nuevos gastos públicos sociales en su conjunto¹⁸, partiendo además de que tendrán naturaleza no contributiva.

Lo que resulta evidente es que la financiación que proviene de las cotizaciones de trabajadores y empresas como única fuente de financiación del sistema de Seguridad Social conlleva un importante elemento de dependencia, especialmente en las actuales circunstancias, que hay que afrontar.

Las últimas reformas del sistema de Seguridad Social, y muy significativamente la operada a través de [Ley 23/2013](#), reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social, deberían conciliar en mayor medida los principios de seguro público con el de solidaridad, porque esta última siempre hay que brindársela a las generaciones más débiles socialmente por parte de todos los activos y de los más pudientes, pero no al contrario como se pretende en la actualidad, cuando lo que ha entrado en crisis no es la Seguridad Social, sino el sistema económico¹⁹.

Y a pesar de todo, durante el transcurso de la presente legislatura no se han observado iniciativas orientadas a fortalecer el sistema público de pensiones, sino más bien al contrario, se advierte la puesta en marcha de medidas que tratan de laminar expectativas y derechos ya reconocidos, sin que se exploren nuevas formas de solucionar los problemas existentes, especialmente de financiación. De ahí que definamos el actual debate sobre el devenir de la Seguridad Social como tuerto, en el que solo se considera una parte del problema.

Por el contrario, todos los esfuerzos y discusiones realizados se han dedicado a diseñar, como postura más fácil, políticas encaminadas a adelgazar el sistema de Seguridad Social. A nuestro entender no debe observarse la Seguridad Social únicamente desde el prisma del factor economista, ya que aunque ciertamente se trate de un elemento importante, debe relativizarse en favor de una visión más social y solidaria²⁰.

¹⁸ RUESGA BENITO, S. M. (dir.): *Hacia un nuevo modelo de financiación de la Seguridad Social...*, op. cit., pág. 71. De esta forma, se menciona en el trabajo que «muchos países y una gran parte de la doctrina incluyen entre el elenco de prestaciones a cubrir por la Seguridad Social, en sentido amplio, un conjunto de prestaciones ligadas a la situación familiar: niñez, número de hijos, estado físico y psíquico de los hijos, etc.; en otro orden de cosas, algunos hablan de la protección de la dependencia (física, psíquica, mixta o, simplemente, producto de la vejez) como un «cuarto» pilar de la Seguridad Social; otros, por el contrario, entienden que deben existir prestaciones ligadas a situaciones de riesgo de exclusión social, supuesto de la pobreza, y así la lista de desacuerdos sobre el alcance de la Seguridad Social sería interminable».

¹⁹ FELIPE SERRANO PÉREZ, en su comparecencia de 9 de junio de 2009, en la Comisión de Evaluación y reforma del Pacto de Toledo.

²⁰ RUESGA BENITO, S. M. (dir.): *Hacia un nuevo modelo de financiación de la Seguridad Social...*, op. cit., pág., 102. Como se señala en este trabajo, «Da la sensación de que, en determinadas circunstancias, la polémica acerca de la sostenibilidad, en un futuro más o menos próximo, del sistema de Seguridad Social o de alguna de sus prestaciones es simplemente una excusa, una cortina de humo, para justificar y fundamentar una decisión anterior de reducir el gasto público social y estrechar las fronteras del Estado del Bienestar».

Como ha afirmado algún autor²¹, la aplicación paulatina tal como preveía la [Ley 27/2011](#) y la puesta en marcha de otros cambios previstos hubieran sido suficientes para garantizar la viabilidad de la Seguridad Social en el futuro a largo plazo, al moderarse de manera suficiente el gasto en prestaciones. Mantiene el citado autor que existe un alarmismo innecesario, ya que el reto que tiene nuestro sistema más a corto plazo es consecuencia de la crisis económica, con la destrucción de empleo que conlleva y con ella la disminución de los trabajadores cotizantes. Por ello la recuperación de la normalidad financiera de la Seguridad Social depende en gran medida de la normalización del mercado de trabajo, y mientras ello no se produzca, será precisa la aportación por el Estado de fuentes adicionales de financiación que completen a las cotizaciones sociales.

Frente a una visión meramente económica de la Seguridad Social, que se acerca mucho en algunas ocasiones a la teoría del seguro privado, el Derecho de la Seguridad Social puede abordarse, como ha señalado algún autor, desde una perspectiva técnico-jurídica estrictamente, o bien desde una perspectiva jurídico-política²². Debe existir permanente un debate abierto sobre las ideas. Por ello, por encima de cualquier debate especulativo o regulación normativa, debe quedar espacio para las decisiones políticas, que en el momento presente deberían optar claramente por un afianzamiento del sistema mediante un incremento del gasto público, en vez de buscar soluciones confortables orientadas, según todos los indicios, a ceder espacios de la protección social pública al ámbito privado.

Un gran obstáculo que existe en la actualidad es la incapacidad de crear empleo y la necesidad de incrementar la productividad, pero progresando no a costa de la pérdida salarial de los trabajadores, sino mejorando otros factores como el sistema de gestión de la calidad en el entorno de las empresas, el aumento de la eficiencia en la gestión empresarial, las condiciones de trabajo, la organización empresarial o el uso más intensivo de las tecnologías.

En definitiva, como se señala en algunos documentos de la OIT²³, la Seguridad Social es una necesidad económica y social, y el empleo pleno, productivo y decente, es la fuente más importante de seguridad sobre los ingresos para financiar la protección social, que es clave para garantizar una distribución justa de los beneficios del progreso para todos. La Seguridad Social, si se concibe adecuadamente y se vincula a otras políticas, promueve la productividad, la empleabilidad y apoya el desarrollo económico. Advierte de forma razonable la OIT que, al actuar como eficaz estabilizador automático en tiempos de crisis, la Seguridad Social contribuye a la capacidad de recuperación.

²¹ SUÁREZ CORUJO, B.: *El sistema público de pensiones: crisis, reforma y sostenibilidad*, Lex Nova, Thomson Reuters. 2014, pág. 319.

²² OLARTE ENCABO, S.: «Respuestas paramétricas y cambios sistémicos», en AA. VV. (coord. Jaime Frades): *El Sistema Público de Pensiones de Jubilación. Desafíos y respuestas*, Fundación Francisco Largo Caballero, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, diciembre 2011, cit. pág. 251.

²³ Conferencia Internacional del Trabajo. Actas provisionales, 100.ª reunión, Ginebra, junio 2011, punto 5, c.

2. POLÍTICAS PARA LA CONSOLIDACIÓN Y MEJORA DEL SISTEMA IMPULSADAS DESDE LA PROPIA SEGURIDAD SOCIAL

La Seguridad Social desde hace tiempo desarrolla una serie de acciones orientadas a consolidar la sostenibilidad del sistema, algunas antiguas, pero potenciadas con la llegada de la crisis económica. Las exponemos a continuación.

2.1. LA POLÍTICA DE APLAZAMIENTOS DE CUOTAS

Los aplazamientos de deudas con la Seguridad Social favorecen soluciones a problemas económicos coyunturales por los que atraviesan las empresas y los trabajadores autónomos.

El aplazamiento²⁴ es una medida que se pone a disposición de las empresas y de los trabajadores autónomos para que regularicen su situación como deudores con la Seguridad Social y se les considere al corriente en el pago de sus obligaciones. La concesión de los aplazamientos, que ya figuraba en los primeros textos legales que regulaban la recaudación de cuotas, es un acto administrativo discrecional, pero motivado, que dicta la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS). La autorización del aplazamiento, por un plazo máximo de cinco años, suspende el procedimiento recaudatorio mientras se cumplan las condiciones recogidas en el acto administrativo por el que se acepta su aprobación²⁵.

La forma de amortizar los pagos previstos en un aplazamiento puede ser lineal o progresiva. Los periodos de pago son de carácter mensual, aunque excepcionalmente caben plazos superiores.

La actual crisis económica surgida hace ya seis años ha provocado un incremento sostenido del número de peticiones y de las consiguientes autorizaciones, tal como se refleja a continuación:

²⁴ El marco legal de los aplazamientos está recogido en artículo 20 del [Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio](#), por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, y en el artículo 31 de Reglamento General de Recaudación, aprobado por el [Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio](#).

²⁵ Los elementos que inciden en la decisión administrativa son variados; podemos destacar la documentación, sobre todo económica, que ha de ser aportada, y que ha de servir para fundamentar la petición. Una vez examinada aquella, el órgano gestor realiza un informe con la valoración de la actividad de la empresa, del sector de pertenencia, del número de trabajadores afectados, o el grado de cumplimiento de sus obligaciones con la Seguridad Social. Si el solicitante tiene forma societaria, debe adjuntar, con carácter general, las cuentas anuales correspondientes a los tres últimos años, un informe de auditoría (en caso de estar obligado a ser auditado), documentación sobre el impuesto de sociedades (también de los últimos tres años), así como una relación de bienes. Del mismo modo, cuando la norma aplicable así lo exige, se deben constituir garantías, que son comprobadas acerca de su validez y suficiencia. No obstante lo señalado en las líneas anteriores, para una adecuada resolución de los expedientes, en cada supuesto se deben apreciar las circunstancias concurrentes en cada caso, como el importe de la deuda, la viabilidad económica del proyecto empresarial, el volumen de la plantilla, el origen y reiteración de la deuda o la posibilidad de ofrecimiento de garantía, entre otros indicadores.

Año	Número total de aplazamientos autorizados	Número de aplazamientos autorizados, por importe inferior a 90.000 euros (sector privado)	Importe de los aplazamientos autorizados	Importe de los aplazamientos autorizados, por importe inferior a 90.000 euros (sector privado)
2008	59.518	55.759	988.438.910	433.756.502
2009	91.713	87.087	1.755.562.391	741.546.162
2010	103.544	99.086	1.714.974.054	816.061.251
2011	103.968	99.776	1.935.578.949	825.936.361
2012	104.392	100.949	2.290.884.276	870.531.621
2013	116.383	113.193	2.175.998.555	957.900.609

Fuente: Secretaría de Estado de la Seguridad Social.

Hay que reconocer a la Seguridad Social, más especialmente desde el comienzo de la crisis económica, el esfuerzo financiero realizado como consecuencia de las autorizaciones de un gran número de aplazamientos, como ya ha quedado expuesto, lo que ha supuesto que no se ingresen parte de los importes de deudas aplazadas, cantidades que en caso contrario hubieran propiciado un mayor desahogo económico al sistema, aunque ello podría haber implicado del mismo modo que las empresas afectadas no se hubiesen recuperado de sus adversidades²⁶.

Podemos entender que el incremento del número de aplazamientos autorizados tiene su causa en la imperiosa necesidad de las empresas, en muchos casos, de demorar sus pagos de las cuotas sociales, utilizando a la Seguridad Social como un banquero más barato, situación que además es favorecida por la propia flexibilidad dispensada por la TGSS para facilitar su viabilidad, siempre que esta sea real, y si las causas alegadas en la petición tienen un carácter coyuntural.

²⁶ Siguiendo con las actuaciones emprendidas por la Seguridad Social para aliviar los problemas de viabilidad que la crisis provocaba en las empresas, y con la finalidad de facilitar los ajustes y actuaciones que se consideraron necesarios en dos sectores clave de la actividad económica, como son el de transporte por carretera y el aéreo, la TGSS, en el comienzo de la crisis económica, dictó dos importantes resoluciones por las que se autorizaba el diferimiento en el pago de las cuotas empresariales de la Seguridad Social de las empresas encuadradas en los sectores del transporte por carretera (**Resolución de 26 de junio de 2008** –BOE de 4 de julio–), y sector del transporte del sector aéreo (**Resolución de 10 de octubre de 2008** –BOE de 22 de octubre–).

Estos diferimientos, acordados al amparo del artículo 56.2 del Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social, consistieron en la autorización a las empresas pertenecientes a los sectores citados para diferir durante 24 meses el plazo reglamentario de ingreso de la totalidad de las cuotas empresariales correspondientes a los periodos acotados en las resoluciones señaladas. Las medidas supusieron otro esfuerzo económico importante para la tesorería de la Seguridad Social, dado que las cifras del pago demorado a consecuencia de la autorización de los diferimientos llegaron a ser altas, aunque si bien con estas decisiones se alcanzó el objetivo propuesto inicialmente, para paliar los graves efectos que la crisis podía generar para la continuidad de muchos centros de trabajo pertenecientes a dos sectores tan estratégicos.

De esta manera, se facilita una estabilidad a las empresas para continuar con su proyecto y para el mantenimiento de los puestos de trabajo.

El incremento del número e importe de aplazamientos autorizados en los últimos ejercicios se ha producido de manera consecutiva, como ha quedado reflejado en el correspondiente cuadro anterior, aunque se puede observar que en 2013 la excepción recayó en el descenso del importe económico de la deuda aplazada en relación con el año 2012, aunque no así en el número de aplazamientos autorizados, que en 2013 se volvió a incrementar (los aplazamientos de menos de 90.000 euros, solicitados por pequeñas y medianas empresas, siguieron creciendo tanto en número como en importe).

Y estos incrementos en las peticiones correspondientes a 2013 se han producido a pesar de la modificación, que merece un reproche, que se llevó a cabo a partir del día 1 de enero de 2013²⁷, y que consistió en solicitar un interés mayor que conlleva la autorización. De esta forma, la norma pasó de exigir el pago del interés legal del dinero o en su caso el interés de demora cuando no se constituyesen las garantías a que estuviese obligado el solicitante (siempre y cuando hubiese obtenido la correspondiente exención acordada por la Secretaría de Estado de la Seguridad Social), a requerir por los mismos conceptos el interés de demora inicialmente, incrementado en dos puntos si no se aportasen las garantías en el sentido señalado. Todo ello supone un mayor esfuerzo de pago para las empresas, que a nuestro entender no resulta lógico en estos momentos²⁸.

Si la razón de esa medida es limitar y verificar los aplazamientos que se conceden, la Administración dispone de otros medios igualmente efectivos para supervisar y moderar el número de aplazamientos que se autoricen. Ya hemos hecho referencia a que la resolución del expediente, además de motivada es discrecional.

Por último, abordaremos un interesante estudio presentado a finales de la pasada legislatura, en octubre de 2011, por la TGSS, acerca de la repercusión de la concesión de los aplazamientos en el mantenimiento del empleo.

²⁷ Este apartado 5 fue modificado, con efectos de 1 de enero de 2013 y vigencia indefinida, por la disposición final quinta, uno, de la [Ley 17/2012, de 27 de diciembre](#), de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013. La disposición adicional 32.^a sobre «Interés legal del dinero», de la [Ley 22/2013, de 23 de diciembre](#), de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014, establece lo siguiente:

- «1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 24/1984, de 29 de junio, sobre modificación del tipo de interés legal del dinero, este queda establecido en el 4 por ciento hasta el 31 de diciembre del año 2014.
2. Durante el mismo periodo, el interés de demora a que se refiere el artículo 26.6 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, será del 5 por ciento
3. Durante el mismo periodo, el interés de demora a que se refiere el artículo 38.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, será del 5 por ciento».

²⁸ Por tanto no creemos que haya sido conveniente el endurecimiento de los intereses, ya que precisamente las empresas y los trabajadores autónomos que se ven en la necesidad de solicitar un aplazamiento se encuentran en una delicada situación económica, que se ve perjudicada por este mayor coste. Sin duda esta medida tiene todos los visos de haberse adoptado más con fines recaudatorios que de control en la gestión de los aplazamientos.

Se llevó a cabo un análisis de una amplia muestra de aplazamientos concedidos durante el primer semestre del año 2011 en todo el territorio nacional, contemplando de manera proporcionada la situación de las empresas según el número de sus plantillas. Con los resultados obtenidos, partiendo del número de trabajadores del que las empresas disponían en el momento inmediatamente anterior a la obtención del aplazamiento, se trató de conocer el total de asalariados que se habían mantenido en alta hasta el fin del periodo analizado.

Las conclusiones del citado estudio fueron las siguientes:

- Dos meses después de la concesión del aplazamiento se produjo un descenso del número de trabajadores en un porcentaje de 1,35%, habiendo con ello mantenido su puesto de trabajo el 98,65% de trabajadores.
- Transcurrido todo el periodo observado, más allá de los primeros meses de vida del aplazamiento, las plantillas de las empresas beneficiadas tuvieron un descenso del 4,09%.
- Asimismo, pasados dos meses desde la concesión del aplazamiento, el 27,17% de las empresas presentó un incremento en el número de trabajadores, y el 44,93% se mantuvo con igual plantilla; presentaron un descenso de trabajadores el 27,9 de las empresas observadas.
- Cumplido todo el periodo semestral objeto del informe, el 28,56% de las empresas mostró un incremento de trabajadores, y el 30,32% se mantuvo con igual plantilla, presentando el 41,12% de las empresas una disminución de trabajadores.
- Se pudo concluir que el 58,88% de las empresas incluidas en la muestra analizada no solo no disminuyeron su plantilla, sino que un importante porcentaje de las mismas, el 28,56%, presentó un aumento del número de trabajadores.
- Se analizaron los datos de los trabajadores de las empresas comprobadas, cuando transcurrieron seis meses desde el inicio de la observación, con el objeto de conocer cuántas habían tramitado la baja de todos sus trabajadores al no haber podido solucionar sus problemas económicos o de viabilidad. De ello resultó que el 9,5% de esas empresas ya no disponían de trabajadores, resultando que el 91,72% de estas no superaban una plantilla de 10 trabajadores.

En definitiva, este estudio que se basó en una muestra representativa refuerza la tesis de la importancia de la figura del aplazamiento, y de la trascendencia que tienen para facilitar a las empresas su mantenimiento en el ámbito mercantil, independientemente de su tamaño, actividad o ubicación geográfica. Como contrapartida, el alto número de aplazamientos que se autorizan por la Seguridad Social en los últimos años supone, como hemos tenido ocasión de exponer, un esfuerzo de caja muy importante para el sistema, que a pesar de todos los inconvenientes que ello pueda representar, aquella debe seguir asumiendo.

2.2. EL CONTROL DE LA RECAUDACIÓN DE LOS INGRESOS DE LAS CUOTAS DE SEGURIDAD SOCIAL. EL SEGUIMIENTO DEL FRAUDE

Crisis económica, control de la deuda de Seguridad Social y fraude guardan especiales vínculos entre sí, tanto en el campo laboral como en el de la Seguridad Social. La vigente recomendación décima del Pacto de Toledo está dedicada a la lucha contra el fraude, haciendo especial referencia al acceso indebido a la protección social y a la lucha contra la economía irregular. Desafortunadamente poco se dice en la mencionada recomendación, de manera específica, del fenómeno de la morosidad en el pago de cuotas de Seguridad Social, cuando esta deriva del fenómeno del fraude (y no tanto de la economía sumergida), ni del daño que supone para las arcas de la caja única de la Seguridad Social; tampoco se citan los avances alcanzados en este ámbito en los últimos años, como a continuación tendremos ocasión de pormenorizar.

