

HACIA UN NUEVO MODELO DE FINANCIACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN ESPAÑA

RESUMEN EJECUTIVO

Investigación dirigida por:

Santos Miguel Ruesga Benito

Equipo de Investigación compuesto por:

Domingo Carbajo Vasco, Agencia Española de Administración Tributaria,

Luis Peragón Lorenzo, Dirección General de Tributos.

Julimar da Silva Bichara, Universidad Autónoma de Madrid y

Manuel Pérez Trujillo, Universidad Autónoma de Madrid

La Seguridad Social no se identifica necesariamente con el contenido y/o conclusiones de los estudios e investigaciones en el ámbito de la protección social que subvenciona y edita, cuya total responsabilidad recae exclusivamente en sus autores.

HACIA UN NUEVO MODELO DE FINANCIACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN ESPAÑA

El estudio que aquí se presenta tiene como objetivos, en primer lugar, la descripción y análisis, siquiera sintético, de los mecanismos de financiación de la Seguridad Social Española en perspectiva cuantitativa e histórica, deteniéndose en los cambios habidos desde su constitución, que fijaremos en el año 1964 (y cuantitativamente allí donde nos deje llegar la información estadística), cuando la Ley de Bases de la Seguridad Social instauro un sistema integrado (aunque, obviamente, incompleto) de protección social de carácter básicamente contributivo.

En segundo lugar, se ha procedido a llevar a cabo una descripción y análisis suficiente de los mecanismos de financiación de los tres países seleccionados a efectos comparativos con el modelo español (Francia, Alemania e Italia). También en este apartado, la dimensión temporal vendrá condicionada por la disponibilidad de estadísticas homogéneas, lo que significa que el alcance en el tiempo no puede ir tan atrás como en el epígrafe anterior. Conviene señalar que, a efectos metodológicos, resulta imprescindible contar con información estadística homogénea, base para el desarrollo del objetivo último de esta investigación.

Para ello, se han llevado a cabo dos tipos de análisis diferenciados. De un lado, acudiendo a la literatura especializada existente, con el fin de ver lo que dice la misma acerca de los impactos diferenciados de estos diferentes modelos sobre la dinámica y los equilibrios económicos.

Sin duda, alguna incidencia ha de tener sobre el mayor o menor éxito económico de una nación, la forma en la que se financian los sistemas de Seguridad Social de la misma, que acaparan una proporción sustancial de los ingresos públicos en cada país considerado.

Tras ello se ha procedido al análisis de la incidencia de los diferentes modelos de financiación (y de sus componentes principales) respecto a la evolución de la tasa de empleo asalariado. A través del análisis estadístico y econométrico, se ha tratado de observar cuál o cuáles de los modelos tienen un impacto más positivo en el desarrollo del nivel de empleo (asalariados), entendiendo que el logro de un mayor nivel y una mejor distribución para esta variable constituye un indicador de éxito socioeconómico para las sociedades en cuestión.

Ello nos ha permitido, finalmente, apuntar algunas líneas de modificación del sistema español, buscando un comportamiento más eficiente del mismo con relación al nivel relativo de empleo de nuestra economía. Lo que viene a significar algo equivalente a un mejor nivel relativo del conjunto del sistema económico y social. Se exponen aquí los principales resultados obtenidos del análisis llevado a cabo en los términos antedichos.

Desde una perspectiva general, teniendo en cuenta la diversidad de modelos de financiación de los sistemas de Seguridad Social existentes, cabría apuntar que:

- A. No existe un modelo único de financiación de la Seguridad Social en el Mundo, en principio, porque tampoco hay acuerdo acerca del alcance de la

expresión “Seguridad Social”, de sus finalidades, de las prestaciones que debe cubrir, de sus modelos de gestión, etc.

- B. La extensión y alcance de la Seguridad Social cambian con el tiempo, los regímenes políticos, las concepciones filosóficas, las tecnologías y la situación económica. En definitiva, la perspectiva histórica, cultural e institucional son fundamentales para el momento actual de los diversos y variados sistemas de protección social o, si se prefiere en terminología política, modelos de Estado de Bienestar.
- C. No hay acuerdo absoluto en el ámbito de las ciencias sociales y/o en la práctica sociopolítica, ni en la terminología, ni en la definición, ni en las relaciones existentes entre la Seguridad Social y otras Políticas Sociales; en particular, la conexión y límites entre la Seguridad Social y la asistencia social u otros términos similares son confusas y cambiantes. En estas condiciones, antes de delimitar qué estructura de financiación de la Seguridad Social es la más apropiada, sería imprescindible, previamente, definir con claridad y cierta precisión cuál es el contenido de nuestro esquema de Seguridad Social. Porque:
 - a. Dado que el alcance de las prestaciones de la Seguridad Social, su naturaleza y funciones varía con el tiempo, también lo hace la forma de financiar tales prestaciones.
 - b. En general, lo que define la Seguridad Social son sus prestaciones o “pilares”, eso hace que la problemática respecto de su financiación ocupe un lugar secundario en los debates doctrinales y políticos al respecto, siendo la financiación una función de las prestaciones.
- D. De este modo arribamos a la idea de que la financiación de la Seguridad Social, objeto básico de este estudio, en cada país es tan constructo histórico como la propia Seguridad Social y, por lo tanto, se encuentra sometida a idénticos factores de cambio.
- E. Por tanto, en el plano de la realidad social, los modelos de financiación de la Seguridad Social evolucionan con el tiempo y son particulares de cada país, aunque solamente fuera por el peso de la inercia histórica e institucional.
- F. Y aún así, no existe un acuerdo doctrinal o un consenso político en relación a qué estructura de financiación de la Seguridad Social es la óptima.

