

EL PAPEL DE LA SEGURIDAD SOCIAL CLAVE DEL BIENESTAR: SITUACIÓN ACTUAL Y RETOS DE FUTURO

Como dice el profesor Vicenç Navarro, en la política social desarrollada en España, han destacado tres intervenciones históricas:

- Inicio del período democrático: gran expansión del Estado de Bienestar con un gran crecimiento del gasto social que era insignificante.
- Entrada del euro: La reducción del déficit público establecido por el Tratado de Maastricht (del 7% del PIB al 3% en 1998 y al 0,2% en 2002) se consiguió, en gran parte, con la reducción del gasto social.
- A la crisis económica, política y social iniciada el 2008, se le hace frente básicamente con políticas de austeridad, reformas laborales y recortes sociales.

¿Cómo estamos en la actualidad? El Estado de Bienestar no ha tenido el desarrollo deseado. Hoy no contribuye, como en sus mejores momentos, a garantizar la cohesión social y la igualdad. Veamos:

- No existe pleno empleo y, en términos generales, y el que hay es de muy baja calidad.
- La protección frente a las necesidades sociales no es plenamente satisfactoria.
- La calidad de los servicios públicos, se está deteriorando por la reducción del gasto público.
- Con las Reformas laborales, que tanto poder dieron a los empresarios, el modelo de relaciones laborales ya no protege al frágil frente al poderoso.

En relación con la Seguridad Social, es importante recordar la importancia que ha tenido y está teniendo con las múltiples medidas que ha puesto en marcha en la lucha contra los efectos de la pandemia y que está suponiendo un esfuerzo muy grande del conjunto de la Administraciones Públicas para dar cobertura a 700.000 prestaciones de Incapacidad Temporal (IT-Covid), a 3,4 millones de trabajadores protegidos con prestaciones por desempleo por ERTE aún no teniendo las cotizaciones suficientes y a más de 1,4 millones de autónomos que han percibido o están percibiendo la prestación por cese de actividad. Sin olvidar la exoneración por ERTE de cotizaciones empresariales a más de 3 millones de trabajadores y a 1,5 millones de autónomos, además de los aplazamientos y moratorias para el pago de cuotas empresariales y del Régimen Especial de Trabajadores autónomos (RETA).

La prioridad de la Seguridad Social ha sido la de **ayudar a proteger la salud y el empleo**, además de **minimizar el impacto económico sobre la actividad productiva**. Un impacto que como se puede comprobar, está siendo soportado por el Sistema de la Seguridad Social, por una parte, con incrementos de prestaciones y, por otra, con pérdidas de ingresos.

Una situación extraordinaria como la que estamos padeciendo y en la que la Seguridad Social, como tantas veces, está volviendo a ser un pilar fundamental, necesita una **financiación extraordinaria para sufragar las medidas de protección social y de la actividad económica puestas en marcha** y que debe realizarse con aportaciones suficientes de los Presupuestos Generales del Estado, que tienen que permitir que la situación del conjunto de la Seguridad Social no se vea afectada por lo que estamos viviendo en este momento.

Esta financiación extraordinaria debe de ser financiada con deuda, no queda más remedio, y debe hacerse en el menor tiempo posible. De momento el Gobierno ha transferido 30.000 millones de euros adicionales, que sumados a los 13.800 millones anteriores estamos hablando de 43.800 millones de euros transferidos este año.

Pero como quiera que, una vez más, la mitad de esa cantidad **se ha realizado en forma de préstamos**, se está creando una situación ficticia de deuda de la Seguridad Social con el Tesoro Público que creemos debe ser corregida. Es una cuestión conocida por los diferentes Gobiernos que, al parecer, es compartida por el actual Gobierno progresista, pero que debe concretarse a la mayor brevedad posible.