La TGSS es la entidad del Ministerio de Empleo que tiene el encargo de velar por el control del pago de los ingresos de Seguridad Social. Para ello hay establecido hace tiempo un proceso de fiscalización de la deuda, que se caracteriza por su rapidez y efectividad.

Dicho procedimiento ha evolucionado rápidamente en los últimos años. En la actualidad se está transitando desde el vigente sistema basado en un cruce de datos, a otro denominado de facturación de los pagos: el proceso actual consiste en que los bancos facilitan con una periodicidad mensual a la TGSS los cobros que recaudan, en razón de las cotizaciones recibidas de las empresas y trabajadores autónomos, para que la Tesorería los contraste con la información que dispone en sus Ficheros Generales de Afiliación y Recaudación. La mudanza de este modelo es hacia un nuevo procedimiento más avanzado, basado en las posibilidades que ofrece el sistema CRET@ (control de la recaudación a nivel de trabajador)²⁹, implantado en el 2008³⁰.

²⁹ El sistema CRET@ permite que la TGSS calcule el importe de la deuda para cada código de cuenta de cotización, en función de la información que posee en sus bases de datos, notificando a las empresas, mes a mes, la facturación que corresponda para cada trabajador, una vez efectuados los controles internos que correspondan. El vigente procedimiento CRET@ permite a la Tesorería General calcular y emitir de forma escalonada en el tiempo la factura al total de las empresas incorporadas a esta forma de cotización. Con este proceso se han conseguido mejoras en la gestión, como evitar errores en la cumplimentación de datos por el empresario como sujeto obligado, puesto que la facturación se realiza tomando los datos que figuran en los ficheros generales de la Seguridad Social, debiendo dar el empresario su conformidad a los mismos y en caso contrario acreditando su modificación; contabilizar los derechos reconocidos de forma inmediata; gestionar los débitos impagados, generando la deuda de forma automática; reducir los plazos de tratamiento de la recaudación, de manera que el control de los ingresos y la detección automática de la deuda se efectúe de manera rápida (en la primera quincena del mes siguiente a la recaudación); la simplificación del proceso dará como resultado que se mantenga un único código de cuenta de cotización para cada empresa.

³⁰ El procedimiento denominado ahora CRET@ está previsto que cambie su denominación por el de liquidación directa, según se recoge en el actual Anteproyecto de Ley de medidas de liquidación e ingreso de cuotas de la Seguridad Social. Junto al proceso de liquidación directa, figuran en el Anteproyecto otros dos, el de autoliquidación, que es el modelo implantado en la actualidad y que cumplen todas las empresas que deben declarar ante la Administración de la Seguridad Social la liquidación de cuotas (salvo las que se hubiesen acogido voluntariamente desde el año 2008 al procedimiento de facturación), y el de liquidación simplificada, que coincide con el actual sistema previsto para el pago de los cobros de cuota fija.

2.2.1. El control de la recaudación de los ingresos

2.2.1.1. El seguimiento de los primeros descubiertos

Mediante esta iniciativa se realiza una búsqueda de primeros descubiertos y de deuda acumulada correspondientes a empresas medianas y pequeñas (en su conjunto de hasta 42 trabajadores, dependiendo del tamaño de la provincia en la que se encuentren ubicadas), sometiéndolas a un seguimiento que conlleva, de una parte, el ofrecimiento de posibles soluciones para regularizar el pago de la deuda y, de otra, un control del estado de la deuda que contraen este tipo de empresas, para adoptar las medidas de recuperación que se estimen procedentes, como la práctica de embargo de bienes, apertura de expedientes por derivación de responsabilidad, etc., dando cuenta en los casos que proceda a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS).

Durante el año 2013 se efectuó un seguimiento preventivo mensual a un total de 72.132 empresas, presentando un primer descubierto de un 7,08% del total³¹. Los resultados obtenidos mediante este procedimiento suelen resultar positivos, debido a que en un porcentaje satisfactorio de supuestos detectados se procede a una regularización de la situación con la Seguridad Social.

2.2.1.2. El control de las bonificaciones y de las reducciones de cuotas de Seguridad Social

Se trata de un proceso de control y consiguiente reclamación que lleva a cabo la TGSS³², ante los casos de un inadecuado uso, fraudulento o no, de los beneficios resultantes de las bonificaciones y reducciones de cuotas de Seguridad Social. Esta comprobación se pone en marcha desde el momento en que la empresa, tras solicitar el alta del trabajador, aplica en el boletín de cotización un descuento en concepto de deducción de cuotas de Seguridad Social sobre el que no existe un derecho. Esa irregularidad se comunica a la empresa en un momento anterior al inicio del procedimiento de recaudación, para evitarle consecuencias en orden a un posible requerimiento administrativo futuro. Si el empresario insiste en aplicar el descuento y este se considera contrario a la norma, se informa al Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE) para que proceda a la correspondiente reclamación.

Junto a la TGSS, la ITSS también fiscaliza el uso de este tipo de ayudas a través de las visitas que realiza a los centros de trabajo.

Los resultados de estas actuaciones, importantes para evitar el uso indebido de los beneficios para la contratación, suelen resultar muy positivas tanto en lo que se refiere a la limitación de conductas prohibidas por la norma, como por el hecho de evitar el mal uso de los fondos públicos.

³¹ Fuente: Secretaría de Estado de la Seguridad Social.

³² Por [Acuerdo de encomienda de gestión del Servicio Público de Empleo Estatal](#), publicado en el BOE el día 4 de enero de 2008. Dicha encomienda no afecta a la titularidad de la competencia, que sigue correspondiendo al SPEE.

2.2.1.3. Las derivaciones de responsabilidad

Las declaraciones de derivaciones de responsabilidad dictadas por la TGSS se realizan tanto con fines preventivos como recaudatorios, siendo llevadas a cabo con frecuencia para perseguir algunas formas de fraude³³, como son los casos de empresas interpuestas o la sucesión de empresas con el propósito de eludir el pago de las deudas de Seguridad Social. Otros tipos son la cesión temporal de trabajadores, la subcontratación de obras y servicios, o la propia existencia de grupos de empresas en cuyo seno se dé cobijo a empresa aparentes.

Existen otros casos muy cercanos al fraude, que también dan lugar a la práctica de derivaciones, como ocurre con la responsabilidad de los administradores de sociedades mercantiles anónimas y de responsabilidad limitada, cuando queda constatado el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la legislación mercantil.

2.2.2. Los planes de lucha contra el fraude

Las diferentes situaciones de fraude que se detectan perjudican no solo a la economía de la Seguridad Social, sino también a los derechos de los trabajadores, y a las reglas de juego que deben acatar los sujetos obligados al pago de las cotizaciones sociales.

Un adecuado plan de lucha contra el fraude debe contemplar esta cuestión desde dos ángulos³⁴, preventivo y correctivo, y contando con un único ente coordinador de las diversas actuaciones que se tomen en consideración. Hace ya tiempo que la Seguridad Social, y en particular la TGSS, está comprometida en la lucha contra el fraude, habiendo desarrollado diferentes programas específicos con tal motivo, explotándolos de manera individual o bien compartiendo tareas de vigilancia especialmente con la ITSS y con la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, u otras Administraciones que de alguna forma tienen responsabilidad en esta materia³⁵.

Haremos una breve, pero necesaria referencia a los impulsos que se han desarrollado por la TGSS, como órgano encargado del control de los ingresos que recibe el sistema de Seguridad Social. Estas iniciativas, que en un principio no estaban contempladas como propias de la gestión de este servicio común, comenzaron de una manera tibia hasta alcanzar en la actualidad un nivel satisfactorio, tanto por el control ejercido, como por los resultados obtenidos.

³³ En el transcurso del año 2013 se iniciaron 21.624 expedientes de derivación de responsabilidad por un importe de 1.022.147.834 euros, cifra representativa de la repercusión de esta iniciativa. Fuente: Secretaría de Estado de la Seguridad Social.

³⁴ AIBAR BERNAD, J.: «El Pacto de Toledo y la financiación de la Seguridad Social. Avances recientes y cuestiones abiertas a debate», *Justicia Laboral, Revista de Derecho y Seguridad Social*, Lex Nova, núm. 54, 2013, pág. 103.

³⁵ AIBAR BERNAD, J.: «La lucha contra el fraude en el ingreso de recursos de la Seguridad Social», *RTSS.CEF*, núm. 351, 2012.

El control del fraude al que nos referimos se efectúa ya en el denominado periodo voluntario de ingreso, pero más intensamente una vez que da comienzo el periodo de recaudación ejecutiva, momento en el que el mencionado servicio común puede actuar más activamente en virtud de su capacidad de autotutela declarativa y ejecutiva.

En este apartado vamos a repasar la colaboración establecida entre la Seguridad Social (explotando esta las amplias competencias que tiene reconocidas en el terreno recaudatorio) y otras Administraciones con responsabilidad en la persecución del fraude, como son la ITSS y las Administraciones tributarias, estatal y forales.

La cooperación entre la TGSS y la ITSS impulsó las iniciativas que se han ido poniendo en marcha para combatir el fraude y la morosidad. Esta colaboración, que se despliega desde hace tiempo, alcanzó su mayor racionalidad en 2004³⁶, y prosigue en la actualidad a través de la aplicación de los distintos planes anuales de lucha contra el fraude vigentes³⁷.

Dentro de este marco de colaboración entre Inspección y Seguridad Social, cabe destacar de manera especial la creación del Observatorio del Fraude en el año 2007, que supuso en aquel momento un importante salto cualitativo en lo que a actuaciones específicas de lucha contra el fraude se refiere. Se le encomendaron tareas que consistían en una mayor coordinación entre Administraciones, así como un más estricto seguimiento de las conductas fraudulentas, no contempladas hasta ese momento en los planes anuales de objetivos conjuntos entre las diferentes Administraciones socio-laborales³⁸.

³⁶ Mediante la resolución conjunta de 28 de julio de 2004, del secretario de estado de la Seguridad Social y la subsecretaría de Trabajo y Asuntos Sociales, por la que «se fija el marco de relaciones para intensificar y hacer más eficaz la colaboración recíproca entre la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y la Tesorería General de la Seguridad Social». Al amparo de este documento se han firmado los sucesivos convenios de colaboración entre ambos organismos, con el propósito de dar mayor prioridad a la investigación y situaciones de mayor interés vinculadas al fraude.

³⁷ Durante el año 2013 se pusieron en marcha campañas conjuntas entre las dos direcciones generales citadas en las siguientes materias y sectores: 1) derivaciones de responsabilidad, encuadramientos indebidos, anulación de altas consolidadas y de empresas insolventes con actividad; 2) sectores de agricultura, industria, construcción, comercio, hostelería, transporte y servicios; 3) vigilancia del cumplimiento de la obligación de incluir en las bases de cotización todos los conceptos cotizables. Fuente: Secretaría de Estado de la Seguridad Social.

³⁸ Ello era así porque a través de los trabajos realizados en su seno, se podía llegar a un estudio pormenorizado de los tipos de fraude, logrando con ello una adecuada anticipación a este fenómeno, así como realizar una explotación específica de los datos disponibles que sirviera como una buena base para el diseño de nuevos planes de actuación, y por último ejercer una labor divulgativa tras el estudio de la información obtenida. La experiencia del Observatorio del Fraude, aunque relativamente reciente, resultó muy interesante, motivo por el que necesitó de un impulso y apoyo institucional, que lamentablemente no ha obtenido tras los años transcurridos. Hubiera sido necesario al comienzo de la presente legislatura avanzar en este sentido, para reforzar el Observatorio convirtiéndolo en una institución de referencia, siendo regulado por una norma que hubiera permitido su consolidación. Lamentablemente esto no ha sido llevado a cabo hasta el momento.

Recientemente el Gobierno ha manifestado su intención de crear lo que ahora denomina una Oficina Nacional de lucha contra el fraude, que tomaría el testigo del Observatorio del Fraude, en el caso de que aquella se ponga en marcha, con la idea, según se ha afirmado, de mejorar e institucionalizar la colaboración entre la Inspección de Trabajo y otros organismos y Administraciones, como la Agencia Tributaria, la Administración de Justicia, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado o la Seguridad Social. Resulta una iniciativa que debe ser bien recibida, aunque resulte una lástima que se hayan dejado transcurrir tres años sin que se haya aprovechado la experiencia acumulada en torno al Observatorio del Fraude.

En esta evolución de los controles puestos en funcionamiento para combatir el fraude, debemos citar por su importancia y originalidad el Plan Integral de Prevención y Corrección del fraude fiscal, laboral y a la Seguridad Social, suscrito el día 3 de marzo de 2010 entre los Ministerios de Economía y Hacienda y de Trabajo e Inmigración³⁹. Aunque ya existían interesantes precedentes de colaboración entre la TGSS, la ITSS y la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, toda la experiencia acumulada quedó plasmada en ese Plan Integral, junto a nuevas aportaciones. En definitiva, este documento abogó, desde una visión singular, por una estrategia conjunta de lucha contra el fraude, en sus distintas manifestaciones laboral, fiscal y a la Seguridad Social⁴⁰. Dicho Plan Integral no ha tenido desafortunadamente una deseable continuidad.

Otro de los planes que resultó interesante fue el concertado en el año 2010 entre la TGSS y la Inspección para el control de las empresas ficticias y las altas fraudulentas. Ya en el momento en que se firmó el convenio, en plena crisis económica, se había detectado un mayor crecimiento de empresas ficticias sin actividad real, y altas fraudulentas de trabajadores para la obtención de prestaciones indebidas de la Seguridad Social.

Este plan, que no significaba que con anterioridad no hubiese una persecución y sanción de este tipo de conductas, posibilitó una actuación administrativa más coordinada y contundente⁴¹.

³⁹ Se lograron resultados claramente positivos, como lo demuestra la coordinación alcanzada tras la firma de numerosos acuerdos y la participación conjunta en la Mesa para la Prevención y Corrección del Fraude Fiscal y a la Seguridad Social. Sin embargo, como se señalaba en la parte introductoria del Plan, el fraude fiscal, laboral y a la Seguridad Social evoluciona, se adapta a las nuevas realidades y ofrece nuevas formas que obligan a las Administraciones a reaccionar y a ajustar sus actuaciones, métodos y procedimientos de trabajo. Además, en una situación de crisis económica como la actual, puede aumentar la intención de ocultamiento de parte o de la totalidad de la actividad económica como forma de paliar las dificultades económicas y financieras que sufren los agentes económicos.

⁴⁰ Aunque sus resultados pudieron haber sido más determinantes (ciertamente era la primera experiencia que se ponía en marcha en este contexto), estuvo basado en una estrecha y eficaz coordinación y cooperación administrativas entre agencias gubernamentales, las Inspecciones de Trabajo y de Hacienda, junto con la Administración de la Seguridad Social, adoptándose medidas comunes para ser aplicadas por las tres Administraciones conjuntamente y otras específicas para ser puestas en marcha por cada una de ellas.

⁴¹ Se pudo hacer frente con mayor acierto a los casos de simulación de la contratación de trabajadores de otros países de la Unión Europea, que en sus países hubieran recibido una pensión de jubilación más reducida que en el nuestro, o a los supuestos en los que determinados colectivos pretendían eludir en su país de origen el pago de cuotas por asistencia sanitaria, o fue posible detectar con más rapidez ofertas de empleo fraudulentas para trabajadores extranjeros propuestas con el fin de percibir prestaciones de la Seguridad Social.

Posteriormente, el Gobierno en la actual legislatura aprobó un discreto Plan de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social⁴², con el objetivo de perseguir la economía informal, y adoptar medidas de reformas de la organización y funcionamiento de la ITSS, de dotación de mayores recursos humanos y de colaboración de aquella con otras Administraciones competentes en políticas laborales, sociales y de empleo. Igualmente se anunció una reforma del Código Penal. Muchas de estas medidas anunciadas todavía están pendientes de materializarse.

Partiendo de las premisas recogidas en el Plan citado se dictó la Ley 13/2012⁴³, de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social, que contrariamente a lo que podría pensarse, dedicó un corto espacio a la lucha contra el fraude, en un sentido estricto, ya que gran parte de su contenido lo dedicó a adaptar la legislación que regula la ITSS y a actualizar y endurecer las normas sancionadoras, administrativas y penales, en diferentes frentes, otorgando un excesivo protagonismo a la lucha contra el fraude en la vía penal, en detrimento de la vía administrativa. Pero por el contrario descuidó el que debió ser uno de sus objetivos prioritarios, como es la prevención y la corrección del fraude, dejando en evidencia cuáles eran los propósitos del legislador en este apartado.

2.3 OTRAS MEDIDAS ADOPTADAS PARA MEJORAR EL PRINCIPIO DE CONTRIBUTIVIDAD: LA INTEGRACIÓN DE RÉGIMENES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Cabe citar también en este apartado el notable proceso de integración de regímenes de Seguridad Social llevado a cabo en la pasada legislatura, conforme a la recomendación cuarta del Pacto de Toledo, que además de suponer importantes mejoras sociales para los trabajadores encuadrados en ellos, conllevó una mejora de la financiación de los regímenes, alcanzándose una mayor proporcionalidad entre cotizaciones y prestaciones⁴⁴.

2.4. EL FONDO DE RESERVA: ELEMENTO ESTABILIZADOR DEL SISTEMA EN ÉPOCA DE CRISIS

Siempre que se hace mención al Fondo de Reserva de la Seguridad Social se alude a que es un gran activo del sistema de Seguridad Social español. Prueba de ello es que en el primer semestre de 2012 llegó a disponer de cerca de 67.000 millones de euros, cantidad equivalente a cerca del 6,4 % del PIB. Esta cifra situó a nuestro Fondo entre los más dotados a nivel mundial,

⁴² Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de abril de 2012.

⁴³ Ley 13/2012, de 26 de diciembre (BOE de 27 de diciembre).