Del análisis comparado realizado en este trabajo, considerando en general el ámbito de los países europeos y, en detalle, analizando para una muestra muy representativa de los países comunitarios (Alemania, Francia e Italia), se pueden extraer las siguientes conclusiones relativas a el objeto de del mismo:

- A. Al igual que en la perspectiva más general sintetizada en el epígrafe anterior, el desarrollo de la Política Social en el seno de la UE no se ha traducido en una propuesta europea de financiación de tales Políticas Sociales, incluyendo la Seguridad Social. Ni tan siquiera la comparación de los diferentes perfiles nacionales arroja prototipos con cierta homogeneidad, ni por el lado de los caracteres de las prestaciones (sobre un diseño básico común) ni por el de las formas específicas de financiación de las mismas. La diversidad es la norma.

- B. Los diferentes modelos que la doctrina reconoce como prototipos de esquemas de Seguridad Social: bismarckiano, beveridgiano, latino, etc., no se han aplicado nunca en puridad y, en general, puede indicarse que la práctica europea es mixta, no existiendo en ningún país de la UE un esquema puro de Seguridad Social y de financiación de la misma que responda a los modelos teóricos diseñados por la doctrina.
- C. No obstante, en el espacio de la Unión Europea, existe una preocupación común creciente por la sostenibilidad financiera del sistema de la Seguridad Social, debido a las presiones que ejercen sobre la misma diferentes vectores sociales en transformación, demográficos, tecnológicos y económicos, supuesto del envejecimiento de la población, los costes derivados de las nuevas tecnologías sanitarias, la entrada de la mujer en el mercado de trabajo o una nueva concepción más integral de la salud (holística, preventiva, etc.). Se trata de presiones que afectan, en largo plazo, al funcionamiento de la Seguridad Social y ante las cuales los diferentes sistemas nacionales de Seguridad Social están reaccionando de forma diversa aunque aún no han respondido adecuada y totalmente.

La combinación de los citados factores coyunturales y estructurales ha traído consigo un reforzamiento del interés político, social y doctrinal por la materia de los modelos de financiación de la Seguridad Social, buscando sobre todo la sostenibilidad de los mismos, aunque sin desdeñar la obtención de otros objetivos.

Hoy, por lo tanto, el interés por los modelos de financiación de la Seguridad Social está adquiriendo relevancia propia y una importancia independiente respecto al propio futuro de la Seguridad Social, en lo que se refiere a las prestaciones o extensión de la misma.

- D. La **crisis sistémica** que desde 2007 vienen padeciendo la mayor parte de las economías nacionales, particularmente las más desarrolladas:
- Ha reforzado problemáticas anteriores, de largo plazo, que planteaban dudas sobre la viabilidad de los sistemas vigentes de Seguridad Social, debido a fenómenos como eran el envejecimiento de la población (con la subsiguiente problemática de determinar cómo una base menor de cotizantes puede sostener demandas crecientes de poblaciones envejecidas), la elasticidad positiva de la demanda de sanidad y el aumento superior a la inflación de los costes de los productos farmacéuticos y de las inversiones en nuevas tecnologías hospitalarias o la incidencia de los fenómenos migratorios.
 - Ha provocado inmediatamente problemas financieros en todas las Administraciones de la Seguridad Social, tanto por razones ligadas a la demanda de las prestaciones que se han incrementado, bien directamente, por ejemplo, a causa de la multiplicación del desempleo, bien indirectamente, dado que la Seguridad Social constituye, en buena parte de sus prestaciones, un mecanismo para operar de manera anti-cíclica sobre la actividad económica o bien a causa de la reducción en los recursos destinados a la financiación del sistema, sean cotizaciones o cualquier otra fuente impositiva e, incluso, desde perspectiva de los recursos privados que cofinancian las

prestaciones, ante la restricción generalizada en las rentas y la bajada del consumo.