Ciñéndonos al Sistema de pensiones, sería bueno situar el debate con una gran primera idea fuerza: **la situación del sistema de pensiones no se ha modificado con motivo de la pandemia**. Al contrario que otras materias, donde hay un impacto evidente, como la crisis económica o la pérdida de empleo, el sistema de pensiones no ha sufrido cambios sustanciales y sigue teniendo los mismos retos que tenía antes de la pandemia y que tienen que ver con:

1) **La suficiencia de las pensiones.**

2) la sostenibilidad del sistema y

3) **la evolución de la demografía, sobre todo por la incorporación a la jubilación de la generación del Baby Boom**. No son la natalidad, la longevidad o el incremento de la esperanza de vida la clave de la exigencia mayor del sistema de pensiones. El reto es la presión que va a tener el sistema con la incorporación, de la generación más numerosa de nuestra historia, en la edad de jubilación y eso significa que vamos a tener que abordar estos retos. **Son retos que teníamos antes de la pandemia y son retos que tenemos después de la pandemia. Y por lo tanto es ahí donde hay que situar el debate.**

Son retos exigentes pero perfectamente asumibles y gobernables y que no se pueden ni deben resolver con fórmulas mágicas. Los problemas de la Seguridad Social no los van a resolver las cuentas nacionales, ni lo va a resolver la sustitución del Sistema Público de Pensiones por un sistema complementario de capitalización individual. Los sistemas de seguridad social públicos de reparto no son sistemas de capitalización individual. No se puede comparar los niveles de las aportaciones con los niveles de las prestaciones porque son un sistema de aseguramiento colectivo y conjunto que, además tiene un componente de solidaridad.

En los últimos años, se viene observando una tendencia a importar modelos de protección social de otros países, orientados a proteger con una pensión pública mínima, complementada con sistemas de capitalización (Holanda, Dinamarca, Reino Unido o Suecia). Es bueno saber lo que ocurre en otros países pero no para importar modelos que tengan importantes costes sociales. Además, los sistemas de pensiones de cada país no se pueden aislar de otras variables como la tasa de actividad, el empleo masculino y femenino, la demografía, la productividad o su estructura fiscal.

Por otra parte, abordar el debate sobre las pensiones con rigor, exige apartarse de orientaciones sesgadas y, a menudo, llenas de mala intención, dirigidas a analizar un sistema de reparto, propio de un aseguramiento colectivo universal, que tiene un segmento contributivo y otro asistencial y una financiación mixta con cotizaciones sociales y aportaciones del Estado, utilizando variables financieras propias de los sistemas individuales de capitalización.

Es lo que han hecho en sus últimos estudios el **Banco de España y el Instituto de Actuarios Españoles**. Y esto, que ya carece de sentido, se convierte en lamentable cuando es el Banco de España quien pretende poner en cuestión las pensiones públicas.

Hay que recuperar la senda del consenso político y del acuerdo social en el marco del Pacto de Toledo, lo que significa retrotraer la situación al último acuerdo alcanzado en ese seno que fue el del año 2011. La realidad nos dice que las reformas negociadas y acordadas en el ámbito del Diálogo Social entre 1996 y el 2011, han buscado un equilibrio entre protección, suficiencia y sostenibilidad del sistema. Las realizadas sin diálogo y sin acuerdo, es decir las reformas unilaterales e impuestas por los Gobiernos anteriores al año 1996 y posteriores al año 2011, han buscado exclusivamente el ajuste y la reducción del gasto por la vía de los recortes de las prestaciones.

Y recuperar la senda del consenso político y del acuerdo social, supone que se tienen que abordar a la mayor brevedad posible, dos cuestiones que son claves:

- 1) Derogar la Reforma de pensiones del 2013: Con esta medida, se recuperaría la fórmula de **revalorización que garantiza el poder adquisitivo de las pensiones, se eliminaría el factor de sostenibilidad de aplicación automática** y se mejorarían cuestiones como la plena integración de las empleadas del hogar y de los trabajadores agrarios, las pensiones mínimas o la mejora de los requisitos para el acceso a las diferentes modalidades de jubilaciones anticipadas.
- 2) Tomar medidas que nos permitan **equilibrar financieramente la situación de la Seguridad Social**.