⁴⁴ AIBAR BERNAD, J.: «El Pacto de Toledo y la financiación de la Seguridad Social...», *op. cit.*, pág. 122.

a pesar de su más reciente implantación en comparación con otros fondos. Aunque supone un importante colchón para garantizar el pago de prestaciones, ello no supone un amparo inagotable para el sistema, sobre todo si el Gobierno persiste en usar sus activos, a la vez que insiste en su actual inmovilismo a la hora de adoptar fuentes de financiación complementarias a la actual.

Pero cuando se ha hecho patente el relieve que el Fondo de Reserva representa para la Seguridad Social, ha sido con la llegada de los efectos de la crisis económica y el descenso continuado de la recaudación de cuotas a consecuencia de la caída del número de cotizantes. Ante la absoluta falta de iniciativas por parte del Gobierno para solucionar el problema financiero generado, del que es ajena la Seguridad Social, el Fondo de Reserva ha permitido salvar ese importante obstáculo, propiciando un equilibrio presupuestario indispensable para poder hacer frente a las obligaciones derivadas del pago de prestaciones de Seguridad Social.

Cabe recordar que el camino recorrido para alcanzar la importante suma de activos lograda para el Fondo de Reserva hasta principios de 2012 no estuvo exento de presiones para los gestores del Fondo; dichas conminaciones provenientes de sectores políticos y sociales que solicitaron vivamente, en unos casos, la rebaja de los tipos de cotización dada la suficiencia del sistema en aquellos momentos, olvidando o ignorando que el Fondo constituía un sostén de futuro como se ha corroborado ahora; y en otros casos, por el contrario, pretendido por otros sectores, aumentar el gasto en prestaciones dada la capacidad económica de la que se disponía.

En definitiva, en la pasada década el Fondo de Reserva se gestionó con sumo cuidado, atendiendo a sus fines propios, y obteniendo una rentabilidad aceptable, a pesar de las variaciones que se produjeron, fruto de las fluctuaciones de los tipos de interés en las emisiones de la Deuda Pública y a que en las inversiones que se decidieron se primó la seguridad frente al riesgo⁴⁵.

El Fondo de Reserva en febrero de 2014 disponía de un importe, que ya había menguado, de 54.269.053.694 euros, cantidad equivalente al 5,30% del PIB⁴⁶. Este descenso fue a consecuencia de las disposiciones que el Gobierno actual ha realizado del Fondo desde 2012, habiendo recurrido hasta este momento (mayo de 2014) a 18.651.000.000 euros.

Para 2014 las operaciones financieras en los Presupuestos de la Seguridad Social representan un 9,20% del presupuesto de los ingresos, siendo la partida de mayor cuantía la relativa a la

⁴⁵ En febrero de 2014 la rentabilidad acumulada del Fondo de Reserva alcanzó el 4,73%, si bien en la serie histórica se pueden apreciar las fluctuaciones citadas, habiendo pasado la rentabilidad de alcanzar el 4,17% en 2008, y el 3,96% en 2010, remontando a continuación progresivamente hasta la actualidad el valor señalado. Fuente: Secretaría de Estado de la Seguridad Social.

⁴⁶ En la distribución de la cartera del Fondo de Reserva, prima la zona a 3 años (31,96%), seguida por la zona a corto plazo (26,32%), zona a 10 o más años (21,83%) y zona a 5 años (19,89%). Asimismo, la cartera de activos está repartida en deuda española (96,69%) y extranjera (3,31%), entre los Estados de Francia, Alemania y Países Bajos. Fuente: Secretaría de Estado de la Seguridad Social.

utilización de activos financieros del Fondo de Reserva por un importe de 11.029 millones de euros, cantidad que podría ser aún mayor si la recaudación mantiene el ritmo actual.

A ello hay que añadir que en el año 2012 la Seguridad Social ya recurrió previamente al Fondo de Prevención y Rehabilitación, que se provee de los excedentes de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales⁴⁷. En concreto, hizo uso de 4.400 millones de euros, la práctica totalidad del citado Fondo, que en aquel instante contaba con algo más de 4.640 millones de euros. Ello con la importante particularidad de que los fondos que fueron objeto de disposición deberán reintegrarse en la cuenta del Fondo de Prevención y Rehabilitación a la mayor brevedad posible, de acuerdo con las disponibilidades financieras de la TGSS⁴⁸.

Con ello, el Gobierno desde el comienzo de la actual legislatura habrá dispuesto de algo más de 34.000 millones de euros pertenecientes a los Fondos mencionados.

Solo unas breves consideraciones acerca de la inaplazable necesidad de modificar el actual marco normativo que regula el Fondo de Reserva. Se puede afirmar que en la actualidad el Fondo está regulado por una normativa híbrida, la [Ley 28/2003](#) y el provisional [Real Decreto-Ley 28/2012](#)⁴⁹. A través del mencionado Real Decreto-Ley se eliminó el límite establecido en la Ley 28/2003 del uso de los activos del Fondo hasta el tope del 3 % para hacer frente a la financiación de las pensiones contributivas y demás gastos para su gestión⁵⁰.

La necesidad de establecer una nueva norma que regule el Fondo de Reserva radica en varios motivos. El primero de ellos, que el Real Decreto-Ley 28/2012 supone solo un remiendo que sirve para que el Gobierno use los activos del Fondo a modo de barra libre, sin que deba pasar controles especiales a la hora de utilizar ilimitadamente los activos. El segundo, deriva de que el real decreto-ley se dictó con una vigencia de tres años (2012, 2013 y 2014), por lo que su vigencia está próxima a expirar. El tercero, que el Gobierno ni siquiera ha anunciado, a nuestro juicio de

⁴⁷ Dicha operación tuvo su base normativa en la [Orden ESS/1445/2012, de 2 de julio](#), por la que se determinaron las condiciones para la disposición de los fondos depositados en la cuenta especial del Fondo de Prevención y Rehabilitación (BOE de 3 de julio).

⁴⁸ Artículo único.2 de la [Orden ESS/1445/2012](#), cit.

⁴⁹ Ley 28/2003, de 29 de septiembre, reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social (BOE de 30 de septiembre), y Real Decreto-Ley 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social (BOE de 1 de diciembre). Asimismo, [Real Decreto 337/2004, de 27 de febrero](#), por el que se desarrolla la Ley 28/2003, de 29 de septiembre, reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social (BOE de 9 de marzo).

⁵⁰ El artículo 4 de la Ley 28/2003, sobre disposición de activos del Fondo, establecía antes de su derogación que: «La disposición de los activos del Fondo de Reserva de la Seguridad Social se destinará con carácter exclusivo a la financiación de las pensiones de carácter contributivo y demás gastos necesarios para su gestión, y solo será posible en situaciones estructurales de déficit por operaciones no financieras del sistema de la Seguridad Social, no podrá exceder en cada año del tres por ciento de la suma de ambos conceptos y precisará de autorización previa del Consejo de Ministros, a propuesta conjunta de los Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales, de Hacienda y de Economía».

manera poco responsable, algún tipo de propuesta con la finalidad de comenzar los trámites para elaborar un anteproyecto de ley reguladora del Fondo de Reserva, teniendo en cuenta lo ya expresado en el punto anterior, como que la [Ley 28/2003](#) está superada en varios de sus apartados por la realidad actual. Todo ello avocará a que, dada la negligencia o pereza constatadas para la tramitación de una nueva ley específica para el Fondo, se deba dictar un nuevo real decreto-ley, algo impropio para recomponer una realidad que debiera ser considerada con mayor responsabilidad.

2.5. LA CONSTANTE AMPLIACIÓN DE LAS REDUCCIONES DE CUOTAS. LA TARIFA PLANA COMO OCURRENCIA

2.5.1. La función de las reducciones y bonificaciones de cuotas

Una importante herramienta para el fomento del empleo lo constituyen las deducciones en las cuotas de Seguridad Social, en sus modalidades de bonificaciones y reducciones⁵¹. Una distinción básica entre ambas figuras radica en que las primeras están financiadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, y las segundas son asumidas por los Presupuestos de la Seguridad Social.

Aunque en muchos casos, cuando se hace referencia en la literatura jurídica a bonificaciones y reducciones, no se llega a establecer una diferencia entre ambas, la distinción sí tiene su importancia, ya que aunque los resultados de su aplicación de cara al fomento del empleo puedan llegar a ser similares, desde el punto de vista de su coste y de la oportunidad de su puesta en práctica, la diferenciación puede tener distintas consecuencias.

Si analizamos, desde la vertiente económica lo que supone el gasto por la aplicación de este tipo de medidas de fomento de empleo, observamos que dado el incremento paulatino de las partidas correspondientes a las reducciones, su coste se ha elevado frente a una correlativa disminución de los programas basados en bonificaciones, sin que esta circunstancia sea fruto de la casualidad. Un ejemplo de ello es el [Real Decreto-Ley 20/2012](#), de 13 de julio, que suprimió la mayoría de las bonificaciones aplicables a las cuotas de Seguridad Social, aunque manteniendo la vigencia de las reducciones.

Este esfuerzo económico recae lógicamente en el sistema de Seguridad Social, que se ve avocado a asumir un desembolso y unos programas que no le son propios, al menos en su gran su totalidad.

⁵¹ El artículo 40 de la [Constitución](#) señala que los poderes públicos realizarán una política orientada al pleno empleo. Por su parte, el artículo 17.6 del [Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo](#), por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, recoge las líneas de acción para el fomento del empleo, mencionando las subvenciones, desgravaciones y otras medidas para fomentar el empleo de grupos específicos de trabajadores que encuentren dificultades especiales para acceder al empleo. En el mismo sentido la [Ley 56/2003](#), de Empleo.

Por ello podríamos hablar de un uso indebido de dinero público en la financiación de este tipo de iniciativas. Las políticas activas de empleo no son responsabilidad ni competencia de la Seguridad Social, sino que corresponden al SPEE y a los departamentos de empleo de las comunidades autónomas.

El importe presupuestado para 2014 para el pago de las reducciones de cuotas asciende a 784 millones de euros, frente al coste de las bonificaciones, cuya cantidad presupuestada es de 1.222 millones de euros⁵². La evolución de ambas partidas ha sido muy desigual, puesto que el presupuesto destinado para el gasto por bonificaciones está disminuyendo en estos últimos años, mientras que la correspondiente a reducciones ha crecido hasta triplicarse, si tomamos como punto de referencia los Presupuestos de la Seguridad Social de 2008.

Entendemos que las reducciones de cuotas sí pueden ser útiles para fines propios de la Seguridad Social, pero con un alcance mucho más selectivo que el actual, como el de propiciar determinadas situaciones, como la prolongación de la vida laboral de algunos colectivos, el favorecimiento del mantenimiento en el mercado de trabajo de las personas mayores o facilitar la integración de regímenes, como ya ocurrió en los casos de los Regímenes Especiales Agrarios o de Empleados de Hogar entre otros.

Al margen de los aspectos financieros, existe una cuestión pendiente de abordar hace tiempo: mejorar la efectividad de las políticas de fomento de empleo vigentes, que son una maraña de medidas adoptadas sucesiva y en muchas ocasiones indiscriminadamente, que apuntan a distintas direcciones, sin que su diseño responda a un plan coherente e integrado.

Por ello cabe preguntarse si con la puesta en marcha de este tipo de ayudas de forma general, no se habrá penalizado a empresas con verdadera necesidad de fomentar la contratación.

Debería buscarse que tales medidas supusiesen un estímulo efectivo y real para el impulso del empleo, lo que en la actualidad es discutible. Con ello se lograría dar un mejor empleo de las cantidades que se destinan a estos programas. En 2009 la Agencia de Evaluación y Calidad elaboró un apreciable informe⁵³ que trató de dar respuesta a si las bonificaciones, entendidas como subvención a la contratación, constituían un instrumento eficaz para la generación de empleo estable, ayudaban a disminuir la temporalidad y contribuían a mejorar el acceso al empleo a los colectivos de difícil inserción.

Pasaremos a comentar algunas de las recomendaciones incluidas en el informe de la Agencia de Evaluación y Calidad a nuestro juicio plenamente vigente, entre las que cabe destacar la que alude a la necesidad de abordar un rediseño de la política de bonificaciones para lograr que sean más eficaces (recomendación primera).

⁵² Fuente: Proyecto de Presupuestos de Seguridad Social, 2014. Informe económico-financiero, cit. pág. 369.

⁵³ Informe denominado «La política de bonificación y reducción de cuotas de la Seguridad Social», septiembre de 2009. Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.

El informe evidencia que las políticas de gasto para mejorar el acceso al empleo aumentarían su eficacia si fuesen dirigidas a colectivos específicos, y que su falta de concreción puede favorecer que se utilicen las ayudas para la contratación de trabajadores de alta empleabilidad (recomendación segunda)⁵⁴.

Esta última idea coincide con la propuesta de la recomendación sexta del Pacto de Toledo, que al destacar la utilidad de los incentivos al empleo, previene que «una política de incentivos generalizados puede hacer perder parte de la eficacia de los mismos sobre la generación de nuevo empleo o su mantenimiento», por lo que deben «concentrarse en las situaciones y colectivos cuyo empleo se persigue de forma especial».

El completo informe de la Agencia de Evaluación y Calidad aborda numerosas cuestiones muy interesantes, que obviamente no podemos referir en su totalidad en el presente artículo, pero sí citaremos la invitación que se propone a que las bonificaciones, a las que se pueden añadir las reducciones de cuotas cuando estas deban ser aplicadas, se diseñen e integren de manera conjunta con otras políticas activas y pasivas de empleo (recomendación final).

2.5.2. Las tarifas planas

El Gobierno ha elegido últimamente como un instrumento para fomentar el empleo la cuestionable figura de la tarifa plana, que conlleva una reducción de las cotizaciones, que ya puso en marcha en 2013, introduciéndola en aquella ocasión para favorecer a los jóvenes emprendedores menores de 30 años que se dieran de alta en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos⁵⁵, ampliándose posteriormente esa medida para los nuevos autónomos, cualquiera que fuese su edad.

Recientemente fue dictado el [Real Decreto-Ley 3/2014](#)⁵⁶, por el que se aprobó una importante disminución de las cotizaciones sociales que deben aportar las empresas, a través de una nueva tarifa plana de 100 euros para la cotización por contingencias comunes para las nuevas contrataciones indefinidas que mantengan el empleo neto durante al menos tres años, lo que en la Exposición de Motivos de la citada norma se denomina empleo estable, pero que a la vista de las pretensiones del real decreto-ley, que limita la exigencia de vida del contrato a tres años, no equivale a empleo permanente o constante. Tampoco parece que el concepto del contrato indefinido, ensalzado en la citada norma, con una exigencia de duración de tres años para el uso de los beneficios de la tarifa plana, se corresponda con una idea de contrato sólido y duradero.

⁵⁴ En igual sentido se manifiesta el [informe de la Comisión de expertos para la reforma del sistema tributario español](#), en pág. 376, y en la propuesta 109, pág. 378.

⁵⁵ El [Real Decreto-Ley 4/2013, de 22 de febrero](#), de medidas de apoyo al emprendedor y estímulo del crecimiento y la creación de empleo (BOE de 23 de febrero).

⁵⁶ Real Decreto-Ley 3/2014, de 28 de febrero, de medidas urgentes para el fomento del empleo y la contratación indefinida (BOE de 1 de marzo).

Existe un debate antiguo acerca de la posibilidad de rebajar las cotizaciones sociales. Esta petición es requerida de manera insistente en distintos foros por la representación de la patronal, CEOE y CEPYME. Por el contrario, ningún grupo parlamentario, ni sector doctrinal defendió en los debates y exposiciones que tuvieron lugar en el transcurso de la última renovación del Pacto de Toledo una reducción de la cotización social.

Quienes auspician una reducción de la cotización, con carácter estructural, basan su propuesta en que aquella es muy elevada, y la disminución de los tipos es condición necesaria para el crecimiento del empleo⁵⁷. Asimismo defienden que una reducción de cuotas supondría una disminución del elemento penalizador para la ocupación y la competitividad, especialmente para las empresas que se desenvuelven en el exterior⁵⁸.

Lo que no se cita en este tipo de debates es que en distintos Estados europeos, a diferencia del nuestro, bien sea por imposición legal o a través de la negociación colectiva, las empresas financian a sus trabajadores, al margen de las cuotas sociales, beneficios sociales privados en la forma de pensiones, planes privados de pensiones, seguros médicos, etc., lo que supone un coste adicional para las empresas.

No olvidemos otro factor importante que determina el coste de las cotizaciones para las empresas, cual es la base de cotización que viene definida por el valor de los salarios, cuestión que trataremos en otro apartado de este artículo. Baste ahora mencionar que los salarios en España hace unos años mantenían un incremento muy moderado, incluso en una época de crecimiento económico, hasta la llegada de la crisis económica en que han descendido, traduciéndose en una disminución de las bases medias de cotización en los años 2012 y 2013⁵⁹.

De otro lado, el coste laboral unitario en nuestro país se encuentra por debajo de los países de nuestro entorno, y aunque la parte de cotización que corresponde a los empresarios es mayor que la que deben asumir los trabajadores, esa carga empresarial se traspa en gran parte a los trabajadores, cargándola sobre sus sueldos⁶⁰.

A pesar de este tipo de consideraciones, algunos estudios realizados concluyen que la cotización en España está en el promedio de la UE-20. No obstante en España en torno al 82% de

⁵⁷ APARICIO BRAVO, E. en su comparecencia como representante de la CEPYME en la Comisión no Permanente del Pacto de Toledo, del día 26 de mayo de 2009.

⁵⁸ LACASA ASO, J. M. en su comparecencia como representante de la CEOE en la Comisión no Permanente del Pacto de Toledo, del día 17 de junio de 2009.

⁵⁹ Las bases medias de cotización desde el año 2009 han sufrido una práctica ralentización en paralelo a la evolución de los salarios. Así, desde el año 2009 a 2012 han sido las siguientes: 1.645,5 euros, 1672,4 euros, 1.693,1 euros y 1.693,9 euros respectivamente. El dato de 2013 todavía no se ha facilitado de forma oficial, pero es más que probable que la base resultante sea inferior a la de 2012. Fuente: Secretaría de Estado de Seguridad Social.

⁶⁰ SUÁREZ CORUJO, B.: *El sistema público de pensiones...*, op. cit., pág. 54. El autor establece una comparación del coste laboral unitario entre el español, de 16,4%, frente al del Reino Unido del 23,5%, Alemania del 27,8%, Francia del 31,1%, Suecia del 33,3% y Dinamarca del 34,7%.

la cotización recae en los empresarios, frente a un promedio del 54,4% en la Unión Europea. Dicho de otra forma, si bien las cotizaciones empresariales están en la zona media de la Unión Europea, cuando se toman en cuenta las aportaciones obligatorias y voluntarias para protección social privada de los trabajadores, el coste laboral español sigue siendo sustancialmente inferior al de los países avanzados de la Unión⁶¹.