- c. Ha acelerado, por tanto, la búsqueda de mecanismos alternativos frente a los esquemas asentados, para financiar la Seguridad Social de forma más sostenibles ante los avatares del ciclo económico y las tendencias demográficas y tecnológicas en el largo plazo. A lo que habría que añadir la incidencia en el corto plazo la incidencia de fenómenos sociales más específicos como, por ejemplo, los flujos migratorios más recientes y el rol de los jóvenes en el mercado de trabajo.
 - d. Ha provocado una pléyade de reformas y cambios en todas las cuestiones vinculadas a la Seguridad Social, incluyendo su financiación y otras cuestiones más específicas propias de la realidad europea.
 - e. Ha cuestionado y cuestiona ideas convencionales en materia de financiación de las prestaciones, supuesto de que la mejor alternativa inversora era la diversificación financiera y la compra de valores con los recursos disponibles, en mercados organizados.
- E. Todas las Administraciones de la Seguridad Social han introducido medidas complejas de respuesta a la crisis y, en prácticamente todas ellas, se han expuesto o implementado modificaciones (según evolucionaban las circunstancias políticas y económicas) en los mecanismos de financiación de la Seguridad Social. En suma, todos los países europeos están inmersos en cambios en sus sistemas de financiación de la Seguridad Social centrados en la sostenibilidad.
- F. Algunos experimentos de búsqueda de formas de financiación alternativa para los sistema de Seguridad Social no están cubriendo las expectativas esperadas por sus impulsores. Así, en este sentido, las formulas de capitalización de los recursos disponibles ensayadas global (en países extracomunitarios) o parcialmente en algunos espacios, no han resultado ser la “panacea” financiera que cabría esperar, aportando muy poco, por tanto, al mito, muy desarrollado en el mundo de las pensiones, de que los esquemas de reparto en la financiación pública de las mismas eran, financieramente hablando, inferiores a los modelos de capitalización, ensayados inicialmente en el sector privado, que se apoyan en la inversión de los recursos en los mercados de capitales con el fin de obtener rendimientos que capitalizaran las aportaciones para financiar a futuro las prestaciones de los beneficiarios de las mismas. De hecho, en el año 2008, la Asociación Internacional de la Seguridad Social (ISSA) calculaba que estos fondos (de pensiones privados) habían experimentado pérdidas combinadas de unos 225.000 millones de dólares norteamericanos en todo el mundo, haciendo muy complicada la supervivencia estos esquemas de financiación en algunos países.

En esta dirección, en el caso español, por ejemplo, uno de las reformas desarrolladas en los últimos tiempos en materia de financiación, como es la creación de un “Fondo de Reserva de la Seguridad Social”, allá por el inicio del siglo XXI, no ha ido más allá de constituir un mecanismo de ayuda al equilibrio financiero del sistema, pero nunca un prolegómeno de un sistema

alternativo de capitalización, que ciertamente no estaba en la mente de sus iniciales impulsores, pero que en algún momento si fue interpretado como tal por interesados analistas del discurrir de nuestro sistema de protección social. Los primeros síntomas de la crisis económica actual han puesto de manifiesto las insuficiencias de este mecanismos como potencial formula de capitalización del sistema de financiación “avant la letre”

- G. Las reformas propuestas para financiar la nueva Seguridad Social en tiempos de crisis carecen de unanimidad (al igual, como se ha dicho, que los esquemas históricos y nacionales de financiación).. Ha habido una enorme variedad en las respuestas de cada Administración de la Seguridad Social a los nuevos entornos por lo tanto, los debates sobre la manera óptima o, al menos, conveniente de financiar las prestaciones de la Seguridad Social no pueden darse por concluidos y, en consecuencia, tales discusiones van a continuar en el futuro.
- H. De igual modo, las dificultades financieras de la Seguridad Social van a seguirse dando, porque los elementos que presionan en el largo plazo por el lado del gasto social, supuesto del envejecimiento, no han desaparecido y, coyunturalmente, en determinados Estados, en particular, los pertenecientes a la UE, la incidencia del desempleo y de nuevas reformas introducidas en el funcionamiento del mercado de trabajo, por ejemplo, el impulso dado al trabajo temporal¹, erosionan las bases tradicionales de las finanzas de la Seguridad Social: cotizaciones y gravámenes sobre las rentas del trabajo. Por tanto, la crisis financiera de la Seguridad Social no ha terminado y tampoco la búsqueda de nuevos recursos y la experimentación de modelos alternativos de financiación.
- I. Conviene, en esta perspectiva de búsqueda de alternativas a la financiación de los sistemas de Seguridad social, tener presente que para una importante corriente doctrinal, lo que podríamos definir como el “main stream” en el diseño de las políticas económicas y en las últimas cuatro décadas, esta crisis es, en el fondo, una manifestación más de la puesta en cuestión del modelo de “Estado del Bienestar” occidental (con la excepción de los USA), cuyo tenor no sólo resulta insostenible, desde el punto de vista financiero, sino ineficiente al dañar el espíritu emprendedor, la asunción de riesgos y distorsionar las decisiones económicas.
- J. Pero, contrariamente, para otra corriente doctrinal, esta crisis ha puesto de manifiesto la necesidad de acabar con algunos de los problemas financieros de la Seguridad Social, que precisamente ha sido provocados directamente por la ideología anterior. La critica de aquella a los modelos contributivos de financiación, acerca de una pretendida “ineficiencia” del modelo clásico (centrado en las cotizaciones sociales) se basaba en que esta formula financiera incrementaba el coste del trabajo y, por tanto, acrecentaba el desempleo. Y, sin embargo, se puede afirmar que fue precisamente, la asunción, siquiera parcial, de este enfoque doctrinal y teórico, no exento de claras influencias ideológicas, lo que ha llevado en parte a la crisis y al déficit de los sistemas de la Seguridad Social, al incorporar múltiples medidas como las exoneraciones de las bases de cotización en favor de los

¹ En todas sus formas, sean los diferentes contratos temporales en España, el sistema de *Karzubeit* en Alemania o el modelo de “flexiseguridad” holandés.

empresarios, detrayendo recursos de los fondos sociales, o al incentivar formas financiación de la Seguridad Social tales como la inversión de sus recursos en los mercados de capitales, que se ha probado desastrosa, forzando la “capitalización” de los sistemas de pensiones y, en consecuencia, haciendo depender la rentabilidad de las pensiones de la evolución de mercados financieros especulativos, con rentabilidades volátiles y muy bajas, etc. (Mills, 2010).