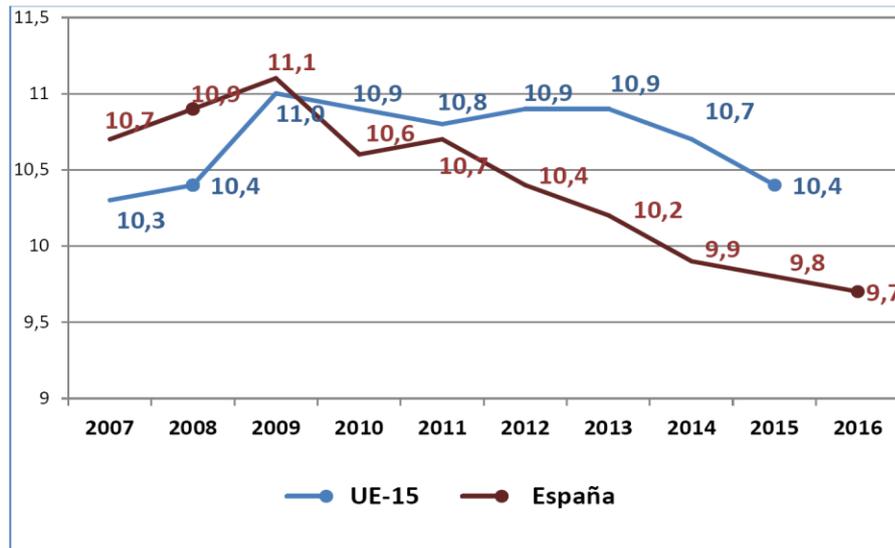
Las medidas deben de adoptarse en una doble dirección:

- De una parte reforzar los ingresos por cotizaciones a la Seguridad Social. No puede ocurrir que, un Sistema como el de la Seguridad Social en el que las cotizaciones sociales son la fuente más importante de su financiación, aunque no la única, tenga a una cuarta parte de sus integrantes que no cotiza por sus ingresos reales (trabajadores con las bases máximas topadas, los trabajadores del RETA que no cotizan por sus ingresos reales como tampoco lo hacen los del Sistema Agrario y las trabajadoras del Hogar). No es aceptable de ninguna manera.

No cotizar por los ingresos reales significa también que, una parte significativa tampoco tributa por ingresos reales, lo cual tiene un impacto importante en términos fiscales y en términos de ingresos de la Seguridad Social. Pero no obviemos que también tiene un impacto negativo en términos de protección social para esas personas cuando llegan las situaciones de necesidad. Porque la no cotización por ingresos reales de estos trabajadores significa un impacto en los ingresos del sistema, **pero también una menor prestación social**. Otras medidas para la mejora de los ingresos serían la eliminación de las bonificaciones y reducciones de las cotizaciones por creación de empleo, mejorar la lucha contra el fraude y conseguir una recuperación del empleo y de los salarios.

También hay que hablar sobre la recaudación por cotizaciones. Hasta el año 2016 las aportaciones empresariales han disminuido como consecuencia de la destrucción de empleo y por las actuaciones en el mercado de trabajo con las diferentes reformas laborales. Por otra parte, es bueno recordar que en los últimos 30 años los tipos de cotización han disminuido 4 puntos.

Gráfico IX.8 EVOLUCIÓN DE LAS COTIZACIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS EMPLEADORES (% DEL PIB) UE-15 Y ESPAÑA



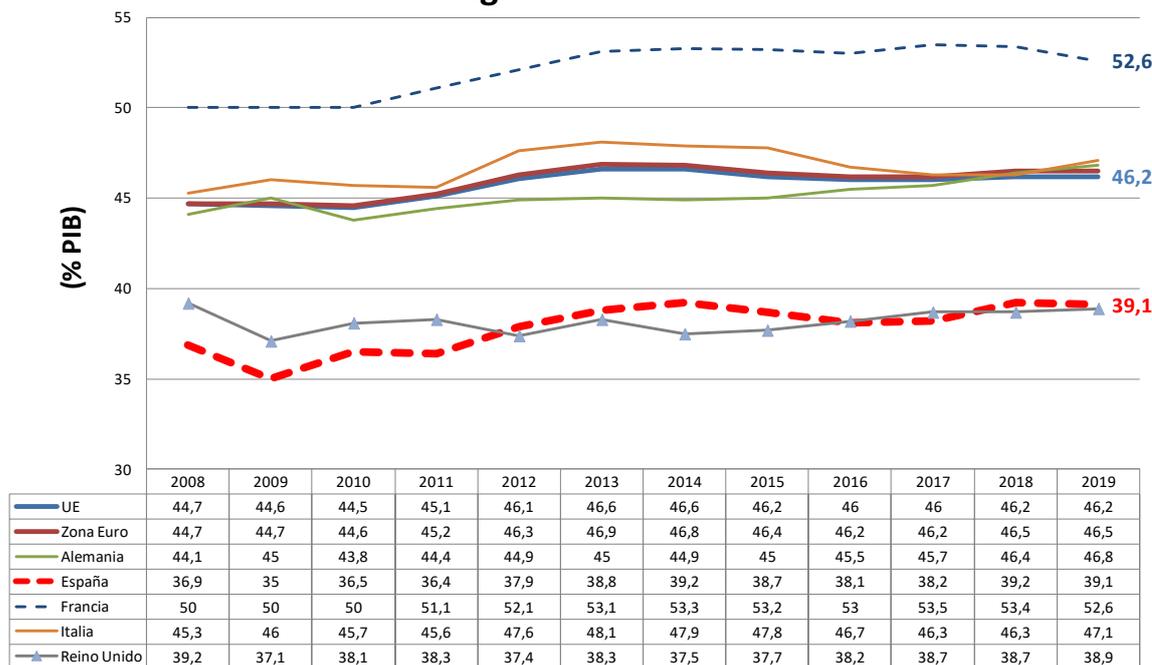
| Evolución de los tipos de cotización por contingencias comunes del Régimen General | | | | | | |
|--|-------|-------|-------|-----------|-----------|-----------|
| | 1982 | 1983 | 1984 | 1985-1992 | 1993-1994 | 1995-2016 |
| A cargo del empresario | 27,28 | 25,80 | 24,30 | 24,00 | 24,40 | 23,60 |
| A cargo del trabajador | 4,82 | 4,80 | 4,80 | 4,80 | 4,90 | 4,70 |
| Total | 32,10 | 30,60 | 29,10 | 28,80 | 29,30 | 28,30 |