Analizaremos el contenido y efectos del Real Decreto-Ley 3/2014, por el que se establece la nueva tarifa plana de cotización a la Seguridad Social por creación neta de empleo, desde dos enfoques: la disminución de ingresos para el sistema, y el grado de efectividad de la medida para fomentar la contratación y con ello incrementar el número de cotizantes.

2.5.3. El coste económico de las tarifas planas para la Seguridad Social

El debate sobre la financiación por la Seguridad Social de parte de las políticas activas de empleo, como venimos señalando, guarda una relación directa con el mantenimiento del equilibrio financiero del sistema, y con la posibilidad de que la Seguridad Social mantenga en lo posible su autonomía financiera y siga haciendo frente a las prestaciones contributivas con los ingresos provenientes de las cotizaciones sociales.

El real decreto-ley basa los beneficios de sus medidas en reducciones de cuotas de Seguridad Social. Como ya se ha destacado por la doctrina, no se conocen los datos en los que fundamenta el Gobierno sus cálculos y previsiones. Solo encontramos en el apartado dedicado al análisis de impactos⁶² el reconocimiento de la imposibilidad de estimar el efecto de la medida por múltiples motivos que se citan en dicho documento. Pero sí se pronostica a pesar de ello que los efectos serán positivos, tanto en lo que se refiere a la contratación, como al ahorro en prestaciones y subsidios, así como en el impacto en la productividad, en costes laborales o en los precios y en los ingresos fiscales y de cuotas de Seguridad Social. Por ello podríamos denominar al real decreto-ley como la pócima *sanalotodo* para la crisis.

⁶¹ ZUBIRI, I.: «Un análisis económico de la reforma de las pensiones: el camino que aún falta por recorrer», en AA. VV. (coord. Jaime Frades): *El Sistema Público de Pensiones de Jubilación...*, op. cit., pág. 130. Nos señala este autor que solo Suecia y, en menor medida, Italia, Francia, Finlandia y la República Checa, tiene porcentajes de participación empresarial similares. Con todo, recalca ZUBIRI que el tipo total de cotización que pagan los empresarios españoles es inferior al de Francia, Suecia, Italia y la República Checa, y similar al de países como Austria, Bélgica, Grecia o Hungría. Asimismo señala que, en definitiva, los Gobiernos no determinan las cotizaciones solo en función de las necesidades financieras del sistema de pensiones. Tienen en cuenta otros factores como, por ejemplo, la situación coyuntural de la economía, el deseo de favorecer a ciertos grupos de trabajadores con problemas de empleo, o la actuación de los grupos de presión. Esto significa que las cotizaciones, más allá de su papel como financiadoras de las pensiones, son instrumentos de política económica o social. Véase, en el mismo artículo, pág. 128.

⁶² En la Memoria del análisis de impacto normativo del Real Decreto-Ley 3/2014, pág. 9.

En la memoria, acerca del análisis del impacto de esta norma no se realiza ninguna referencia al coste que supondrá para las arcas de la Seguridad Social el importe de las reducciones de cuotas de las que hagan uso las empresas que se acojan a los beneficios regulados en el artículo único del real decreto-ley, sobre la reducción de las cotizaciones empresariales por contingencias comunes a la Seguridad Social por la contratación indefinida. Lo cierto es que será interesante más adelante conocer las cifras.

Se trata, una vez más, de expresar por parte del Gobierno la Caja Única de la Seguridad para sufragar programas de empleo que no le corresponden, al tratarse de una parcela que debería asumir el SPEE, junto a los servicios de empleo de las comunidades autónomas. Y esto de nuevo nos lleva a reflexionar una vez más en torno a la separación de fuentes, defendida en el campo teórico en distintos medios, como en el Pacto de Toledo, por la doctrina, etc., pero en algunos casos ignorada en la práctica por parte de algunos de sus supuestos defensores, en favor de otro tipo de intereses.

Del mismo modo, con la disminución de las cotizaciones se rompe otro de los principios que han imperado en nuestra Seguridad Social: el principio de contributividad (y por extensión el de equidad), que se basa en la proporcionalidad que debe existir entre el salario percibido por el trabajador y la cotización que, con base en aquel, se debe efectuar a la Seguridad Social⁶³. El trabajador debe poner en valor a lo largo toda su carrera laboral que sus cotizaciones sirven para generar derechos presentes y futuros que reconoce el sistema y que ese esfuerzo contributivo es fundamental para acceder a las prestaciones de Seguridad Social.

Lo que resulta sorprendente es que el Gobierno sostenga que la tarifa plana de cotización «saldrá gratis a los Presupuestos» por su efecto neutro⁶⁴. Pero no se facilitan los cálculos en los que basa esta afirmación, que es más que dudosa.

Distintos autores han hecho sus propios cálculos (a falta de los oficiales) para determinar el coste de la medida de la tarifa plana para la Seguridad Social, concluyendo que esta medida efectivamente no saldrá gratis al sistema. Para ello se parte del número de contratos realizados en 2013, según el periodo previsto en el real decreto-ley, y considerando los contratos celebrados a tiempo completo y a tiempo parcial. Asimismo, en función de las bases medias de cotización para los contratos indefinidos en 2012, se calcula el ahorro en cuotas para cada contrato, obteniéndose un ahorro medio anual de 4.000 euros por cada contrato indefinido a tiempo completo y de 1.475 euros por cada contrato indefinido a tiempo parcial⁶⁵.

⁶³ RODRÍGUEZ VERA, E.: «Sobre la tarifa plana: la Seguridad Social de rebajas», publicado en la página web de *Economistas frente a la crisis*, el día 15 de marzo de 2014.

⁶⁴ Diario *El País*, 12 de marzo de 2014.

⁶⁵ Por todos, REQUENA AGUILAR, A. afirma que [el Gobierno «dará 6.000 millones de euros \(en dos años\) a empresas que hubieran contratado de todas formas»](#), publicado en *Diario.es*, el 28 de febrero de 2014, y CONDE-RUIZ, J. I.; JANSEN, M. y GARCÍA PÉREZ, J. I.: «De tarifas, pesos muertos y agujeros en el sistema de pensiones», publicado en la página web de FEDEA el día 7 de marzo de 2014.

Todo ello da como resultado una rebaja, en virtud de la tarifa plana, de unos 2.500 millones de euros, cantidad que equivale a un punto de cotización a la Seguridad Social⁶⁶, decisión que el Gobierno había propuesto hace un par de años, aunque no se aventuró a aplicar, habiendo cumplido ahora sí su aviso. Por ello coincidimos con algún autor que ha manifestado que la tarifa plana tiene otros propósitos distintos al fomento del empleo⁶⁷. En ese sentido se ha afirmado que los beneficios de la tarifa plana son un premio a los contratos que se iban a formalizar de todas maneras, lo que puede convertir esta medida «en efecto ganga o efecto muerto».

2.5.4. El grado de efectividad de las tarifas planas

Es bastante unánime la opinión de la doctrina cuando señala que no está claro que por aplicación de la tarifa plana se vayan a formalizar más contratos de los previstos, ya que finalmente las empresas crearán los empleos que necesiten con o sin tarifa plana, aunque evidentemente será bienvenida como ayuda económica o dádiva encubierta, que se puede utilizar por las empresas para subvencionar por ejemplo el coste de los despidos⁶⁸ o para otros fines. Es más, los contratos que sí se puedan llegar a celebrar por efecto de la tarifa plana, seguramente se desvanecerán cuando finalice el plazo de duración del contrato que exige el real decreto-ley.

Nuevamente tenemos que referimos al esclarecedor informe elaborado por la Agencia de Evaluación y Calidad⁶⁹, donde se expone de manera nítida el proceder de las empresas ante la política de subvenciones a la contratación. Se concluye que la ayuda, en el momento de contratar, no es tenida en cuenta por 4 de cada 5 empresas consultadas, ya que se procede a la contratación del trabajador, considerando fundamentalmente su perfil y adecuación al puesto de trabajo.

Asimismo, una abrumadora mayoría de empresas, 9 de cada 10, señalan que los contratos los hubieran celebrado independientemente de la ayuda recibida. Y por último 6,5 empresas de cada 10 estiman que las ayudas a la contratación poco o nada incentivan la contratación estable.

Se ha debatido bastante acerca de las repercusiones de las cotizaciones sociales sobre el empleo, idea de la que participa la tarifa plana, llegándose en muchos casos a la conclusión de que estas tienen una escasa repercusión sobre la contratación, como acabamos de analizar. Más

⁶⁶ Recordemos que el Gobierno anunció una rebaja para el año 2013 de un punto en la cotización. Y otro adicional para 2014, decisión que descartó entonces, hasta el momento actual que ha retomado aquella intención, aunque no la ha declarado abiertamente.

⁶⁷ RODRÍGUEZ VERA, E.: *Sobre la tarifa plana...*, cit., mantiene que con la rebaja de las cotizaciones el Gobierno trata de compensar a las empresas de la subida de la base máxima de cotización que se produjo recientemente y de la inclusión en la base de cotización de algunos salarios en especie y mejoras sociales, tratando asimismo de ocultar el fracaso de la reforma laboral, buscando réditos electorales.

⁶⁸ CONDE-RUIZ, J. I.; JANSEN, M. y GARCÍA PÉREZ, J. I.: *De tarifas, pesos muertos y agujeros en el sistema...*, cit.

⁶⁹ Informe «La política de bonificación y reducción de cuotas de la Seguridad Social», cit. pág. 13.

bien se ha llegado al resultado de que el factor trabajo soporta únicamente el 20% del peso de las cotizaciones sociales, trasladándose el resto de la carga a otros factores externos, especialmente los precios.

Por la experiencia existente en algunos países europeos, podemos clasificar algunas medidas puestas en práctica en dos grupos: las calificables de poco efectivas y otras como más exitosas.

Las medidas con mayores dudas en cuanto a su efectividad son las que consistieron en reducir cuotas para trabajadores con salarios más bajos, iniciativa que no fue razonable al aplicarse tanto a empresas que se encontraban en declive, como a las que estaban en expansión, o a las que sus puestos de trabajo no estaban amenazados⁷⁰.

Han dado mejores resultados, según las experiencias comparadas en el entorno europeo, las medidas de reducción de la cotización dirigidas a grupos de trabajadores que se encuentran en situación de desempleo de larga duración, trabajadores demandantes desempleados de más de 50 años, los pertenecientes a familias con un solo progenitor, trabajadores a tiempo parcial o a quienes buscan un primer empleo.

Como fórmula alternativa, se ha defendido por algún sector de la doctrina que podría ser acertado elevar el tipo de cotización de los contratos temporales y de empresas que extingan contratos por despido declarado judicialmente, o reconocido en conciliación administrativa, como improcedentes. Medida que podría estar compensada con bonificaciones en pequeñas y medianas empresas que no destruyan empleo, hecho que aunque implique reducción de ingresos para la Seguridad Social, quedaría ampliamente superado por la elevación del tipo de cotización en las empresas del primer grupo⁷¹.

Si realizamos un análisis jurídico de lo que supone la aplicación del Real Decreto-Ley 3/2014, se plantean muchas dudas acerca de su efectividad. La norma da una idea general consistente en el establecimiento de una tarifa plana reducida de las cotizaciones sociales por contingencias comunes, para las nuevas contrataciones indefinidas que mantengan el empleo neto durante tres años⁷². Para ello se podrán beneficiar todas las empresas, independientemente de su tamaño, tanto si la contratación es a tiempo completo o a tiempo parcial, cuando los contratos se celebren entre el 25 de febrero de 2014 y 31 de diciembre de 2014, siempre que exista creación neta de empleo, a lo que hay añadir otros requisitos como el de hallarse al corriente en el pago de cuotas de Se-

⁷⁰ GÓMEZ GÓMEZ-PLANA, A.: «Incidencia de las cotizaciones sociales en el mercado de trabajo español», *Revista Política Económica de España*, núm. 837, 2007, pág. 148.

⁷¹ OLARTE ENCABO, S.: «Respuestas paramétricas...», *op. cit.*, pág. 327.

⁷² La cuota empresarial a ingresar por contingencias comunes será de 100 euros mensuales si el contrato es celebrado a tiempo completo, de 75 o 50 euros mensuales en los contratos a tiempo parcial en función de la jornada laboral que se realice. Las reducciones se aplicarán durante un periodo de 24 meses, aunque durante los 12 meses siguientes las empresas con menos de 10 trabajadores también tendrán derecho a obtener una reducción del 50% por el trabajador contratado de manera indefinida.

guridad Social, o que la empresa no haya extinguido contratos de trabajo por causas objetivas o por despido disciplinario declarados judicialmente improcedentes o por despidos colectivos.

La doctrina se ha mostrado crítica con el contenido del real decreto-ley y sus consecuencias⁷³. Estos son los recelos que se han suscitado:

- Se contempla algo no previsto inicialmente, como es la conversión de los contratos temporales en indefinidos, cuando lo anunciado era subvencionar directamente los nuevos empleos que se crearan. Solo se requiere que el empresario deje pasar un mes entre la extinción del contrato temporal y la formalización del nuevo contrato.
- Se han rebajado los requisitos que se iban a exigir a las empresas para beneficiarse de la tarifa plana, en concreto no haber realizado despidos objetivos, disciplinarios improcedentes o colectivos en los seis meses anteriores a la contratación del trabajador⁷⁴.
- Se han suavizado las penalizaciones que se imponen a las empresas en caso de incumplimiento.
- Otra medida incorporada al real decreto-ley, y que tampoco estaba contemplada inicialmente, es la posibilidad de que las empresas y trabajadores autónomos con menos de 10 trabajadores se beneficien de una rebaja adicional del 50% de las cotizaciones durante el tercer año de vigencia del contrato.
- Se prevé el beneficio de la tarifa plana cuando se produzca la celebración de un contrato por un trabajador autónomo de su hijo cuando sea menor de 30 años, o siendo mayor de esa edad tenga dificultades de inserción laboral (lo que en el futuro podrá acarrear dificultades interpretativas). Hay que destacar que esta medida figura únicamente en la Exposición de Motivos de la norma, pero no en el articulado.
- El requisito de mantener el empleo que se genere a la sombra del real decreto-ley durante tres años ha sido rebajado, al contemplarse que las subvenciones se pueden conservar en una parte aunque el contrato se extinga en el segundo de su vigencia.
- Al preverse la posibilidad de la rebaja de las cotizaciones tras la conversión de contratos temporales en indefinidos, se está admitiendo que la rebaja de las cotizaciones pueda no crear nuevos empleos.
- Se admite la posibilidad de que la subvención en la reducción de las cotizaciones se aplique, aunque se haya prescindido de trabajadores en los seis meses anterio-

⁷³ Seguiremos en esta crítica al muy clarificador y completo artículo de RODRÍGUEZ VERA, E.: *Sobre la tarifa plana...*, cit.

⁷⁴ Ya que se establece que los seis meses comenzarán a contar a partir del día 25 de febrero, lo que implicará que podrán usar la tarifa plana las empresas que hayan despedido trabajadores antes del día 25, pero en cambio se ha previsto una mayor exigencia en otros casos como en que el reconocimiento de la improcedencia del despido disciplinario se haya declarado judicialmente.

res a la firma del contrato, pudiendo con ello sustituir a trabajadores recientemente despedidos.

- Como ya hemos indicado con anterioridad, la tarifa plana va en contra del principio de contributividad, que exige que exista una proporcionalidad entre lo cotizado y el salario percibido por el trabajador.

3. EL ACTUAL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL. LA NECESARIA BÚSQUEDA DE NUEVAS ALTERNATIVAS COMPLEMENTARIAS

3.1. LAS CARENCIAS OBSERVADAS EN LA TOMA DE DECISIONES SOBRE LA FINANCIACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Por el Gobierno se han desatendido dos cuestiones de primer orden, especialmente en momentos como el actual de crisis económica y derivado de ella, de pérdida de empleo y cotizantes para la Seguridad Social. Nos referimos a que no se ha analizado adecuadamente la situación delicada de la financiación de la Seguridad Social que padecemos hace tres años, cuando comenzaron a registrarse importantes déficits. Por ello no se ha avanzado mínimamente en la búsqueda de nuevas fuentes de financiación de la Seguridad Social. Por el contrario, como ya señalamos en líneas anteriores, solo ha habido ideas centradas de manera recurrente en reducir los gastos derivados de las prestaciones.

La segunda cuestión que no se ha afrontado idóneamente es el establecimiento de una adecuada política de empleo, agravándose este problema tras la última reforma laboral. Este tema, tan interrelacionado con la Seguridad Social, lo trataremos más adelante.

Desde el punto de vista de los gastos en prestaciones, se han adoptado sucesivas medidas paramétricas para la contención del gasto⁷⁵, orientadas a la ordenación del sistema de pensiones, incidiendo más específicamente en la jubilación. Gran parte de estas iniciativas, que han sido adoptadas en parte por razones conocidas, como la evolución demográfica o la insuficiencia de cotizantes entre otras, han sido impulsadas por el actual Gobierno y compelidas a los Estados miembros desde las instituciones de la Unión Europea, que han valorado que las políticas de empleo y de pensiones deben estar interconectadas⁷⁶, algo con lo que no podemos estar totalmente de acuerdo.

⁷⁵ Hay que considerar que los Presupuestos de la Seguridad Social para 2014 prevén un gasto en prestaciones contributivas de 112.102 millones de euros, que equivale a un 5% de incremento sobre el año 2013. Asimismo, la tasa media anual de crecimiento del gasto en pensiones contributivas entre los años 1977 a 2013 ascendió al 4,8%. Fuente: Secretaría de Estado de la Seguridad Social.

⁷⁶ MORENO ROMERO, F.: «Políticas de Empleo y Pensiones en la Unión Europea y su impacto en las reformas españolas», RTSS.CEF, núm. 356, 2012, pág. 133. A través del Método Abierto de Coordinación, se fijan objetivos, se pro-

Para ello se ha aplicado el Método Abierto de Coordinación (MAC) por la Unión Europea, por el que se determinan objetivos compartidos y se busca una mayor convergencia entre los Estados, utilizándose para ello instrumentos legislativos, como directrices comunes y recomendaciones, así como evaluaciones conjuntas⁷⁷.

Pero además, se han establecido los requisitos de disciplina presupuestaria a través del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que provoca una forma de presión indirecta sobre las instituciones estatales encargadas de la gestión de las pensiones.