En general y tras el análisis detallado de los sistemas de financiación de la Seguridad Social en tres de los más destacados, económicamente hablando, países europeos, miembros de la UE: Francia, Alemania e Italia. Los resultados de este análisis se pueden sintetizar en los siguientes epígrafes.

- A) Una de las causas que más está presionando en muchos países europeos para plantearse qué modelo de financiación de la Seguridad Social se desea es el impacto que la obtención de recursos para la misma tiene o puede tener sobre la dinámica de generación de empleo en los mercados de trabajo.
- B) Los intentos de privatización o de incrementar el peso del sector privado en la provisión de las prestaciones clásicas de la Seguridad Social han tenido resultados muy discutibles y discutidos en toda la geografía comunitaria.
- C) En general, la tendencia de los sistemas de financiación de la Seguridad Social en la UE es a incrementar el pago por parte de los beneficiarios de determinadas prestaciones o a potenciar el aseguramiento privado de las mismas, lo que constituye un atentado a los principios de solidaridad social y equidad que están en la base del modelo social europeo.
- D) Por el momento, no existe ningún acuerdo sobre qué modelo financiero en la UE es el más apropiado para estos momentos de crisis sistémica.

En este mismo orden de cosas:

- E. En Francia,
 - a. Es donde se han desarrollado una mayor pléyade de reformas e ideas acerca de las fuentes de recursos que pueden destinarse a la Seguridad Social.
 - b. Si bien las cotizaciones sociales, es decir, las contribuciones sobre los salarios abonadas por los empresarios y los trabajadores siguen constituyendo el meollo del sistema financiero de la Seguridad Social, se ha tratado de obtener nuevas fuentes, caso de la CSG, que suplan las deficiencias de las anteriores, por ejemplo, en materia de efectos sobre el mercado de trabajo.
 - c. Sin embargo, las tensiones sobre el gasto público por parte de las diferentes prestaciones de la Seguridad Social se mantienen, por lo cual siguen existiendo propuestas de reforma.
 - d. Se han incrementado, al final, las aportaciones directas del Estado para cubrir los déficits del sistema y el reembolso de gastos por parte de los particulares en materia de prestaciones sanitarias.
 - e. No puede considerarse cerrado en estos momentos el debate acerca del modelo de financiación óptimo de la Seguridad Social y las dudas en relación a la sostenibilidad del sistema siguen siendo constantes, por lo que cabe esperar nuevas propuestas de reforma.

- F. En Alemania,
- a. Por el contrario, las buenas condiciones económicas y el menor índice de desempleo han permitido reducir las tensiones del gasto en las prestaciones clásicas de la Seguridad Social; sin embargo, los problemas de largo plazo siguen siendo significativos y la pulsión por las reformas se mantiene.
 - b. Las cotizaciones sociales siguen siendo la base del sistema financiero de la Seguridad Social, habiendo tenido poco éxito los intentos de acrecentar el pago de los costes por los asegurados, los modelos de seguro privado de pensiones y salud y, en general, los mecanismos de “privatización” del sistema.
 - c. Sin embargo, los fondos públicos, en general, detraídos de los recursos proporcionados por el sistema tributario en su conjunto están cubriendo los déficits de determinados pilares de la Seguridad Social.
 - d. Los debates respecto a la situación de su Seguridad Social no ocupan, hoy por hoy, un lugar central en la esfera pública, aunque doctrinalmente se sigue analizando la incidencia de factores como el envejecimiento en la misma. Los debates sociales se han trasladado, por ejemplo, a la Política de protección a las familias.
- G. Por su parte, en Italia,
- a. La crisis económica está obligando a profundas reformas en el esquema de la Seguridad Social italiana, estas reformas, sin embargo, no han concluido, ni parece responder a un diseño coherente.
 - b. Las citadas reformas están centradas más en la contención de los gastos y en mejorar la eficacia de las prestaciones, verbigracia, en materia de salud que en alterar los parámetros de financiación de la Seguridad Social italiana.
 - c. Sin embargo, la introducción del pago directo de algunas prestaciones, por ejemplo, de los servicios de urgencia en los hospitales, anticipa en Italia un reforzamiento de la “privatización” de las prestaciones clásicas de la Seguridad Social, ante la incapacidad de una financiación centrada en las cotizaciones sobre las rentas del trabajo para reducir el incremento de los gastos públicos en esta materia.

En España, el sistema de prestaciones sociales en España continua siendo, a pesar de los efectos devastadores de la crisis y de las políticas implementadas para hacerle frente, el principal mecanismo de redistribución existente y, más allá de los cambios introducidos, un instrumento aún fundamental en la cohesión social. Sus características, analizadas con cierto detalle en el Capítulo V. de este estudio, nos ofrece algunas conclusiones a resaltar.