Los tipos de cotización no son intocables. Ni los de las empresas ni los de los trabajadores

- **Y de otra, a través de una política fiscal adecuada.** La Seguridad Social tiene dos vías de financiación: las cotizaciones de las personas que están en activo y las aportaciones presupuestarias. Si caen los ingresos por la primera hace falta una mayor aportación de la segunda y para ello, se necesita una profunda reforma fiscal para poder disponer de un sistema impositivo que asegure, en primer lugar, que paguemos todos y, en segundo lugar, que pague más el que más tiene. Dicho de otra manera, un modelo fiscal que se caracterice por los principios de equidad, progresividad y suficiencia. Es muy necesario abordar el debate que resuelva el dilema de "qué modelo fiscal para qué Estado de Bienestar".

Es la única forma de garantizar un flujo de ingresos estable y suficiente mediante aportaciones del Estado y no en concepto de préstamos.

Ingresos Fiscales



Fuente: Eurostat. Total general government revenue

Tenemos 7,7 puntos menos de presión fiscal que la eurozona y esto, en términos de recaudación, supone dejar de ingresar más de 90.000 millones de euros. Y tenemos 7,1 puntos menos que la media europea, 13,5 puntos menos que Francia y 8 puntos menos que Italia.

Ya se ha señalado que la financiación extraordinaria se hará con deuda. Y hacer frente a esa deuda pública, exigía una respuesta de nuestro país, sin duda, pero también una respuesta europea. El acuerdo de la UE ha sido positivo pero insuficiente. Era imprescindible que Europa respalde la emisión de deuda que todos los países de Europa, no sólo los del Sur, van a necesitar para abordar una situación extraordinaria como esta. Pero no podemos pedir ayudas a Europa si no armonizamos, entre otras, nuestras políticas fiscales.

Pero la Seguridad Social no son solo las pensiones. Se acaba de aprobar el Ingreso Mínimo Vital, con el objetivo de erradicar la pobreza extrema. Es una medida que era necesaria y que se debe valorar positivamente. Se ha configurado **como una prestación de la Seguridad Social** y será compatible con la Renta de Garantía de Ingresos (RGI) vigente en el País Vasco. Es por tanto un derecho subjetivo y de carácter permanente en el ámbito temporal de aplicación.

En el trámite parlamentario, puede y debe mejorarse su diseño y su contenido, entre otras cosas, para corregir algunas deficiencias técnicas entre las que destaca el hecho de que, de forma inexplicable, se haya excluido de su cobertura para el año 2020 a las personas perceptoras del subsidio por desempleo, lo que no es entendible.