En nuestro sistema de Seguridad Social se han aplicado en los pasados años diferentes reformas orientadas a contener el gasto social, medidas que han estado claramente influidas no solo por la ideología manifestada por el actual partido gobernante, sino espoloadas desde la Unión Europea. Pero contrariamente, ni desde Bruselas, ni desde las instituciones españolas se han adoptado medidas para hacer frente a las carencias que padece nuestro sistema de Seguridad Social (ni otros) en orden a hacer frente a la caída de las cotizaciones⁷⁸, lo que ha dado lugar a que en 2013 se haya producido un déficit presupuestario en la Seguridad Social en nuestro país del 1,14 del PIB⁷⁹.

No obstante, además de lo expresado, el sistema no debería asumir en el futuro nuevas cargas financieras derivadas de mejoras en política social; como ya ocurrió, por ejemplo, de manera acertada con la Ley de Dependencia, a la que se dio el tratamiento de prestación no contributi-

mueve mayor convergencia y se divulgan buenas prácticas, sin que se altere la titularidad de las competencias, ni su ejercicio por parte de los Estados. Las líneas de trabajo con base en el Método Abierto de Coordinación se establecieron en el Consejo Europeo de Lisboa de 2000, mediante las que se busca alcanzar una tasa de empleo de los mayores de 55 años del 50%. Posteriormente, con las Directrices aprobadas en 2001 se fijó el objetivo de desarrollar una política para prolongar la vida activa, determinándose para ello profundos cambios que precisaban la aplicación de políticas destinadas a tal fin. En el mismo sentido, la Comunicación de 2002 o las Directrices de 2003, en las que en relación con la promoción de la vida activa, se hizo hincapié en la necesidad de acceso a la formación continua o a las formas flexibles e innovadoras de la organización del trabajo, eliminando los incentivos que favorecen el abandono prematuro del mercado de trabajo. Las Directrices integradas para el crecimiento y el empleo de 2005 contemplaron tanto el aspecto económico como el laboral.

⁷⁷ NATALI, D.: «La reforma de las pensiones en la Unión Europea: Cambios en las políticas nacionales y coordinación de la Unión Europea», en AA. VV. (coord. Jaime Frades): *El Sistema Público de Pensiones de Jubilación...*, op. cit., pág. 497. Señala el autor que, no obstante, queda sin estar claro cómo se realizará la observación, revisión, evaluación y seguimiento posterior de los objetivos sociales comunes de la UE –más allá de combatir la pobreza y la exclusión social– dentro de la arquitectura de la gobernanza de Europa 2020. Ni tampoco qué ocurrirá con la elaboración de informes nacionales sobre el desempeño en función de los indicadores comunes desarrollados dentro del MAC Social, ni cuáles serán las interacciones mutuas entre los ámbitos políticos y las dimensiones sociales de otras directrices de la nueva Estrategia global.

⁷⁸ La evolución de la recaudación desde 2010 permite hacer el siguiente balance: año 2010, superávit de 2.444 millones de euros, año 2011, déficit de 487 millones de euros, año 2012, déficit de 5.812 millones de euros, y año 2013, déficit de 8.808 millones de euros. Fuente: Secretaría de Estado de la Seguridad Social.

⁷⁹ Ejecución provisional de los Presupuestos de la Seguridad Social de 2013. Fuente: Secretaría de Estado de la Seguridad Social.

va. Igualmente nada impide que el coste de algunas pensiones que en la actualidad se financian a través de los Presupuestos de la Seguridad Social, se asuma por los Presupuestos Generales del Estado, como es el caso entre otras de las pensiones de orfandad, viudedad y la asistencia sanitaria derivada de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales⁸⁰.

3.2. ALGUNAS MEDIDAS ADOPTADAS PARA LA MEJORA DE LA FINANCIACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

En el apartado de mejora de los ingresos de la Seguridad Social, en las pasadas legislaturas se adoptaron medidas válidas, mediante el proceso de integración de regímenes, que dieron como fruto desde el punto de vista de la financiación la posibilidad de un aumento de la contribución de algunos colectivos de trabajadores, como los autónomos, los trabajadores que pertenecieron a los regímenes especiales agrarios por cuenta propia y ajena, o de los empleados de hogar. Asimismo se facilitó la posibilidad de cotizar al colectivo de becarios.

En el transcurso de la presente legislatura quedan pendientes otras integraciones que debería acometer el Gobierno sin más dilación, siguiendo la estela del paquete de reformas que ya se llevaron a cabo durante los pasados años. Nos referimos a las integraciones del Régimen Especial de Trabajadores del Mar y de la Minería del Carbón, así como la convergencia del régimen de clases pasivas. Con ello se daría cumplimiento prácticamente total a las recomendaciones del Pacto de Toledo en este apartado.

Se debe seguir con este tipo de reformas, e investigar las lagunas y carencias del sistema para evitar la pérdida de fondos, a causa de faltas de alta, desajustes en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, infracotizaciones, fraude o economía informal⁸¹. En parte se hizo referencia a esta situación a través de las medidas previstas en el [Real Decreto-Ley 16/2013](#)⁸².

Para nuestro sistema de Seguridad Social es fundamental que se declaren todas las relaciones laborales, así como el conjunto de los conceptos retributivos que se perciben. Con anterioridad

⁸⁰ GÓMEZ-CALCERRADA, J. L.: «Crisis económica española y sistema público de pensiones», *Revista de Economía Española y Protección Social*, Asociación de Actuarios, Estadísticos y Economistas de la Seguridad Social, 2010, pág. 35.

⁸¹ GARCÍA NINET, J. I.: «Cuestiones actuales y perspectivas de futuro del ordenamiento español de Seguridad Social. El futuro europeo de la protección social», *Revista de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*, año 2010, pág. 325.

⁸² Real Decreto-Ley 16/2013, de 20 de diciembre, de medidas para favorecer la contratación estable y mejorar la empleabilidad de los trabajadores (BOE de 21 de diciembre). Su disposición final tercera modifica el artículo 109 del texto refundido de la [Ley General de la Seguridad Social](#), para incluir en la base de cotización las remuneraciones en especie percibidas por los trabajadores y para excluir de la misma las asignaciones de la empresa destinadas a formación y estudios de los trabajadores cuando tales estudios vengan exigidos por las actividades o las características de los puestos de trabajo.

se dictó el **Real Decreto-Ley 20/2012**⁸³, que amplió los conceptos que se toman en consideración para calcular la base de cotización; se trata de una norma que sin duda contribuyó a la mejora de las bases de cotización y a avanzar en los principios de contribución y proporcionalidad.

Es necesario equilibrar e igualar la discusión que se ha iniciado sobre el futuro de la Seguridad Social, inclinando los debates hacia la búsqueda de iniciativas para garantizar la solvencia a largo plazo del sistema. Las soluciones a los problemas actuales no pueden dirigirse únicamente a solicitar esfuerzos a los trabajadores a consecuencia de las medidas impuestas en las sucesivas reformas laborales, ni a los pensionistas a través de las revisiones efectuadas en la normativa reguladora de las prestaciones sociales.

3.3. EL DEBATE SOBRE NUEVAS FORMAS DE FINANCIACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

El debate acerca de nuevas formas de financiación de la Seguridad Social necesariamente se mantendrá e incrementará en el futuro, ya que las limitaciones financieras del sistema proseguirán, no solo por la falta de cotizantes, sino como consecuencia de la presión del aumento de los gastos de las prestaciones sociales, y las derivadas del factor demográfico, en especial el envejecimiento de la ciudadanía, y también a causa de la nueva composición de las bases de cotización, que evolucionarán de manera distinta y a peor que hasta ahora. Las bases de cotización se verán afectadas negativamente por el auge de determinados tipos de contratos, más precarios, y de sus bajos salarios, en concreto los contratos a tiempo parcial y los temporales.

En los países del entorno europeo la financiación de la Seguridad Social suele tener un doble componente. De un lado la recaudación de las cuotas sociales y de otro el complemento de subvenciones del Estado procedentes generalmente de impuestos. Así ocurre en Alemania, Austria, Finlandia, Reino Unido, Irlanda o Suecia. En otros países las cuotas se complementan con otro tipo de ingresos, como en Grecia con impuestos específicos sobre loterías o tabaco, en Francia a través de la contribución social generalizada, en Bélgica con impuestos sobre la industria farmacéutica, el tabaco o primas sobre seguros de vehículos, o en Portugal que en 1995 destinó una parte del IVA para hacer frente a las pensiones de vejez y desempleo.

Pero tras esta clasificación general, en Europa si bien hay diversidad en los tipos de prestaciones que se reconocen y en la cuantía del gasto social entre los distintos Estados, existen asimismo destacables disparidades sobre las modalidades de financiación de las prestaciones sociales⁸⁴.

⁸³ Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y el fomento de la competitividad (BOE de 14 de julio).

⁸⁴ Solo tenemos que apreciar el porcentaje de gasto social sobre el PIB tan dispar entre los Estados de la Unión, así como las tasas de paro existentes en las diferentes zonas territoriales de Europa. Por ejemplo, la tasa de paro en España o Grecia triplica a la de Alemania.

En estas circunstancias, en Europa no puede hablarse de acuerdos, convicción o incluso de un especial interés por la mejora de la financiación de la Seguridad Social. Al contrario, se constata un menor atractivo para las instituciones comunitarias sobre esta cuestión, en comparación con las directrices que emanan sobre el gasto para las coberturas sociales, máxime en los momentos actuales, debido a la urgencia derivada de las dificultades de supervivencia de unos gastos en prestaciones crecientes, perentoriedad agravada por la crisis económica.

Como señalábamos en anteriores líneas, la existencia de nuevas fuentes de financiación, que complementen las cuotas sociales, no contradice el principio de separación de fuentes. Este principio se estableció principalmente para evitar que con los presupuestos de Seguridad Social se asumiesen compromisos de gasto que no son propios del sistema, pero ello no impide que la financiación se complete con otra clase de recursos.

Aunque una parte de la doctrina entiende que es necesario investigar acerca de esas nuevas formas de financiación, que deberán perdurar en tanto el mercado de trabajo no se recupere y se generen los puestos de trabajo perdidos durante la época de crisis, existe otro sector que cuando se refiere a las soluciones para la sostenibilidad del sistema, contempla una serie de medidas menos imaginativas y en algunos casos radicales, como las siguientes: la sustitución del actual modelo por otro basado en el ahorro individual obligatorio en la capitalización obligatoria de las aportaciones de los trabajadores (modelo muy próximo al de las cuentas nocionales de aportación definida); mantenimiento del sistema, con la introducción de reformas paramétricas para adecuar el ritmo del crecimiento del gasto al de los ingresos, manteniendo el ahorro individual como una opción voluntaria; combinación de los métodos de reparto y capitalización, obligando a la capitalización de una parte de las cotizaciones sociales, dejando el resto para financiar el método de reparto.

Por otra parte, los sistemas complementarios de pensiones no pueden ser la solución a los problemas de la Seguridad Social. Puede resultar razonable que dado su reconocimiento en el artículo 41 de la Constitución Española y en el Pacto de Toledo en su recomendación 16.^a, se les dote de estabilidad y se potencien en el marco de la negociación colectiva a través de los planes y fondos de pensiones en su modalidad de empleo. Pero siempre con carácter voluntario para sus posibles beneficiarios⁸⁵.

Debemos tener presente que la Seguridad Social también debe ser entendida como un servicio público, que es un fin en sí mismo, mientras que los sistemas complementarios de pensiones, desenvueltos en el ámbito privado, son un medio para un fin, que es el lucro.

Las rentabilidades de los sistemas complementarios han sufrido grandes quebrantos durante el desarrollo de la crisis económica, llegando a obtener pérdidas en territorio europeo de entre un 20 a un 35 % (y mayores en otros escenarios mundiales), lo que contrasta con el buen comportamiento de la rentabilidad del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, que ha obtenido una

⁸⁵ En la actualidad, en España existen en torno a 2.925 planes de pensiones, la mitad constituidos por planes de empleo en el seno de las empresas, y la otra mitad promovidos por la banca. El importe invertido asciende a cerca de 90.000 millones de euros, con un total de 9,9 millones de partícipes, aunque solo el 9% de trabajadores poseen un sistema complementario de pensiones. Fuente: Inverco.

aceptable rentabilidad ininterrumpidamente desde el año 2000, fecha de su creación, hasta la actualidad. De esta forma, la tasa interna de rendimiento de los activos que componen la cartera del Fondo fue durante ese tiempo del 4,27%.

Si confrontamos la proporción del gasto bruto que España dedica a las pensiones públicas en relación con el PIB, con la porción asignada por los países de la Unión Europea, podemos valorar el bajo porcentaje dedicado por nuestro país, que en 2010 alcanzaba el 10,7%, cuando la media de la zona euro ascendía al 13,4%, situándose España a la cola⁸⁶. De ahí nuestra extrañeza cuando desde algunos sectores y foros se califica de generoso a nuestro sistema de Seguridad Social.

Respecto a la situación de nuestro país, se dispone de un margen de maniobra, que consiste en que el Estado complemente las aportaciones provenientes de las cotizaciones sociales, especialmente a través de la reasignación de los recursos recaudados mediante una reformulación de la estructura impositiva actual⁸⁷, que no tiene por qué acarrear una subida de impuestos.

3.4. PROPUESTAS PARA EXPLORAR NUEVAS FORMAS DE FINANCIACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

A continuación analizaremos algunas de las sugerencias planteadas en un tono útil y razonable, para examinar nuevos tipos de ingresos como complemento a las cuotas sociales, realizadas por algunos organismos internacionales o por los autores que han estudiado esta posibilidad.

Una clasificación clásica⁸⁸ es la que determina que los ingresos de los sistemas públicos de protección social pueden ser de cuatro tipos: 1) Impuestos bajo la forma de un porcentaje de los ingresos generales o de impuestos asignados para fines de protección social; 2) Cotizaciones a la Seguridad Social; 3) Ingresos en concepto de inversiones; 4) Una amplia gama de ingresos diversos con un papel más marginal. La mayor parte de los sistemas se financian mediante una combinación de diversas fuentes.

Ante la disyuntiva de cómo suplir la menor recaudación por cotización sociales, algunos estudios concluyen que el sistema es sostenible si se acepta que parcialmente el coste de las pensiones del futuro se financie en una parte con impuestos, bien con el impuesto sobre la renta de las personas físicas, con el impuesto sobre el valor añadido, o con el de sociedades⁸⁹, lista a la que podemos añadir impuestos que se creen con carácter específico para tal fin.

⁸⁶ Prácticamente todos los Estados de nuestro entorno tienen porcentajes más altos que el nuestro: Reino Unido 13,4%, Alemania 12,8%, Grecia 13,9%, Portugal 14,2%, Francia 14,4%, Austria 15% o Italia 16%. Fuente: Eurostat.

⁸⁷ SUÁREZ CORUJO, B.: *El sistema público de pensiones...*, op. cit., pág. 59.

⁸⁸ CICHON M. et al.: *Financiación de la protección social*. Informes OIT, 2006, pág. 319.

⁸⁹ ZUBIRI ORIA, I.: «El sistema de pensiones español ante el reto del envejecimiento», *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. extra 74/2008 (Ejemplar dedicado a Seguridad Social. Seminario: «La Seguridad Social en la nueva situación social y económica: sostenibilidad, seguridad y confianza». Santander 2008), pág. 32.

La utilización de impuestos podría implementarse simplemente con una regla que diga que se cubrirá con ellos cualquier déficit que resulte del sistema de pensiones. Una vez que se acepte que las pensiones se financien parcialmente, mediante aportación de ingresos generales del Estado, la variable relevante a la hora de analizar la sostenibilidad del sistema de pensiones públicas pasa a ser, no la evolución del empleo, la productividad o el número de pensionistas, sino simplemente el crecimiento de la renta per cápita. De esta forma, la cuestión central no será cuánto hay que reducir las pensiones para poder pagarlas con los ingresos que se tienen, sino cuánto hay que ingresar para pagar las pensiones que se consideran justas⁹⁰.

La OIT se manifestó acerca de esta cuestión hace un tiempo, con la publicación del informe titulado «La Seguridad Social en la perspectiva del año 2000». Este trabajo abordó la futura evolución de los sistemas de protección social en los países industrializados, recomendando que «una parte razonable de los regímenes públicos contributivos de Seguridad Social se financien con el producto de los impuestos socialmente más progresivos del país»⁹¹.

En la misma línea de atraer más recursos al sistema, algún autor⁹² se ha decantado por la posibilidad de eliminar topes de cotización, aun reconociendo que se trataría de una opción que podría atentar al principio de solidaridad del sistema, ya que en su caso ello debería conllevar la eliminación también del tope de pensión máxima⁹³. Igual postura, pero más comedida, mantienen otros autores⁹⁴.

Una recomendación recogida en un trabajo doctrinal⁹⁵ conjetura sobre la limitación de la base máxima de cotización y, por tanto, de la pensión máxima, que según la citada reflexión, en un plano meramente teórico, constituirían una quiebra del principio de contributividad y de progresividad, al quedar las rentas más altas exoneradas de cotizar por las cuantías que sobrepasan dicho tope.

⁹⁰ ZUBIRI ORIA, I.: «Un análisis económico de la reforma de las pensiones: el camino...», *op. cit.*, pág. 142.

⁹¹ FRADES PERNAS, J.: «Respuestas solidarias de protección ante la vejez», en AA. VV. (coord. Jaime Frades): *El Sistema Público de Pensiones de Jubilación...*, *op. cit.*, pág. 176.

⁹² OLARTE ENCABO, S.: «Respuestas paramétricas...», *op. cit.*, pág. 326. Sin embargo, la citada autora señala que si se considera que no llegan al 2% los pensionistas que perciben la pensión máxima, no es una operación financieramente arriesgada y sobre todo se obtendrían más ingresos con un gasto proporcionalmente inferior –ya que toda pensión máxima tiene una cuantía muy por debajo de la de la cuota cotizada–, lo que implica que esta opción pueda mantener el efecto redistributivo propio de un sistema de Seguridad Social.

⁹³ Según los últimos datos conocidos, la distribución de las bases de cotización en el Régimen General (excluidos los contratos a tiempo parcial y los de los trabajadores que no permanecen en alta todos los días del mes) en el transcurso del año 2011 fue la siguiente: 1) Hasta 1.048 euros, 7%; 2) 1.348 euros, 19%; 3) Hasta 1.648 euros, 20%; 4) Hasta 1.948 euros, 13%; 5) Hasta 2.248 euros, 9%; 6) Hasta 2.548 euros, 7%; 7) Hasta 2.848 euros, 6%; 8) Hasta 3.148 euros, 4%; 9) Superior a la base máxima, 14%. Fuente. Secretaría de Estado de la Seguridad Social.