- A. La dinámica inducida por la crisis, tanto en la vertiente del gasto como en la del ingreso, ha devenido en cambios significativos, que, en esencia, están suponiendo una tendencia ascendente en la participación de los PGE en la financiación del sistema y una alteración significativa en la estructura funcional o por prestaciones) del mismo.
- B. El sistema, no obstante, responde a un criterio de financiación mixta, con menor presencia relativa que en Francia o Alemania de los recursos aportados por las cotizaciones sociales (de empresas y de empleados) y con cifras relativas similares a las italianas en cuanto a la aportación directa de

los PGE se refiere. En las últimas décadas se ha ido desarrollando un sistema de financiación diferenciada para las prestaciones denominadas contributivas (para beneficiarios que cotizan directamente al sistema) y para las prestaciones de carácter universal (de acceso generalizado para todo ciudadano residente) o complementarias (para no cotizantes) con adscripción finalista a recursos tributarios.

- C. En la estructura interna del gasto, según diferentes tipos de prestación, se observan diferencias también significativas con respecto a los parámetros mostrados en los países comparados. Es de resaltar, por ejemplo, como la partida de gasto destinada a pensiones significa una menor carga sobre el PIB, con respecto a la registrada para estos países, y, además, en la distribución entre diferentes tipos de pensiones, las de vejez muestran aún un peso relativo también inferior. Ello pone de manifiesto que, al menos con referencia a la situación de estos países, el sistema financiero de la Seguridad Social española aún tiene un cierto recorrido en sus cifras actuales y en perspectiva comparada.
- D. Hasta bien entrada la crisis el sistema de financiación de las prestaciones sociales en España ha gozado, tal como estaba definido, de una clara suficiencia para abordar las prestaciones en ascenso y generar incluso un superávit que a partir del año 2000 nutrió un Fondo de Reserva establecido para estabilizar el sistema en las contingencias adversas del ciclo económico, como está ocurriendo desde el año 2011. La capacidad estabilizadora de este fondo es bastante reducida, en tanto que en su nivel máximo tan solo alcanzaría para cubrir el gasto en pensiones, por ejemplo, en un periodo inferior al año. Los cambios que se apuntan en el horizonte, tanto en las tendencias financieras como, sobre todo, en los contenidos de las prestaciones, sujetas a una política de extrema austeridad en el gasto público, apuntan a una pérdida significativa del potencial redistributivo del sistema, de singular importancia hasta la fecha para la cohesión social y territorial de país, como se señala ya en el apartado A. de este epígrafe.
- E. En estos últimos años se están impulsando importantes reformas en el contenido de las prestaciones orientadas a reducir la tendencia ascendente del gasto y vinculadas a una estrategia de política económica fuertemente anclada en una concepción neoliberal de la organización de las relaciones económicas y sociales. En este contexto se está potenciando con todo este tipo de reformas una creciente presencia del sector privado en la gestión e incluso prestación directa de una buena parte de los contenidos esenciales del Estado de Bienestar, trasladando parte de su financiación con cargo a los usuarios/beneficiarios. Todo ello adornado con un discurso, discutible y no exento de ciertas dosis de maniqueísmo, que demoniza per se la gestión pública y la prestación de servicios con cargo a las arcas del Estado, pontificando, alternativamente, la eficiencia del mercado y la prestación de servicios a través de este mecanismo de asignación de recursos.

En segundo lugar y en el Capítulo VI se ha estudiado la relación empírica entre las cotizaciones sociales y el empleo (asalariado) partiendo de las consideraciones que ofrece el análisis teórico existente a tal efecto, con especial referencia para el caso de España.

Para ello, en primer lugar, se ha presentado una revisión literatura teórica existente al respecto, destacando tanto las conclusiones de la teoría tradicional de la demanda de trabajo como los análisis más novedosos a partir del modelo conocido como “matching”.

De igual modo, se ha llevado a cabo una revisión de las principales evidencias empíricas existentes en la literatura internacional y española, con el fin de tenerlas en consideración para contraste con los resultados empíricos específicos obtenidos en este estudio.

Por último, se ha realizado un estudio empírico “*ad hoc*” que estima el efecto de las cotizaciones sociales sobre el volumen empleo (asalariado) en España.

Las conclusiones generales que pueden extraerse del mencionado análisis teórico-empírico, son las siguientes:

- A. El análisis teórico pone de manifiesto que el efecto de las cotizaciones sociales sobre la demanda y sobre la oferta de trabajo es negativo y vendría determinado por las correspondientes elasticidades para cada ámbito de análisis.
- B. Estas sensibilidades dependerían de una serie de factores relacionados con la estructura de la demanda, el papel de las instituciones del mercado de trabajo, el poder de negociación de los sindicatos etc.
- C. Además, también muestra que el efecto sobre la oferta de trabajo es muy pequeño y que dependería de la capacidad del empresario de trasladar a los trabajadores o a precios la variación de las cotizaciones sociales.
- D. Las evidencias empíricas muestran un cierto consenso sobre el efecto negativo a corto plazo y neutral a largo plazo, cuando se supone que las empresas consiguen trasladar a precios y salarios el incremento de coste de producción que supone un hipotético incremento de las cotizaciones de la seguridad social.
- E. En cualquier caso, a corto plazo las evidencias a nivel internacional, en estudios para los países de la OCDE en conjunto, muestran que la elasticidad de la demanda se situaría en torno al 0,3 y 0,4.
- F. A nivel nacional, la evidencia más reciente, del estudio de Benito y Hernando (2003), muestra una elasticidad de la demanda de 1,6 por ciento.
- G. El estudio aquí realizado arroja unos resultados más robustos, situándose, en concreto, entre la evidencia internacional y el trabajo de Benito y Hernando (2003), es decir, entre 0,95 para el periodo de expansión económica y de 1,2 para el periodo de crisis.
- H. El análisis desarrollado en el Capítulo VI anterior, por otro lado, también busca proponer nuevos escenarios de reforma en el sistema de financiación de la Seguridad Social en España que no impliquen un mayor coste sobre el factor trabajo, pudiendo con ello incentivar la contratación.
- I. Para ello, se propone un modelo de financiación donde el peso de las cotizaciones sociales satisfechas por el empresario sobre el total de la recaudación del sistema sea menor, siendo compensada la variación de la recaudación total por un incremento de la tributación indirecta.
- J. En el análisis econométrico desarrollado ha sido posible identificar, mediante la estimación de una función de demanda laboral, una relación negativa entre el número de asalariados y las cotizaciones a la Seguridad Social en términos relativos con respecto al coste laboral bruto, indicando

que, a medida que las cotizaciones a la Seguridad Social incrementan su peso sobre el total de costes laborales, el empleo tiende a reducirse, por el desincentivo que el empresario puede mostrar a la contratación (porque es un mayor coste para el empresario, lo vemos desde la demanda, no desde la oferta). Asimismo, el efecto negativo observado entre ambas variables es diferente en función del ciclo económico, incrementándose el efecto negativo que las cotizaciones poseen sobre la contratación durante el periodo de recesión económica (observándose un efecto negativo que duplica al observado en la fase de crecimiento), evidenciándose un cambio estructural sobre los coeficientes calculados al producirse un cambio en el ciclo económico.

- K. Tal hecho puede indicar que posibles cambios orientados a la reducción de las cotizaciones sociales, con el fin de minorar los costes laborales, pudieran presentar un efecto positivo sobre el empleo mayor durante un periodo de crisis económica con respecto al mismo descenso aplicado en la fase de crecimiento, según los resultados estimados.
- L. Conviene, no obstante, matizar observaciones de este calado, dadas las características de la base estadística utilizadas para el desarrollo del modelo (con series temporales muy cortas y que no permiten desarrollar de forma intensa una comparación entre ciclos económicos distintos).
- M. De forma añadida, se ha llevado a cabo la estimación de una segunda función, en este caso de producción, con el fin de identificar el efecto que genera la recaudación del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) sobre el crecimiento económico, relacionándose este efecto posteriormente con la relación indirecta que generaría el IVA sobre el empleo (siendo ésta última la relación de interés en el modelo).
- N. El resultado obtenido indica un efecto negativo de la recaudación del IVA (en el periodo anterior) sobre la producción económica, que de forma indirecta implicaría un descenso sobre el número de asalariados total. Este descenso en el número de asalariados es menor en comparación al ascenso aportado por la reducción de las cotizaciones sociales,
- O. Por todo ello, concluimos que un cambio en el modelo de financiación de la Seguridad Social en España, orientado a potenciar el peso de la recaudación indirecta sobre el total de recaudación del sistema puede suponer un efecto beneficioso sobre el empleo. Obviamente, estas conclusiones están sujetas a matizaciones, a ulteriores contrastaciones empíricas contando con una base estadística más sólida y amplia y, en última instancia, a las dificultades financieras y organizativas que acarrearía en el tránsito de un modelo de financiación a otro. Entendemos, en este sentido, que los resultados empíricos aquí obtenidos no avalarían un sustitución total de una forma de financiación (cotizaciones) por otra (fiscalidad indirecta) y todo lo más podrían significar una sustitución parcial y paulatina hasta unos límites que respetaran las características mixtas del modelo y las adscripciones finalistas hoy consolidadas.
- P. Las relaciones descritas han sido tomadas en cuenta para calcular de forma aproximada cómo variaría el empleo bajo dos simulaciones, en las que se plantean diferentes escenarios donde se simula un descenso de las cotizaciones sociales o se considera como modelo a uno de los tres modelos de financiación propuestos en la comparativa (italiano, francés y alemán).