Su aprobación, ha permitido cubrir un vacío de cobertura de la protección social pero que no era el único. El sistema de protección por Desempleo presenta vacíos de cobertura más que evidentes. Con el I.M.V. se van a cubrir una parte de ellos pero no cubre la totalidad. En el cuadro siguiente, se puede observar el gasto que ha habido en prestaciones contributivas, subsidios y políticas activas de empleo, desde el año 2002 hasta la fecha, y se puede apreciar con absoluta nitidez, que las cotizaciones por desempleo son más altas que las prestaciones

contributivas. **Es muy conveniente reordenar las cotizaciones por desempleo que ahora financian además de las prestaciones contributivas, las asistenciales y las políticas activas de empleo.**

Saldo del Sistema de Desempleo (millones de euros)

| Año | GASTOS | | | | INGRESOS | SALDO REGISTRADO | SALDO CONTRIBUTIVO |
|-------|----------------------------|----------------------------|-------------------|--------------|------------------------|--|---|
| | Prestaciones Contributivas | Prestaciones Asistenciales | Políticas activas | TOTAL Gastos | cotizaciones desempleo | Ingresos cuota desempleo - gasto prestaciones y PA | Ingresos - Gasto prestaciones contributivas |
| 2002 | 7.829 | 3.096 | 4.808 | 15.733 | 13.474 | -2.259 | 5.645 |
| 2003 | 8.329 | 2.796 | 5.357 | 16.482 | 14.533 | -1.949 | 6.204 |
| 2004 | 9.140 | 3.010 | 5.702 | 17.852 | 15.451 | -2.401 | 6.311 |
| 2005 | 9.751 | 3.215 | 6.109 | 19.074 | 16.793 | -2.281 | 7.042 |
| 2006 | 10.601 | 3.309 | 6.990 | 20.900 | 18.245 | -2.655 | 7.644 |
| 2007 | 11.527 | 3.501 | 7.067 | 22.095 | 19.356 | -2.739 | 7.829 |
| 2008 | 14.290 | 3.872 | 6.385 | 24.548 | 15.031 | -9.517 | 741 |
| 2009 | 23.803 | 8.563 | 7.281 | 39.647 | 18.419 | -21.228 | -5.385 |
| 2010 | 23.462 | 7.004 | 8.466 | 38.932 | 13.600 | -25.332 | -9.862 |
| 2011 | 20.754 | 11.100 | 7.714 | 39.569 | 18.152 | -21.417 | -2.602 |
| 2012 | 22.677 | 9.021 | 5.116 | 36.813 | 17.400 | -19.413 | -5.277 |
| 2013 | 21.456 | 8.651 | 3.765 | 33.872 | 16.777 | -17.095 | -4.678 |
| 2014 | 16.695 | 8.101 | 5.313 | 30.110 | 17.113 | -12.996 | 418 |
| 2015 | 13.042 | 7.619 | 4.150 | 24.811 | 17.853 | -6.958 | 4.811 |
| 2016 | 11.671 | 6.922 | 4.390 | 22.983 | 18.758 | -4.226 | 7.087 |
| 2017 | 11.024 | 6.373 | 5.575 | 22.972 | 19.750 | -3.222 | 8.726 |
| 2018 | 11.370 | 5.933 | 5.278 | 22.581 | 21.000 | -1.581 | 9.630 |
| 2019 | 12.285 | 6.416 | 8.138 | 26.839 | 22.740 | -4.099 | 10.455 |
| 2020* | 4.839 | 3.190 | 831 | 8.860 | 7.173 | -1.687 | 2.334 |

*Hasta abril 2020

Fuente: elaboración propia CCOO a partir datos SEPE

Se

puede observar que vamos a poder disponer de **10.000 millones de € de los excedentes** por desempleo. El Ministerio plantea **que se lleven a pagar pensiones**. No creo que sea adecuado porque **no se puede trasladar a la sociedad que se pagan pensiones desatendiendo las prestaciones y subsidios por desempleo**. Las prestaciones por desempleo tienen lagunas importantes y más desde los recortes del 2012 que reducían la prestación, a partir del día 181, del 60% al 50% de la base reguladora. Además **hay miles de desempleados sin cobertura y que tienen necesidades**. En consecuencia, **primero mejoramos las prestaciones por desempleo** y luego reordenemos cotizaciones para poder pagar pensiones con el excedente final.

En definitiva, necesitamos más pronto que tarde una estructura de ingresos que nos permita abordar con éxito los retos que tiene por delante nuestro Sistema Público de Seguridad Social.

Donostia 29 de mayo de 2021

Eduardo García Elosua