⁹⁴ SUÁREZ CORUJO, B.: *El sistema público de pensiones...*, *op. cit.*, pág. 55 y ss.

⁹⁵ FRADES PERNAS, J.: «Respuestas solidarias de protección...», *op. cit.*, pág. 371.

En el citado trabajo se resalta que no es insignificante el número de afiliados que cotizan por bases máximas. Y se cita que en el Régimen General son en torno a 1.300.000, lo que viene a suponer el 10% de los afiliados a ese régimen. Por el contrario, en el Régimen de Autónomos ese porcentaje no llega al 1%. En el mismo sentido se destaca que en buena parte de la Unión Europea (UE) no existe un límite legal máximo en la cuantía de las pensiones, bien por no existir un límite o techo en las cotizaciones (Bélgica, Italia, Finlandia, Suecia, Islandia, etc.) o bien por no limitar la cuantía cuando se percibe más de una pensión pública.

Queda por tanto declarado en ese estudio que, al menos en hipótesis, eliminando el techo en la cotización de las bases máximas, aunque solo fuese de manera progresiva, daría como resultado un incremento de la recaudación.

En el [informe elaborado por la Comisión de expertos para la reforma del sistema tributario español](#), se aporta como dato que las bases máximas de cotización solo están establecidas en 8 de 21 países europeos analizados, entre ellos España⁹⁶.

Precisamente en ese informe de la Comisión de expertos para la reforma del sistema tributario español se propone «suprimir lo que denominan el sistema de bases tarifadas sobre las que se calculan las cotizaciones sociales y sustituir ese sistema por los rendimientos percibidos como retribución por el trabajo, definidos conforme a lo que se establece a tales efectos en el IRPF»⁹⁷.

Sobre esto último resulta interesante recordar que las organizaciones empresariales han obtenido lo que algún autor ha denominado «una satisfacción silenciosa y parcial» mediante lo que se ha denominado «deriva Beveridgeana», al no haberse actualizado de manera continuada las bases de cotización tomando como referencia el IPC o la evolución de los salarios. Ello ha motivado que en los últimos años, incluidos los de crecimiento económico, se haya reducido la presión en materia de cotizaciones a las empresas, habiéndose calculado un ahorro para estas de entre 30.000 y 50.000 millones de euros repartidos entre los años 1990 y 2010⁹⁸.

Otra propuesta aportada al debate para la mejora de la financiación de la Seguridad Social⁹⁹ plantea para el corto plazo, junto a un aumento de las cuotas, la creación de un impuesto denominado *Contribución a la Solidaridad*, siguiendo el modelo francés, al que más adelante nos referiremos, para grabar la riqueza de las personas y las ventas realizadas por las grandes empresas por encima de un determinado umbral.

⁹⁶ Informe de la Comisión de expertos para la reforma del sistema tributario español, pág. 365. Se cita a Alemania, con el límite de 67.200 euros anuales, Austria con 59.220, España con 39.150, Grecia con 5.547, Países Bajos, con 50.064, Italia con 96.149, Luxemburgo con 108.089, y República Checa con 100.548.

⁹⁷ Informe de la Comisión de expertos para la reforma del sistema tributario español, *cit.* pág. 374.

⁹⁸ MOLINAS SANS, C.: *Romper los círculos viciosos. Estrategias para el desarrollo de un sistema de pensiones de capitalización*, págs. 27 y 32.

⁹⁹ ZUBIRI ORIA, I.: «Un análisis económico de la reforma de las pensiones: el camino...», *op. cit.*, pág. 169.

Algún autor ha propuesto como remedio para aumentar la recaudación traspasar el presupuesto destinado en la actualidad al pago de desempleo a la financiación de las pensiones, ya que según argumenta, si la población disminuye también lo hará el paro¹⁰⁰. Y en paralelo a la medida anterior ha sugerido que, dado que la aportación de los trabajadores a través de las cuotas sociales es más baja que la prevista en otros países, podría elevarse, con lo que se abriría así la posibilidad de aumentar los ingresos por cuotas.

Una medida interesante es la que plantea la opción de la asunción progresiva por el Estado de las prestaciones derivadas de muerte y supervivencia, como son la viudedad o la orfandad. Con ello estas prestaciones pasarían a ser financiadas mediante los Presupuestos Generales del Estado en vez de los Presupuestos de la Seguridad Social¹⁰¹. El autor proponente de este cambio lo justifica en un doble sentido. El primero, en que las prestaciones familiares vienen siendo financiadas a través de los impuestos generales, y el segundo, que este cambio propiciaría un ahorro nada despreciable, ya que ascendería al 2% del PIB.

Ya hemos señalado que en la práctica totalidad de los Estados de nuestro entorno se han establecido dos fuentes de financiación, una derivada de las cotizaciones sociales que abonan empresarios y trabajadores y otra a través de impuestos¹⁰².

En nuestro país la situación es decepcionante, ya que son escasos los documentos oficiales donde se dan pautas o se reflexiona para mejorar la financiación, bien se trate de estudios elaborados bien en el Ministerio Trabajo o declaraciones suscritas por los agentes sociales y el Gobierno.

No hace mucho tiempo se firmó entre el Gobierno y los agentes sociales el Acuerdo Social y Económico de 2011¹⁰³, en el que inusitadamente se instó a los Ministerios de Economía y Hacienda, y Trabajo e Inmigración a que efectuaran estudios para la búsqueda de una financiación complementaria del sistema a medio y largo plazo, pudiendo optarse por el modelo francés de la contribución social generalizada¹⁰⁴. Dicha propuesta no ha tenido ningún desarrollo posterior, según conocemos.

Otra técnica de financiación que ha protagonizado debates interesantes es la que tiene su razón de ser en la Cotización al Valor Añadido, basada en reemplazar los salarios como base de

¹⁰⁰ ZUBIRI ORIA, I.: «Un análisis económico de la reforma de las pensiones: el camino...», *op. cit.*, pág. 135.

¹⁰¹ SUÁREZ CORUJO, B.: *El sistema público de pensiones...*, *op. cit.*, pág. 324.

¹⁰² RUESGA BENITO, S. M. (dir.): *Hacia un nuevo modelo de financiación de la Seguridad Social...*, *op. cit.*, pág. 109. Se señala en el citado texto que las últimas tendencias, en lo que se refiere a los ingresos que sostengan las prestaciones de la Seguridad Social, se caracterizan, precisamente, por la búsqueda de diversificación y variedad en los mismos, pues centrar los ingresos en exclusiva en una sola fuente se ha demostrado como un mecanismo de financiación insuficiente o particularmente poco elástica para atender los gastos de las prestaciones sociales.

¹⁰³ El Acuerdo Social y Económico fue firmado el 2 de febrero de 2011, entre los sindicatos UGT y CC. OO., las organizaciones patronales CEOE y CEPYME y el Gobierno.

¹⁰⁴ PANIZO ROBLES, J. A.: «Una nueva reforma de la Seguridad Social: comentario a la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social», *RTSS.CEF*, núm. 343, 2011, pág. 126.

cotización para los regímenes de seguro social, con el agregado más amplio del valor añadido como fundamento para calcular las cotizaciones del empresario para las pensiones¹⁰⁵.

Este denominado «impuesto a la máquina» es justificado por sus defensores con el argumento de que en el contexto del proceso tecnológico, se sustituye al trabajador por máquinas, que deberían contribuir a la financiación de la Seguridad Social.

En todo caso este método de financiación mantiene la cotización por parte de los empresarios en paralelo a la Cotización al Valor Añadido, aunque se procedería a una reasignación de la carga que aquellos deberían asumir, disminuyendo el esfuerzo de cotización asignado a las empresas con un alto coste de mano de obra, y aumentándolo para las empresas con un elevado uso de capital.

La Cotización al Valor Añadido ha permanecido hasta ahora en un plano teórico, sin que se haya introducido en los sistemas de Seguridad Social, por su complejidad, y porque acarrea efectos disuasorios ya que se considera un impuesto regresivo.

La OIT en diferentes documentos publicados contempla el fenómeno de la financiación de los sistemas de Seguridad Social. En uno reciente se destaca la importancia de garantizar la viabilidad financiera y la financiación de la Seguridad Social¹⁰⁶. Para contribuir a ello, se indica en dicho documento, son necesarios los recursos que han de aportar las empresas, los trabajadores, pero también los hogares y otros actores en calidad de cotizantes y contribuyentes.

Asimismo en el documento de la OIT se advierte que la sostenibilidad de los sistemas de Seguridad Social es causa de preocupación, debido al aumento previsto de las tasas de dependencia económica en las próximas décadas. Sin embargo, los datos sugieren que este reto es manejable en un marco de sistemas debidamente organizados. Y los procesos de reforma necesarios se pueden realizar con éxito, manteniendo un equilibrio justo entre las necesidades sociales y las exigencias financieras y fiscales, a condición de que se inscriban en un proceso de diálogo social adecuado.

3.5. EL DEBATE SOBRE LA OPCIÓN DE REDUCIR LAS COTIZACIONES SOCIALES MEDIANTE APORTACIONES DEL IMPUESTO SOBRE EL VALOR AÑADIDO

Hemos dejado un apartado específico en esta exposición sobre la exploración de fuentes de financiación alternativas para tratar, aunque sea con brevedad, la controversia existente sobre la posibilidad de reducir las cotizaciones financiando esa disminución mediante el impuesto sobre el Valor Añadido (IVA).

¹⁰⁵ CICHON M. (et. al): *Financiación de la protección...*, op. cit., pág. 372.

¹⁰⁶ Conferencia Internacional del Trabajo. Actas Provisionales. 100.ª reunión. Ginebra, junio de 2011. Puntos 15 y 16.

A favor de esta opción, sus defensores mantienen que el coste laboral disminuiría las cargas de las empresas, debiendo aumentar con ello la demanda de trabajo. Del mismo modo, al tratarse el IVA de un impuesto en destino, que deja exentas las exportaciones, el empresario tendría más fácil actuar en el comercio exterior según quienes postulan esta idea.

En contra de la posibilidad de compensar la disminución de las cotizaciones con el IVA, una opción mayoritaria entiende que un aumento de este impuesto para suplir en parte las cuotas sociales provocaría un aumento de los precios para el consumidor, y a la larga supondría igualmente una demanda de salarios por los trabajadores¹⁰⁷.

Además, y desde una visión muy general, un cambio de estas dimensiones requeriría importantes modificaciones normativas, que sin ser insalvables, tendrían un encaje difícil en el contexto social y jurídico actual, yendo en contra de las recomendaciones y el espíritu del Pacto de Toledo¹⁰⁸.

A este debate se ha unido recientemente el [informe de la Comisión de expertos para la reforma del sistema tributario español](#)¹⁰⁹, al hacer referencia a lo que denominan una devaluación fiscal, partiendo de la hipótesis de una rebaja de las cotizaciones. La cuestión que ponen en evidencia es que, con ingresos provenientes de fuera de las cotizaciones, se complementarían las cantidades necesarias para hacer frente a los pagos de las prestaciones sociales. El informe de esa Comisión propone que los incrementos impositivos deberían provenir del IVA y de los impuestos medioambientales. En cualquier caso, en el informe de la Comisión de expertos se reconoce la dificultad de poner en práctica una devaluación fiscal con carácter inmediato¹¹⁰.

En definitiva, uno de los mayores riesgos que han corrido una buena parte de las recomendaciones sobre los recursos alternativos a las cotizaciones sociales ha sido el derivado de su aplicación, al estar supeditados a las prioridades de la política económica, como venimos insistiendo.

3.6. EL MODELO FRANCÉS DE LA CONTRIBUCIÓN SOCIAL GENERALIZADA

Nos resulta interesante para su posible incorporación real para la mejora de la financiación de nuestro sistema de Seguridad social, el modelo implantado en Francia a finales de la década de los no-

¹⁰⁷ MELGUIZO ESTESO, A. «¿Quién soporta las cotizaciones sociales empresariales y la fiscalidad laboral? Una panorámica de la literatura empírica.», *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, 188-(1/2009), 2009, Instituto de Estudios Fiscales, pág. 127.

¹⁰⁸ Del mismo modo debería acordarse una coordinación entre las Administraciones Tributaria y de la Seguridad Social, a los efectos de calcular el importe necesario en su caso para completar la rebaja de las cotizaciones, y de dilucidar las cantidades asignables al sistema con carácter periódico y con importes fijos o variables.

¹⁰⁹ [Informe de la Comisión de expertos para la reforma del sistema tributario español](#), pág. 378.

¹¹⁰ [Informe de la Comisión de expertos para la reforma del sistema tributario español](#), pág. 384.

venta del siglo pasado. Se trata de la Contribución Social Generalizada (*Contribution Sociale Généralisée* –CSG–), que tiene una naturaleza híbrida entre la financiación de la protección social con cargo a impuestos y cotizaciones, aunque posee las características legales de un impuesto¹¹¹. Así, según la legislación francesa, la CSG no es una cotización social, sino que tiene una naturaleza jurídica de impuesto, destinado a diversificar las fuentes de ingresos para la financiación de la Seguridad Social¹¹².

Hasta la implantación de esta contribución, la financiación del sistema francés, al igual que en la actualidad el español, se había efectuado mediante la contribución de los trabajadores y los empresarios.

Todas las personas fiscalmente residentes en Francia pagan la contribución, constituyendo la base imponible los salarios de los trabajadores (ingreso del empleo), así como el denominado ingreso de sustitución¹¹³, y los ingresos activos¹¹⁴. Para el pago del impuesto, el sujeto pasivo no tiene que realizar gestión alguna, ya que su importe lo retiene e ingresa el empresario u organismo que abona la remuneración¹¹⁵, aunque algunas retribuciones están exoneradas de la CSG.

Con el tiempo la CSG ha ampliado la base de financiación de la protección social. No se asigna al presupuesto del Estado, sino directamente a los regímenes de Seguridad Social, como a los fondos de salud, familia y vejez, lo que ya de por sí es una característica clásica de la cotización.

Con carácter complementario a la CSG, se implantó también en Francia en 1996 la denominada Contribución al Reembolso de la Deuda Social, impuesto de carácter provisional, para equilibrar a largo plazo las cuentas de los regímenes de Seguridad Social¹¹⁶.

3.7. LA DEVALUACIÓN SALARIAL Y SUS EFECTOS EN LAS CUENTAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Los ingresos del sistema están sometidos en gran medida de la evolución de los salarios. E igualmente la salud financiera de la Seguridad Social depende de la relación de los salarios pre-

¹¹¹ CICHON M. (et. al): *Financiación de la protección...*, op. cit., pág. 322.

¹¹² No obstante, una sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea declaró la CSG como cotización social.

¹¹³ Comprende las pensiones de vejez, invalidez, prestaciones por desempleo, pensiones de jubilación anticipada, prestaciones de enfermedad, de maternidad, de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

¹¹⁴ Que abarcan las rentas de propiedades: tierras, construcciones, ingresos del capital, ingresos de seguros de vida, inversiones de rendimiento fijo, dividendos de valores, o ganancias de capital.

¹¹⁵ La tasa de imposición sobre el salario es del 7,5%, sobre las pensiones de jubilación e invalidez del 6,6%, sobre las prestaciones por desempleo del 6,2%, o sobre el capital del 8,2%.

¹¹⁶ La duración de la vigencia de este impuesto, prevista en principio para 13 años, se prolongó por una Ley de reforma de las pensiones del año 2003, hasta que se extinguiere la deuda social. Los cobros obtenidos por la CRDS se ingresan en la Caja de amortización de la deuda social, cuyo objetivo fundamental es la gestión y la amortización del capital e intereses de la deuda de la Seguridad Social.

sentes y pasados, ya que si esta correspondencia entre salarios se mantiene estable ello permitirá que las prestaciones se sigan abonando sin sobresaltos.

Los salarios en España han crecido en los últimos 20 años en una proporción inferior a los demás países europeos. Aumentaron en menor medida entre los años 1994 a 2006, época que curiosamente coincidió en gran parte con la fase de expansión del empleo. De otro lado, en los últimos 7 años los salarios han decrecido en torno al 7%. En definitiva, en España los salarios crecen poco y además son bajos, constatándose que en nuestro país, en este sentido, existe una de las mayores desigualdades dentro del entorno europeo.

En paralelo existe otro fenómeno, que el citado autor denomina comportamiento inflacionista de los rendimientos empresariales, que contrariamente han aumentado a un mayor ritmo que los salarios.

La reforma laboral de 2012 ha provocado un proceso general de devaluación laboral, en una parte derivada por la debilidad provocada en la negociación colectiva, lo que sin duda ha motivado que las bases medias de cotización del Régimen General se hayan ralentizado en los pasados años.

Existe un grave problema ocasionado por la [Ley 3/2012](#)¹¹⁷, que se ha denominado acertadamente como la ruptura laboral, y que constituye una búsqueda de la devaluación interna salarial¹¹⁸. Esta devaluación causa unos menores ingresos para la Caja Única, además de una pérdida de derechos y de expectativas para los trabajadores sobre presentes y futuras prestaciones que les reconoce el sistema.

Lo que se ha pretendido con la citada norma es modificar el sistema de negociación colectiva, determinando la posibilidad de descuelgue respecto de los convenios colectivos en vigor, otorgándose prioridad al convenio colectivo de empresa y regulando el régimen de ultraactividad de los convenios colectivos. Ello, además de crear una enorme incertidumbre inicial, ha afectado negativamente al proceso de negociación colectiva y a sus resultados, que se han traducido en una desaceleración de los salarios, cuando no en una congelación en muchos centros de trabajo.

Pero también debemos tener presente que la caída de salarios es un instrumento que se utiliza perversamente para la devaluación interna, para recobrar la competitividad perdida. Hay que considerar que la productividad en nuestro país ha crecido lentamente desde 1995, pero en cambio ha mejorado desde el año 2008, precisamente con la crisis, a costa de la destrucción de empleos. Pero es algo evidente que la mejora de la productividad no se puede basar, injustamente, únicamente en la moderación salarial y en la debilidad de la negociación colectiva. Los salarios de los nuevos empleos deberían ser mayores que en los años pasados, y las actividades genera-

¹¹⁷ Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral (BOE de 7 de julio).