- Q. Los resultados muestran una variación positiva del empleo en todos aquellos modelos donde se plantea un descenso de las cotizaciones sociales para la simulación, siendo este crecimiento del empleo mayor, a medida que el descenso en las contribuciones sociales disminuye.
- R. A su vez, de entre los modelos de financiación de la Seguridad Social propuestos en este trabajo como alternativa al modelo español (Francia, Alemania e Italia), destaca el alemán, indicando una variación simulada del empleo positiva al ser comparada con el modelo español.
- S. Mientras que, de forma contraria, la traslación de los modelos de financiación francés e italiano arrojarían un descenso del empleo estimado.
- T. Asimismo, cabe destacar que las simulaciones planteadas, únicamente incorporan el efecto estimado que sobre el empleo produce un hipotético descenso en las contribuciones que deben ser satisfechas a la Seguridad Social por parte del empleador y su posterior compensación mediante la variación de la recaudación del impuesto sobre el valor añadido.
- U. Obviamente un modelo de esas características se muestra limitado para captar otros posibles efectos sobre la dinámica económica que podrían alterar las conclusiones aquí obtenidas, por efectos indirectos sobre la evolución del empleo asalariado, por efectos indirectos.
- V. Tratar de captar estos otros efectos desborda los límites de este estudio, entre otras razones por lagunas existentes en la disponibilidad de información estadística adecuada.
- W. En este sentido, por falta de datos disponibles y recursos, no se incorporan al análisis de este Informe otras fuentes de tributación como el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas o los Impuestos Especiales, como ejemplo, que también podrían ser objeto de posibles incrementos recaudatorios para el sostenimiento del sistema de financiación de la Seguridad Social.

En síntesis y en general, *“...La crisis financiera ha demostrado las debilidades de muchos de los esquemas de organización de la Seguridad Social pero, al mismo tiempo, ha reforzado el papel de la Seguridad Social como forma de solidaridad social...Principalmente ha actuado como un colchón económico, reforzado la cohesión social y mejorado la estabilidad socio-económica. Probablemente, pueda jugar un papel importante para restaurar la confianza del público...”* (ISSA, 2011:22)

No resulta sencillo extraer resultados concluyentes sobre qué consecuencias ha tenido la crisis para el sistema financiero de la Seguridad Social, entre otras razones, porque la misma no ha concluido, aunque pueden resumirse (Euzéby, 2010) en lo que esta significando en aras de:

- ✓ Reforzar los vínculos entre las contribuciones y los beneficios recibidos, es decir, que los potenciales beneficiarios de las prestaciones sociales sean cada vez más conscientes de que sus pagos revertirán en beneficios para ellos,
- ✓ Incrementar la participación de los hogares en los gastos de salud (hospitalarios y farmacéuticos), lo que en España se conoce como “copago”,

- ✓ Aumentar las medidas de prevención para disminuir los riesgos y, en definitiva, los pagos derivados, y
- ✓ Potenciar el retorno al trabajo de desempleados e inactivos y la conservación en el trabajo activo de mujeres, personas próximas a la jubilación y personas que han superado la edad legal de jubilación. La otra gran propuesta es acrecentar la entrada de los jóvenes en el mercado de trabajo y aumentar las bases de cotización, eliminando, por ejemplo, los topes.

De todas formas, la financiación de la Seguridad Social supone siempre, cualquiera que sea el modelo elegido, el país o la época considerada, una mezcla, un “mix” de ingresos que pueden clasificarse en los siguientes grandes grupos:

- ✓ Cotizaciones sociales abonadas por los trabajadores y los empresarios.
- ✓ Aportaciones públicas del Estado, provenientes bien del sistema tributario en su conjunto, bien de un tributo afectado específicamente (total o parcialmente) a esta financiación, bien mediante los llamados “beneficios fiscales”, “*tax expenditures*” en la terminología anglosajona que, en el fondo, no son sino manifestaciones de gasto público directo mediante el uso del sistema tributario (exenciones, reducciones en la base imponible, etc.) y que incentivan determinados comportamientos, verbigracia, la adquisición de Planes individuales de pensiones.
- ✓ Los rendimientos obtenidos de las inversiones y Fondos de las propias instituciones de la Seguridad Social, y
- ✓ Los pagos directos, totales o parciales (copagos) realizados por los beneficiarios directos de las prestaciones sociales.

En esta perspectiva se inserta el análisis realizado en este estudio tratando de relacionar el uso de mecanismos financieros como las cotizaciones sociales con la dinámica del empleo asalariado, indagando sobre la extendida idea de que estos instrumentos constituyen un impuesto sobre el uso de trabajo y por tanto penaliza la utilización de este recurso por parte del sistema productivo, abriendo el camino a procesos de sustitución de trabajo por capital y, en suma, ahondando en los problemas estructurales de desempleo que padecen muchas de las economías desarrolladas.

Los resultados obtenidos en este terreno no son quizás excesivamente optimistas en cuanto los efectos a obtener con la sustitución de fórmulas de financiación de las prestaciones sociales a través de cotizaciones por otras figuras impositivas en lo que a posibilidades de impulsar la creación de empleo se refiere.

No obstante, más allá de estas conclusiones, que hay que contextualizar en su ámbito institucional y leer con las restricciones que introduce la calidad y extensión del aparato estadístico disponible, la financiación con cargo a los PGE es una tendencia que ya se está imponiendo paulatinamente en los sistemas europeos y, en particular en el español, al compás de la universalización y/o complementación de determinadas prestaciones sociales, en particular en la atención a la salud y a la vejez.

El modelo de financiación de la Seguridad Social española no responde, como también sucede en los sistemas de financiación europeos, a ningún modelo o

esquema de financiación predeterminado, por lo que puede ir evolucionando a lo largo del tiempo, sin verse restringida tal evolución por la necesidad de adaptarse a un pretendido sistema óptimo, dado que tal sistema no existe, ni tampoco hay consenso doctrinal al respecto.