¹¹⁸ SUÁREZ CORUJO, B.: *El sistema público de pensiones...*, op. cit., pág. 66.

doras de empleo tendrían que aportar un mayor valor añadido. Pero parece que los propósitos políticos para los próximos años no son coincidentes con los mencionados.

La denominada rebaja de los salarios tiene su correspondencia en los números de la Seguridad Social. Así, una primera consecuencia es la caída importante de la recaudación de cuotas de Seguridad Social, donde se ha pasado de recaudar respecto del Régimen General 75.896 millones de euros en 2011, a 72.964 en 2012, y a 72.126 en 2013. Las bases medias de cotización del Régimen General apenas han experimentado variaciones, resultando una base para 2011 de 1.693 euros, y de 1.689 para 2012 (no conocemos el dato oficial del año 2013, aunque suponemos que estará en la misma línea que los anteriores). Sí que existe una previsión, muy poco creíble (ya que es probable que la base media vuelva a descender), de una base media de cotización para el Régimen General en 2014 de 1.723 euros, sin que se explique adecuadamente cómo se obtiene la citada cifra¹¹⁹.

La previsión sobre ingresos recogida en los Presupuestos de la Seguridad Social para 2014 no mejora en relación con las anteriores, ya que se estima una nueva caída de la recaudación por cotizaciones sociales, con un decrecimiento del 2,86% respecto a 2013, lo que representa una descenso de 3.023 millones de euros, con una participación de las cuotas sociales en el total de ingresos del 78,02%, cuando en el pasado alcanzaron porcentajes que superaron el 90%¹²⁰.

Esta nueva caída de la recaudación va a obligar de nuevo al Gobierno a tomar activos financieros del Fondo de Reserva. Para 2014, como ya hemos señalado, está prevista en los Presupuestos de la Seguridad Social la utilización de 11.029 millones de euros de activos afectados a este Fondo y a otros fondos menores del sistema¹²¹.

Si bien debe valorarse de manera positiva el [Real Decreto-Ley 20/2012](#), que amplió algunos conceptos retributivos para el cálculo de la base de cotización¹²², sus efectos económicos seguramente quedaran neutralizados por el coste que supondrá para el sistema de Seguridad Social la recientemente aprobada tarifa plana en la cotización.

¹¹⁹ Máxime si observamos algunos de los indicadores recogidos en el cuadro macroeconómico del Gobierno para 2014, donde se anuncia un decrecimiento del empleo del -0,2%, una tasa de paro del 25,9%, un ligero repunte del PIB real del 0,7%, o un incremento del consumo privado del 0,2%, frente a un consumo de las Administraciones públicas de -2,9%.

¹²⁰ En 2003 el 92,58%, en 2004 el 92,43%, en 2005 el 92,27%, en 2006 el 91,84%, en 2007 el 91,60% y en 2008 el 90,11%. A partir de 2009 las cotizaciones cayeron por debajo del 90%. Fuente: Secretaría de Estado de la Seguridad Social.

¹²¹ Informe Económico-Financiero a los Presupuestos de la Seguridad Social de 2014, págs. 50 y 56.

¹²² Ese incremento de la contribución provocó fuertes protestas y quejas del sector empresarial hacia el Gobierno, tras valorar las consecuencias que para la contribución supone el real decreto-ley.

4. LAS MEDIDAS ACTIVAS PARA INCENTIVAR EL EMPLEO

4.1. LA NECESIDAD DE UNA ADECUADA POLÍTICA DE EMPLEO

Las diferentes políticas de empleo que deben ser puestas en marcha se han de adaptar a las urgentes necesidades que se están demandando a consecuencia de la crisis económica. Aunque el problema de la disminución de cotizantes para la Seguridad Social está motivado por la falta de empleos y de un mal funcionamiento de la economía, nuestro modelo laboral no debe desatender el importante número de parados que ha deparado la crisis económica; asimismo debe propiciar-se su constante preparación y motivación, necesarias para su retorno al trabajo para el momento en que el ciclo económico cambie y se recuperen los puestos de trabajo perdidos.

Detrás de una adecuada política de empleo debe figurar una atención destacada al incentivo a la contratación (pero de una manera racional y selectiva, como citábamos en el apartado correspondiente) y a la formación, dirigida a todos los colectivos sociales que se encuentran sin empleo, aunque algunos son acreedores de una atención más urgente, como el de los jóvenes. En este campo, los Servicios Públicos de Empleo (SPE) deberían jugar un papel estelar, lo que en el caso español puede calificarse de frustrante.

En España el Sistema Nacional de Empleo está integrado por el SPEE y los Servicios de Empleo de las comunidades autónomas, habiéndose optado por un sistema descentralizado de coordinación para todas las actuaciones relacionadas con la consecución del empleo. Como instrumentos de coordinación existen¹²³ la Estrategia Española de Empleo, de carácter plurianual, donde se debe analizar la situación del mercado de trabajo, estableciendo orientaciones y objetivos de política activa de empleo dirigidas al Estado y las comunidades autónomas, y el Plan Anual de Política de Empleo, donde se ha de concretar para cada año la Estrategia de Empleo.

La Estrategia Española de Empleo¹²⁴ tiene como finalidad lograr una capacidad conjunta de todos los SPE, para aplicar políticas a favor del mismo, con carácter plurianual. Para ello se deben establecer una serie de objetivos de política de empleo, así como varios ámbitos de desarrollo de las políticas activas. La Estrategia para los años 2012-2014 destaca como objetivos incentivar principalmente la contratación de colectivos como los desempleados, los jóvenes sin formación, los discapacitados y los mayores de 45 años, así como los trabajadores con cargas familiares.

El Plan Anual de Política de Empleo para el año 2013 establece una serie de objetivos, como la mejora de la empleabilidad de los jóvenes y apoyo al emprendimiento, medidas para mejorar la inserción laboral de otros colectivos especialmente afectados por el desempleo, medidas para

¹²³ Estos instrumentos se encuentran recogidos en la [Ley 56/2003, de 6 diciembre, de Empleo](#) (BOE de 17 de diciembre).

¹²⁴ [Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre, por el que se prueba la Estrategia Española de Empleo 2012-2014](#) (BOE de 19 de noviembre).

mejorar la calidad de la formación profesional para el empleo y la vinculación de las políticas activas y pasivas de empleo¹²⁵.

Las valoraciones y críticas que se han hecho al Plan Anual de Política de Empleo para el año 2013 han sido en doble sentido. A su favor se ha dicho que se ha simplificado el número de actuaciones, para tratar de evitar parte de la dispersión existente, y que se han establecido indicadores más concretos para poder realizar una adecuada valoración, fijando la financiación destinada a las comunidades autónomas en función del grado de cumplimiento de los objetivos propuestos.

En contra de este programa para el empleo hay elementos preocupantes, como la restricción de más del 30% de la financiación con relación al año 2012 (a su vez reducida respecto al año 2011), cuando debiera optarse por lo contrario por razones obvias¹²⁶. Asimismo se critica que el plan de actuación se limita a incidir en mayor medida en medidas que ya existían, al resultar gran parte de los objetivos propuestos un recopilatorio de lo que ya lleva haciéndose mucho tiempo. Es algo evidente que no siempre las mismas medidas sirven para ser aplicadas en espacios temporales cambiantes y con problemas diversos.

El **Real Decreto-Ley 3/2012**, que se autodenomina, como la práctica totalidad de los de su género, de «reforma del mercado laboral», se muestra continuista, por lo tanto, sorprendentemente conservador, respecto de la práctica totalidad de las medidas de políticas activas de empleo contempladas¹²⁷. A ello debemos añadir que no existe ningún compromiso de mejorar los SPE en dotación de recursos humanos y técnicos, necesidad que viene de antiguo lamentablemente¹²⁸. Y para redondear esta crítica, no se ha contado con la imprescindible colaboración y opinión de los agentes sociales.

¹²⁵ Nos pueden resultar útiles, como complemento a la cuestión que estamos desarrollando, las directrices contenidas en la Estrategia Europea para el Empleo para los años 2005-2008 que apostaron por la utilización de las políticas de mercado de trabajo como instrumento para alcanzar más empleo y de mejor calidad. Se hace eco de ellas el [informe elaborado por la Agencia de Evaluación y Calidad, sobre política de bonificaciones](#), cit., pág. 22. Estas directrices se refieren al requisito de que se definan con suficiente antelación las necesidades del mercado de trabajo, a la ayuda en la búsqueda de empleo, a la orientación y formación personalizadas, a la modernización y fortalecimiento de los servicios de empleo, y a dar cada vez mayor protagonismo a la formación continua.

¹²⁶ Ya en año 2007 España se encontraba en una deficiente posición en el ámbito europeo en cuanto al gasto en políticas de mercado de trabajo, con una media de inversión entonces de 1.590 euros por participante, lo que no situaba casi a la cola con relación a la Europa de los 27, cuya media era de 5.035 euros por participante. Destaca en el otro extremo, el gasto dedicado por los países nórdicos, como Noruega con 22.158 euros o Suecia con 16.932 euros. *Vid.* informe «[La política de bonificación y reducción de cuotas de la Seguridad Social](#)», pág. 13.

¹²⁷ Real Decreto-Ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral (BOE de 11 de febrero).

¹²⁸ MOLINA NAVARRETE, C.: «Intermediación y políticas activas de empleo: una urgente reforma que brilla por su ausencia», *TL*, núm. 115, 2012, págs. 136 y 137. Añade este autor que no es menos cierto que en la crisis económica de mediados de los años noventa se demostró que es posible sorprender con la capacidad de generar empleo que puede desplegarse con la toma de decisiones adecuadas. Primero, cita que es posible proponer una reformulación radical de las políticas precedentes, ante la evidencia de su profunda obsolescencia y su agotamiento. Segundo, añade que es posible ordenar una mayor contribución económica a estas políticas de estímulo, pues el presupuesto dedicado a

La finalidad de las políticas de empleo debe consistir en la adopción de medidas para prevenir el paro de larga duración y el abandono del mercado de trabajo, ya que el alejamiento durante largo tiempo de la actividad laboral no garantiza que se retomen las enseñanzas educativas y formativas por los afectados. Ello debe motivar a que se diseñen acciones que resulten adaptables a los colectivos de jóvenes y de trabajadores de más edad, por supuesto sin que exista distinción en materia de género¹²⁹.

En este ámbito existe otra tarea pendiente, en la que no entraremos por no corresponder al presente estudio, y es la relativa a cómo mejorar la compaginación de las políticas activas y pasivas del empleo, aunque ello requiere una importante labor de esfuerzo de coordinación administrativa entre la Administración central y las comunidades autónomas.

4.2. PROPUESTAS PARA MEJORAR LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO ANTE LA ESCASEZ DE RESPUESTAS POR PARTE DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO

Ya hemos señalado anteriormente que nuestra Seguridad Social realiza desde hace tiempo una gestión eficaz en distintos frentes, con lo que ha cumplido de manera eficiente la gestión que se le encomienda. Por contra, sobre el sistema se han aplicado en los últimos años dos reformas¹³⁰ que han afectado a las prestaciones que reconoce la Seguridad Social. Con ello se ha exigido a los ciudadanos, tanto a los pasivos como los activos, un esfuerzo considerable, a nuestro juicio más allá de lo estrictamente necesario, especialmente con la reforma del año 2012.

Pero conviene recordar una vez más que la Seguridad Social contribuye a mitigar las consecuencias de la crisis económica, sobre la sociedad en su conjunto, y en particular sobre las personas, el empleo y la viabilidad de las empresas. Desde esta perspectiva, la Seguridad Social es un activo y no una carga para la sociedad, como desde algunos sectores se insinúa. Por ello existe la obligación para los poderes públicos, además de procurar su solvencia económica, de dinamizar

las mismas sigue siendo muy bajo en términos relativos, esto es, en relación con el alto nivel de paro (el 0,05 % del PIB por punto de tasa de paro). Tercero, redistribuir el gasto público en este tipo de políticas, reduciendo los incentivos a la contratación, donde se hayan mostrado efectos muy escasos, e incluso contraproducentes, y mejorar de un modo significativo la efectividad de los SPE y la formación profesional ocupacional.

¹²⁹ ALBA RAMÍREZ, A.: «Los ajustes laborales en tiempos de crisis y sus efectos sobre la protección social», *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. extra 1/2010 (Ejemplar dedicado a Seguridad Social. Seminario «El impacto de la crisis en el sistema de protección social». Santander 2009), pág. 153.

¹³⁰ La primera, con el Gobierno del PSOE, a través de la [Ley 27/2011, de 1 de agosto](#), sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social (BOE de 2 de agosto). La segunda reforma, en la presente legislatura de Gobierno del PP, con la publicación del [Real Decreto-Ley 28/2012, de 30 de noviembre](#), de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social (BOE de 1 de diciembre), y [29/2012, de 28 de diciembre](#), de mejora de la gestión y de la protección social en el Sistema Especial para Empleados de Hogar y otras medidas de carácter económico y social (BOE de 1 de diciembre).

por el camino correcto la economía para crear puestos de trabajo que den ocupación a la población que está demandando su inserción laboral; con ello nos referimos a los jóvenes, a las mujeres, a las personas maduras y a los extranjeros, que constituyen un batallón dispuesto a trabajar y a cotizar a la Seguridad Social. No podemos olvidar que en los momentos anteriores a la crisis económica se alcanzó la cifra de casi 20 millones de ocupados, número suficiente para alcanzar una situación financiera de la Seguridad Social saludable y autosuficiente.

La viabilidad y la seguridad del sistema de pensiones dependen, entre otros factores, de la capacidad que exista de crear empleo mediante la reactivación de la economía¹³¹ y de que los puestos de trabajo puedan ser cubiertos por trabajadores con una adecuada cualificación, que se logrará aplicando por las Administraciones públicas unas políticas de empleo acordes con las necesidades que se detecten.

En la recomendación sexta del Pacto de Toledo, dedicada a los incentivos al empleo, se advierte de «las negativas consecuencias que para la protección social de los jóvenes tiene la persistente temporalidad y precarización de sus condiciones de trabajo, así como sus elevados índices de rotación». Por ello «se hace necesario que las Administraciones públicas pongan en marcha políticas educativas y formativas de amplio espectro, que favorezcan las posibilidades de los jóvenes para ser contratados»¹³².

Nos resultan más completas en este campo las propuestas que figuraron en la renovación del Pacto de Toledo llevada a cabo en 2003, donde se citaban los principales desafíos, como fomentar más y mejores puestos de trabajo, reducir las altas tasas de desempleo, reducir el desfase entre la demanda y la oferta en las diversas regiones y tipos de empleo, y la promoción de la inserción profesional¹³³.

También desde la Unión Europea se facilitan iniciativas, formalizadas a través del MAC, para definir medidas activas de empleo, citándose la formación profesional, la capacidad de adecuación a los cambios, los incentivos a las empresas para el mantenimiento y contratación de trabajadores maduros, o la mejora de la calidad del trabajo a través de la capacitación¹³⁴.

¹³¹ MONEREO PÉREZ, J. L.: «Jubilación», *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. extra 1/2010 (ejemplar dedicado a Seguridad Social: Seminario «El impacto de la crisis en el sistema de protección social». Santander 2009), pág. 165. Se refiere el autor al contenido recogido en la orientación comunitaria 24 sobre Vigorización del mercado de trabajo, recogida a su vez en la renovación del Pacto de Toledo de 2003.

¹³² [Informe de Evaluación y reforma del Pacto de Toledo](#). Colección de Seguridad Social. Ministerio de Trabajo e Inmigración. 2011, pág. 83.

¹³³ Informe de Evaluación de los resultados del Pacto de Toledo. Colección de Seguridad Social. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003, pág. 90.

¹³⁴ MONEREO PÉREZ, J. L.: «ERES, prolongación de la vida activa...», *op. cit.*, pág. 163.

Lo que ha puesto de manifiesto la crisis económica es la inoperancia de los SPE de nuestro país para aportar soluciones novedosas, en la línea que hemos señalado anteriormente, debiendo haber aplicado en su momento medidas innovadoras y adaptadas a la situación actual, con la excepción de casos concretos de servicios autonómicos de empleo donde encontramos ciertas medidas originales¹³⁵.

Un diseño de las políticas activas de empleo mal adaptado a las necesidades imperantes en el ámbito laboral puede provocar consecuencias negativas para el propósito buscado. Esto entronca con lo que hemos tenido ocasión de referir anteriormente, cuando llamábamos la atención sobre la necesidad de definir con delicadeza los colectivos a los que van destinadas aquellas. Los efectos negativos que se pueden presentar son de diferentes tipos¹³⁶.

El primero es el denominado efecto peso muerto o ganga, cuando un trabajador hubiera sido contratado de todas formas, con o sin bonificación o reducción de cuotas, con lo que estas se convierten en una ganancia para empresario.

El segundo, el efecto sustitución, que consiste en que el incentivo puede traducirse en que unos trabajadores accedan a un puesto de trabajo a costa de otros, sin que la operación se reduzca en una disminución del paro.

Y el tercero, el efecto desplazamiento, que puede suponer un agravio comparativo entre empresas que reciben ayudas económicas para la contratación, frente a las que no tienen acceso a ellas.

A todo lo anterior hay que añadir que el SPEE sigue siendo incapaz desde hace tiempo de conectar demandas y ofertas laborales, ya que solo intermedia en torno al 1,6% y el 2% de casos de trabajadores que encuentran un empleo¹³⁷, hecho que a su vez provoca que la actividad privada en este campo gane terreno¹³⁸.

El Gobierno no ha propuesto un gran Plan Integral para diseñar políticas de empleo que hubiesen servido de impulso para el logro de los objetivos señalados en anteriores líneas. Contrasta esto, por el contrario, con la rápida convocatoria, en algún caso inmediata, de grupos de trabajo

¹³⁵ MOLINA NAVARRETE, C.: «Nuevos capítulos en una reforma laboral sin líneas rojas: qué hay de nuevo en el RDL 11/2013», *RTSS.CEF*, núms. 365-366, 2013, pág. 91. Cita este autor a título de ejemplo al Servicio Cántabro de Empleo, entidad responsable del programa de lanzaderas de empleo, para mejorar la reparación y la motivación de los desempleados implicándolos directamente en la búsqueda de empleo, comprometiendo al propio desempleado en su proceso de formación.

¹³⁶ Siguiendo lo expuesto en el *Informe de bonificación y reducción de cuotas*, cit. pág. 44.

¹³⁷ Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

¹³⁸ De hecho, se estima probable la intención del Gobierno de estudiar privatizar políticas activas de empleo dedicadas a la inserción laboral, mediante una próxima reforma laboral, incrementando de ese modo el protagonismo de las empresas de trabajo temporal y de las empresas de colocación.

de expertos para otro tipo de cuestiones, como fue la constitución de un Comité de Expertos con la finalidad de adoptar medidas de recortes en prestaciones, al informar sobre el factor del sostenibilidad de la Seguridad Social, o la no muy posterior creación de un grupo de expertos para la reforma del sistema tributario español.

Todo ello nos lleva a la conclusión preocupante de que en el orden de prioridades gubernamentales, no figure realizar un análisis global y de amplio contenido de las carencias existentes sobre políticas de empleo, suponiendo ello una desconsideración para la estrategia de emprender nuevas acciones más adecuadas a las actuales insuficiencias, o para efectuar una modernización del SPEE (compromiso siempre tan enfatizado como incumplido reiteradamente por los sucesivos Gobiernos), con vistas a lograr una eficiencia de los SPE, cada vez más alejados de realizar la función que tienen encomendada de intermediar en el mercado de trabajo y de proporcionar una formación útil para los trabajadores y para las empresas¹³⁹.

Se efectúan otras críticas al modelo seguido en nuestro país, que experimenta unas pautas inusuales e inéditas desde un punto de vista del comportamiento y evolución del empleo en comparación con los países del entorno europeo¹⁴⁰, que son resultado, para quienes defienden tesis cercanas a la patronal, de la rigidez del mercado de trabajo español, a pesar de la amplitud de la flexibilidad del trabajo en nuestro país. En cambio, del lado sindical se incide en la existencia de un sistema productivo incapaz, que defiende una competitividad basada en la reducción de costes y de salarios, y que se ajusta a los ciclos económicos quebrando los tipos de contratación y el despido¹⁴¹.

La radiografía de la situación del desempleo en España, sobre todo a raíz de la crisis económica, nos da las pautas de por dónde deben centrarse los mayores esfuerzos para encarar las políticas de contratación y las activas de empleo¹⁴². Destaca tanto el aumento del paro de los trabajadores poco cualificados, como del desempleo juvenil, resultado de un modelo de crecimiento que ge-

¹³⁹ No obstante, como sugiere el profesor MOLINA NAVARRETE en «[Nuevos capítulos en una reforma laboral sin líneas rojas...](#)», *op. cit.*, pág. 59, en un hipotético debate acerca de esta cuestión habría dos posturas encontradas, una que apostaría por intensificar los recursos dedicados a las políticas de empleo, activas y pasivas, lo que aumentaría la producción y el empleo, y otra que atendería a dar más espacio a la gestión privada y al control de los desempleados. Añade este autor que el Real Decreto-Ley 11/2013 se ha inclinado claramente a favor del principio pro empresario, como presunta vía para crear empleo, recogiendo la voz de quienes del lado empresarial reclaman corregir las desviaciones interpretativas judiciales de la inicial reforma.

¹⁴⁰ RUESGA BENITO, S. M.: «[La reforma laboral de 2010. Una aproximación económica](#)», *RTSS.CEF*, núm. 331. 2013, pág. 135. Destaca este autor que en los periodos de expansión económica, la tasa de paro sigue por encima de la media europea, y cuando las circunstancias de la economía se deterioran, la tasa de desempleo aumenta drásticamente y rápidamente.

¹⁴¹ RUESGA BENITO, S. M.: «[La reforma laboral de 2010...](#)», *op. cit.*, pág. 136.

¹⁴² Para ello seguiremos el estudio elaborado por GARCÍA DÍAZ, M. A.; MARTÍN URRIZA, C. y ZARAPUZ PUERTAS, L.: *Un balance de la Economía española en la última década dentro del contexto de la zona euro*. Confederación Sindical de Comisiones Obreras, noviembre 2011, pág. 147.

neró muchos puestos de trabajo, pero poco productivos y sin casi requerimientos formativos¹⁴³. Se trata sin duda de un reto complicado que requiere hallar soluciones a corto y medio plazo.

Se ha manifestado que el problema de los trabajadores con escasa preparación es que su aportación al trabajo no genera en la economía formal la suficiente productividad para remunerar al capital (margen empresarial), y al sector público (impuestos y cotizaciones), y a la par obtener un salario suficiente. Por ello se ha barajado como una posible solución rebajar sus costes, aunque siempre de manera extraordinaria y selectiva, para animar su contratación a corto plazo en puestos de trabajo con pocos requerimientos en cualificación, y buscar en su caso su mejora formativa a medio plazo en otros ámbitos laborales. En estos supuestos la formación no estaría asociada al puesto de trabajo, como ocurre con el actual contrato para la formación, sino que sería responsabilidad del trabajador dirigir su carrera profesional, asistida por los SPE, hacia un lugar con más oportunidades futuras¹⁴⁴.

Pero frente a la hipótesis anterior, sin duda discutible pero a la vez con fundamento, siempre hay que considerar que la tendencia debe ser la de crear empleo de calidad y con una remuneración aceptable¹⁴⁵.

Se constata en definitiva, una vez más, que el desempleo se ha cebado más en los jóvenes y, con carácter más general, en los trabajadores no cualificados, alcanzando en nuestro país unas cifras intolerables para los primeros, de hasta un 57,2%. De otra parte, el 46,8% de los desempleados permanecen sin empleo durante un periodo superior al año, porcentaje que sigue creciendo. En este aspecto, las políticas macroeconómicas puestas en marcha por el Gobierno, animado por las instituciones comunitarias, han afectado negativamente tanto al crecimiento económico como al empleo, ya que España ha adoptado medidas de consolidación fiscal cada más exigentes, y que, entre otras muchas cosas, se han traducido en la disminución del gasto público para el empleo público, reduciéndose desde el primer trimestre de 2012 al primero de 2013 en un 8,3%, mientras que el empleo privado lo hizo en un 4,8%¹⁴⁶.

El [Real Decreto-Ley 4/2013](#) introduce algunas nuevas ideas para mejorar la intermediación laboral, pero hay que insistir en que de momento se trata de propósitos, que todavía existen en un plano teórico, por lo que habrá que observar cómo se desenvuelven en el futuro. Además, llegan como un elemento innovador, después de varios años de un elevado incremento del desempleo, cuando la ocasión requirió con antelación un rápido esfuerzo de imaginación y de gestión muy superiores, sin dejar de transcurrir media legislatura.

¹⁴³ El incremento del desempleo que se produce desde el inicio de la crisis corresponde en un porcentaje del 56% a personas con un nivel de estudios de enseñanza obligatoria (estudios secundarios de primera etapa) o inferior (estudios primarios y analfabetos).

¹⁴⁴ GARCÍA DÍAZ, M. A.; MARTÍN URRIZA, C. y ZARAPUZ PUERTAS, L.: *Un balance de la Economía española en la última década...*, *op. cit.*, pág. 152.

¹⁴⁵ MONEREO PÉREZ, J. L.: «ERES, prolongación de la vida activa...», *op. cit.*, pág. 164.

¹⁴⁶ Tal como se recoge en el [informe de la OIT sobre el Trabajo en el Mundo, año 2013](#). Resumen para España.

Con lo anterior nos referimos a los avances que la citada norma denomina como la mejora de la intermediación laboral. Algunas de ellas se puede calificar de nueva, como la incidencia en el sector de la contratación pública, al hacer referencia a las cláusulas sociales de empleo, aunque se sigue insistiendo en otros objetivos como la mejora de los sistemas de información ocupacional, algo que ya forma parte del paisaje general de cada sucesiva reforma.

Para la contratación pública se cita en el Real Decreto-Ley una cooperación entre Administraciones públicas y empresarios a través de convenios, lo que podría dar pie a la conclusión de acuerdos marco sobre los que ajustar los contratos de servicios para facilitar a los SPE la intermediación laboral. Para ello se prevé que se puedan concluir acuerdos marco con uno o varios empresarios, para determinar cómo deberán ajustarse los contratos de servicios¹⁴⁷.

Igualmente se dibuja otro tipo de cooperación entre las propias Administraciones con competencia en la intermediación laboral, buscando una eliminación de obstáculos para encontrar puestos de trabajo ofertados. Con tal motivo se anunció el establecimiento de un Portal Único de Empleo, mediante el que se difundiría la situación del mercado laboral. Se pretende conseguir la creación de una base de datos común depositada en el portal, para permitir la difusión de las ofertas, las demandas de empleo y las oportunidades de formación ofertadas tanto en territorio español como europeo.

Otro tipo de intermediación que merece ser valorada es la resultante de una iniciativa procedente de la Unión Europea que trata de favorecer la movilidad de los jóvenes entre los diversos Estados a través del programa denominado «Tu primer trabajo EURES»¹⁴⁸. Con él se pretende intensificar la puesta en contacto entre las empresas que buscan trabajadores con los jóvenes que demandan un puesto de trabajo.

Para finalizar este apartado expondremos, aunque sea de manera breve, algunos ejemplos que han cosechado algún éxito, puestos en práctica en algunos países europeos para la mejor inserción de los jóvenes en el mercado laboral¹⁴⁹.

En Finlandia se estableció una garantía social para los jóvenes que hubiesen superado la educación secundaria, dotando un número concreto de puestos de formación y capacitación, con oportunidades de empleo, convirtiendo a los propios jóvenes en agentes activos para definir sus perspectivas de futuro.

¹⁴⁷ VALLECILLO GÁMEZ, M. R. y MOLINA NAVARRETE, C.: «La reforma de segunda generación del mercado laboral: incentivos al "espíritu emprendedor" y retorno del "pensamiento mágico"», *RTSS.CEF*, núm. 361, 2013, pág. 63.

¹⁴⁸ VALLECILLO GÁMEZ, M. R. y MOLINA NAVARRETE, C.: «La reforma de segunda generación del mercado laboral...», *op. cit.*, pág. 65.

¹⁴⁹ Para ello citaremos el estudio de VALLECILLO GÁMEZ, M. R. y MOLINA NAVARRETE, C.; VALLECILLO GÁMEZ, M. R. y MOLINA NAVARRETE, C.: «La reforma de segunda generación del mercado laboral...», *op. cit.*, pág.69.

En Suiza, dos tercios de los jóvenes inician un aprendizaje teórico y práctico en las empresas, tras finalizar la enseñanza obligatoria, lo que propicia unas mayores expectativas de inserción laboral.

En el Reino Unido también se busca la combinación de facilitar a los jóvenes una formación teórica y práctica en la empresa, basada en un modelo dual. De hecho, se fomenta por el Gobierno este modelo, invirtiendo dinero para la creación de múltiples puestos de trabajo, asumiendo el Estado el 100% de los gastos de formación de los aprendices de entre 16 y 18 años, y el 50% para quienes tienen entre 19 y 24 años.

En Alemania asciende al 25% el porcentaje de empleos que los empresarios ofrecen usando los programas de aprendizaje, asumiéndose los gastos de manera compartida entre empresa y Estado.

5. UNAS BREVES CONCLUSIONES

Respondiendo al título de este artículo, y tras los argumentos expuestos, podemos afirmar que nos encontramos ante una situación muy desequilibrada, a consecuencia de las decisiones que se están adoptando últimamente en torno a la Seguridad Social y que poco favorecen su fortalecimiento, frente a la actividad desarrollada por esta para afianzar su papel social y blindar los principios por los que se rige.

A pesar de que los diferentes sectores políticos y sociales de nuestro país defienden el nivel de desarrollo alcanzado por nuestro sistema de Seguridad Social, en la práctica en muchas ocasiones se están atropellando principios que ya están asentados en nuestra Seguridad Social, como el de separación de fuentes, de contributividad, de equidad o el de solidaridad.

Las normas que se han dictado recientemente sobre Seguridad Social, y que están determinando la orientación de nuestro sistema, además de no ser debatidas en el Parlamento, dada la ya tradicional tramitación de urgencia de las reformas por real decreto-ley (no justificada a nuestro parecer en la mayoría de los casos), suponen un grave quebranto de los principios más elementales del diálogo democrático, sin que tampoco se atienda a lo recogido en las recomendaciones del Pacto de Toledo, ni al necesario consenso con los agentes sociales.

No se puede insinuar desde algunos sectores que los problemas actuales por los que se hace atravesar a la Seguridad Social tengan su origen en ella. Como hemos descrito, la Administración de la Seguridad Social ha realizado en los últimos años un importante esfuerzo de adaptación de su gestión a los cambios legales que se han ido sucediendo, especialmente en materia de recaudación y de prestaciones sociales. Pero, además, ha adoptado medidas, no sin un estimable esfuerzo, para seguir siendo una Administración de primera línea, que da respuestas a las exigencias que demanda la sociedad.

Citábamos como ejemplos de esa positiva gestión el apoyo que se presta a las empresas y trabajadores autónomos mediante la concesión flexible y ágil de los aplazamientos de deudas,

con lo que fundamentalmente se consigue que aquellos superen sus problemas temporales de liquidez; asimismo señalábamos el control exhaustivo de los ingresos, para lo que se han ideado sistemas innovadores para mejorar la comprobación de los impagos, o el seguimiento de la morosidad y el fraude; aunque hay más elementos que podrían resaltarse.

Por consiguiente, disponemos de una Administración de Seguridad Social solvente, que a pesar de su modernización permanente, y la cualificación de sus funcionarios, únicamente requiere a lo sumo un cambio en su estructura administrativa. Esto se logrará mediante la creación de una agencia estatal, que según todos los estudios previos que se realizaron a finales de la pasada legislatura, supondría un menor gasto de funcionamiento y un mejor equilibrio de las distintas unidades que integrasen la misma.

El actual modelo administrativo de la Seguridad Social data de finales de los años setenta, por lo que necesita un nuevo impulso a través de una organización menos rígida que la actual y más integradora. Por ello, en la pasada legislatura se autorizó por ley al Gobierno a la creación de una agencia¹⁵⁰, que ha sido descartada por el actual Ejecutivo, sin que se conozcan los motivos que le llevaron a esa decisión¹⁵¹.

Citábamos anteriormente la ausencia de ecuanimidad sobre la forma de dirigir la Seguridad Social. Para ello hacíamos referencia a la falta de aportaciones novedosas, a través de las que se formulen alternativas al sistema actual de financiación, que está sufriendo las consecuencias de distorsiones ajenas, provenientes de la evolución económica, de la implantación de las ideas liberales del Gobierno (que no favorecen alternativas de interés para el sistema, aunque tal vez sí a medio plazo para ciertos sectores privados), de una reforma laboral aciaga, que lejos de resolver problemas, más bien los crea, y que ya han sido suficientemente analizados en líneas anteriores.

Hemos insistido igualmente en el requisito de creación o recuperación de los empleos desaparecidos durante los pasados años, porque alcanzar este objetivo repercutirá positivamente en el número de cotizantes. Pero a pesar de ello, el panorama que se vislumbra no resulta muy alentador, ya que esos nuevos contratos serán a buen seguro de peor calidad, de menor duración, y de peor remuneración¹⁵². Su mejor muestra son los «mini jobs» o minitrabajos¹⁵³, con imposición de jornadas de trabajo reducidas, a pesar de que en nuestro país los desempleados, en particular

¹⁵⁰ Disposición adicional séptima de la [Ley 27/2011, de 1 de agosto](#), sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social (BOE de 2 de agosto).

¹⁵¹ Comparecencia de la ministra de Empleo y Seguridad Social en la Comisión no Permanente del Pacto de Toledo, el día 8 de mayo de 2012.

¹⁵² Según los datos de la EPA correspondientes al primer trimestre de 2014, el mercado de trabajo de nuestro país se sigue precarizando, con una tasa de temporalidad elevada. Siguió aumentando la contratación a tiempo parcial, en un 2,07% en relación con el mismo trimestre del año 2013.

¹⁵³ Los «mini jobs» son muy utilizados en Alemania, con una remuneración salarial muy baja, en torno a 400 euros, y lo que es llamativo, dejando a voluntad del trabajador la posibilidad de hacer aportaciones a la Seguridad Social.

los jóvenes, solicitan y necesitan trabajos a tiempo completo. Todo ello significará que aun creciendo el empleo, las bases medias de cotización se seguirán desacelerando, y en algunos casos disminuirán.

A lo anterior ha contribuido la última reforma laboral, tras la que se perdieron 1.350.000 empleos. A la precarización del trabajo hay que sumar el abaratamiento del despido; todo ello ha promovido un cambio de modelo de ajuste de las empresas, provocando asimismo la sustitución de trabajo asalariado a tiempo completo por contratos a tiempo parcial.

Por ello, y por las distintas políticas que se están desarrollando, desde algunos estamentos internacionales ya se habla de España como un país de importantes desigualdades sociales¹⁵⁴.

Sí existen alternativas para complementar la financiación de la Seguridad Social. Algunas de ellas ya han sido puestas en marcha en otros Estados, pero son meros ejemplos, a los que se pueden añadir otros que se estudien de igual manera, y que resulten adaptables a nuestro sistema impositivo, precisamente ahora que el Gobierno está planteando una reforma fiscal¹⁵⁵.

Y por último, hemos hecho hincapié en que es urgente que se adecuen y actualicen las medidas activas de incentivos al empleo a las actuales necesidades que dimanan y derivarán en un futuro inmediato del mercado de trabajo. Echamos de menos un gran Plan impulsado por el Gobierno de estudio y adaptación de las actuales políticas de empleo, que se han mostrado insuficientes ante los retos presentes. Aunque el Gobierno en distintas ocasiones, en la presente legislatura, ha hecho referencia a esta posibilidad, no ha habido novedades más allá de los discursos voluntaristas.

En definitiva, se requiere un esfuerzo mayor para hacer frente a los retos con los que se va a enfrentar nuestra Seguridad Social en los próximos años, pero a través de cambios ponderados y sobre todo razonables. Es lo que demanda el estado de cosas actual.

¹⁵⁴ España es el país de la OCDE donde más han aumentado las desigualdades económicas entre ricos y pobres a causa la crisis, como consecuencia sobre todo del desempleo y de que el sistema de protección social ha dado una peor cobertura a los menos protegidos en un sistema laboral muy segmentado. Fuente: OCDE.

¹⁵⁵ Siguiendo a RUESGA BENITO, S. M. (dir.): *Hacia un nuevo modelo de financiación de la Seguridad Social...*, op. cit., págs. 82 y ss., en determinados estudios sobre la viabilidad de los sistemas de pensiones, predomina más el enfoque de solvencia que la visión de la sostenibilidad de criterios diferentes que, consecuentemente, conllevan cálculos actuariales y previsiones financieras muy distintas.