El modelo de financiación de la Seguridad Social en España, salvo la necesidad de que su gestión sea pública y en manos del Estado, no tiene restricciones constitucionales que impongan limitaciones a la hora de elegir una u otra fuente de financiación como predominante.

Tampoco se plantean restricciones constitucionales a la hora de configurarlo como un sistema principalmente PAYGO o, si fuera el caso, centrado en la capitalización. Sin embargo, la doctrina del TC se ha construido de manera favorable al mecanismo de PAYGO, quizás por responder las SSTTC a cuestiones judiciales surgidas en un momento histórico en que el citado mecanismo PAYGO era el predominante.

El sistema español de Seguridad Social, tanto en lo referente a sus recursos, como a sus prestaciones y gestión, responde a un precipitado histórico y ha ido cambiando a lo largo del tiempo, por lo cual, parece perfectamente flexible a la hora de adaptarse a los nuevos entornos económicos y sociales.

En el esquema de financiación de la Seguridad Social española ha predominado el consenso desarrollado en torno al mismo por el “Pacto de Toledo” y parece razonable y deseable que las futuras reformas se hagan de manera consensuada y en desarrollo del citado Pacto.

La ausencia de una normativa europea vinculada a las formas, maneras y estructuras de financiación de la Seguridad Social en la UE favorecen la adopción de varias fórmulas para hacer sostenible el sistema español de Seguridad Social.

Al igual que ha sucedido en Europa, el modelo español de financiación de la Seguridad Social tiene que enfrentarse, para hacerlo sostenible, eficaz y eficiente, sin perder sus idiosincrasias de contribución a la equidad y la cohesión sociales, a desafíos estructurales (envejecimiento, incidencia de la inmigración, alteraciones en los modelos laborales, etc.) y coyunturales, destacando entre estos últimos la crisis económica.

Sin embargo, sería un error alterar la financiación de la Seguridad Social en atención, exclusivamente, a la crisis económica y sin tomar en consideración el impacto en el mismo tanto de los debates acerca del propio alcance de las prestaciones a la Seguridad Social como de los desafíos a largo plazo sobre el modelo, en especial, el envejecimiento creciente de la población española y la reducción de la tasa de reparto.

En el sistema español de financiación de la Seguridad Social sigue atendiendo predominante al recurso de las cotizaciones sociales; sin embargo, los fondos del Estado han ido cubriendo los déficits del mismo, tanto para atender necesidades o prestaciones no vinculadas a colectivos cotizantes, verbigracia, pensiones no contributivas, como la insuficiencia de tales recursos.

En este sentido, más allá de las exigencias financieras que exige la crisis económica para garantizar la sostenibilidad del sistema y las soluciones “ad hoc” que se vayan adoptando, sería razonable, por la eficiencia en la gestión que

introduce, seguir avanzando en la estrategia de clarificación de fuentes de financiación, reservando, como se ha venido haciendo en los últimos lustros, el recurso a los PGE (en el nivel territorial que corresponda o se determine) para las prestaciones de carácter universal y/o complementarias y los instrumentos de cotización para sufragar aquellas prestaciones vinculadas directamente a la actividad productiva o laboral (o no actividad), denominadas contributivas o profesionales.

La crisis económica actual, de la misma forma que en muchos Estados europeos, hace que una financiación excesiva para el conjunto de las prestaciones del sistema de la Seguridad Social mediante cotizaciones sociales pueda no ser ni eficaz, ni eficiente. Puede no ser eficaz, a tenor del elevado nivel de desempleo registrado y por el descenso en la recaudación que en este contexto conlleva, al tensar la base recaudatoria a la baja, ni tampoco por los efectos negativos (siquiera discutidos y no excesivamente pronunciados) que la financiación a través de cotizaciones sociales puede introducir en la dinámica generación de empleo.

Para asegurar la sostenibilidad de la financiación de la Seguridad Social español y, en definitiva, el propio modelo se apunta como adecuado un cierto cambio en la estructura de sus ingresos.

Una alteración en la estructura de los ingresos de la Seguridad Social no debe hacerse de forma radical, ni sustituyendo totalmente a las cotizaciones sociales por otro recurso o recursos, ni sin tomar en consideración las otras dos partes fundamentales del funcionamiento de la propia Seguridad Social: las prestaciones y la gestión.

Sustituir cotizaciones de la Seguridad Social o, mejor dicho, reducir el peso de las primeras y, a cambio, aumentar el papel de los impuestos en la financiación de la Seguridad Social es una técnica consolidada y realizada ampliamente en varios Estados de nuestro entorno, con resultados mixtos y variadas experiencias, ninguna consolidada ni que pueda conceptuarse como perfecta u óptima.

Parece posible, en el contexto actual, de manera gradual y sin considerarla como la panacea para solucionar los problemas de nuestra Seguridad Social, que los menores recursos derivados de una reducción en las cotizaciones de la Seguridad Social se compensen con una elevación moderada de las alícuotas del IVA.

La razón para la propuesta anterior, siempre limitada y con ineludibles incertidumbres a la hora de estimar sus resultados, es el efecto positivo que la misma tendría sobre el mercado de trabajo español.