

¿Pensiones sin cotizaciones?

Lourdes López Cumbre

Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Cantabria

Consejera académica de Gómez-Acebo & Pombo

La Autoridad Fiscal Independiente afirmaba estos días, en su balance del Programa de Estabilidad en el periodo 2016-2019, que la deuda de la Seguridad Social española alcanzará en los próximos años los 10 000 millones de euros. Por su parte, el Fondo de Reserva, creado en épocas de bonanza para sustentar los posibles déficits en etapas de crisis, ha consumido unos 40 000 millones en los últimos cuatro años y prevé disponer de otros 6000 millones en este 2016 (creado con 10 000 millones, llegó a alcanzar los 70 000 millones y hoy dispone —siempre en cifras aproximadas— de unos 32 000 millones).

1. Además de las reformas contables que suelen operar sobre las pensiones o las prestaciones de la Seguridad Social (se reducen sus cuantías para ahorrar, se hacen más rígidos los requisitos de acceso para expulsar a potenciales beneficiarios o se modifican las reglas de cálculo para adaptarse a las previsiones demográficas futuras) y de la modernización de la gestión (tanto para recaudar como para dispensar pensiones o prestaciones del sistema), no suelen plantearse otras alternativas para equilibrar su balance financiero (impidiendo que los gastos superen a los ingresos).
2. Si, como afirmaba el presidente de la CEOE en una de sus últimas intervenciones públicas —con una expresión poco afortunada pero no exenta de razón—, el trabajo del futuro no será como el trabajo del pasado (fijo, en una misma empresa, con antigüedad y con salario estable), quizá convenga plantearse que, además de adecuar las pensiones actuarialmente, convendría empezar a considerar alternativas a la financiación tradicional de la Seguridad Social.

Un modelo contributivo como el español se basa, fundamentalmente, en las cotizaciones de empresarios y trabajadores. Pero si el trabajo escasea o el desempleo aumenta o los salarios disminuyen, la principal fuente de ingresos deviene insuficiente para mantener los gastos de la Seguridad Social, también cada vez más crecientes, entre otras razones, por la longevidad de la población y el coste de las pensiones de jubilación.

En una primera aproximación, procede valorar si las cotizaciones actuales admiten una reforma. Si se incrementan, los empresarios se opondrán, argumentando que se elevan sus costes laborales. Si se reducen, el déficit apuntado crecerá, dejando en una situación de insolvencia a la tesorería del sistema.

Hasta el momento, la única fórmula para modificar la cotización ha venido por el ajuste de sus bases a los salarios reales (cotizar por todo el salario que se percibe para que así la contributividad —recibir en proporción con lo

N. de la C.: En las citas literales se ha rectificado en lo posible —sin afectar al sentido— la grafía de ciertos elementos (acentos, mayúsculas, símbolos, abreviaturas, cursivas...) para adecuarlos a las normas tipográficas utilizadas en el resto del texto.

cotizado— resulte más ajustada) y por el tope de aquéllas (máximo y mínimo en paralelo a la cuantía, también máxima y mínima, de las pensiones). Pero, tal vez, podría plantearse una alteración del tipo aplicable, fijado, con carácter general, para las contingencias comunes y para todo tipo de empresa y de trabajador por cuenta ajena, en un 28,3 % global (4,7 % a cargo del trabajador y 23,6 % por parte de la empresa). Esto supone que las empresas que más trabajadores tienen, más contribuyen, mientras que las que optan por un proceso de mecanización mayor, con menor mano de obra, aportan menos recursos al sistema. Lógicamente, la cotización se destina a proteger a las personas de sus riesgos, por lo que el elemento personal responde al principio básico de este sistema contributivo.

Pero algunos países europeos se han planteado calcular el potencial de la empresa no en su aspecto estático o patrimonial, sino en el aspecto dinámico o de instrumento de creación de valor añadido a través de un gravamen sobre las amortizaciones. La fórmula se utilizaría no en sustitución de la cotización sobre salarios, sino como complemento de ésta y establecería una escala variable como mecanismo de fiscalización de las amortizaciones y como correctivo de ciertas deficiencias fundamentalmente detectadas en el hecho de que contribuyen más al sistema no las empresas más productivas o las que obtienen más beneficios, sino las que contratan a más trabajadores. Del mismo modo, algunos países aplican asimismo un tipo progresivo de cotización en función de tramos salariales.

Por lo demás, modular el tipo de cotización puede resultar más atractivo para una empresa que recurrir a las bonificaciones, reducciones o indemnizaciones para contratar indefinidamente, tan ensayadas y tan ineficaces a juzgar por el ingente volumen de contratación temporal. De esta forma, reducir el porcentaje de cotización (en un punto o incluso aunque sólo fuera unas décimas) en relación con todos los trabajadores de las empresas que cumplen escrupulosamente con sus obligaciones laborales y de la Seguridad Social y sancionar en el mismo porcentaje a las que no lo hacen podría resultar mucho más efectivo —y más rentable para el sistema—.

Con todo, esta hipótesis plantea algún inconveniente. El primero, la perturbación de las previsiones económicas de los sujetos obligados que, en cada momento, sufrirían la incertidumbre de conocer cuál es el *quantum* de su cotización. El segundo, la gestión. Un sistema acostumbrado a una gestión sencilla proveniente de la aplicación de un mismo tipo de cotización al margen de circunstancias diferenciadoras entre empresas tiende a rechazar un sistema de mayor complejidad burocrática como es el que generaría un tipo móvil de cotización.

Pero no debería resultar una contraindicación toda vez que nuestro sistema está acostumbrado a gestionar cotizaciones distintas (contingencias comunes y contingencias profesionales) y el nuevo sistema de liquidación directa (facturación) permitiría a una Administración dotada de personal muy cualificado como es la Seguridad Social aplicar el tipo correspondiente en cada situación. Con el convencimiento, por lo demás, de que el tipo más general será el fijado como básico por el legislador.

3. También cabría plantear, como apunta algún programa electoral, la asignación impositiva para financiar la Seguridad Social. Se trataría, pues, de facilitar recursos desde los Presupuestos Generales del Estado para la financiación de la Seguridad Social que, como es sabido, dispone de su propio presupuesto. Nada nuevo. Las precedentes leyes de la Seguridad Social y también la actual señalan, entre sus fuentes de financiación, las aportaciones del Estado (art. 109.1a LGSS). Pero han sido muchos los años destinados a reclamar una «separación» de fuentes (para que las cotizaciones financiaran las pensiones contributivas y para que los impuestos financiaran las prestaciones asistenciales o no contributivas) como para demandar ahora su «convergencia». En el pasado, la cotización suponía el 90 % de los ingresos de la Seguridad Social; hoy alcanza un 78,02 %, aproximadamente, proviniendo de otras fuentes los recursos necesarios para su sostenimiento.

No constituye ésta, sin embargo, la principal objeción a esta propuesta. La más importante sería el incremento de la presión fiscal. Bien es cierto que el recurso a la financiación

por impuestos no ha de significar necesaria y obligatoriamente un incremento de la carga impositiva, sino la reasignación de recursos mediante la reformulación de la estructura impositiva actual.

En cuanto a la formulación del impuesto, puede plantearse una amplia gama de soluciones, desde una transferencia del Estado de forma genérica utilizando recursos de impuestos ya existentes (IVA, sociedades, transmisión patrimonial, etc., con la aplicación de un «céntimo social» como ocurre con el «céntimo sanitario» medioambiental) hasta un impuesto finalista (impuesto demográfico, tasa de reserva demográfica, tasa de solidaridad intergeneracional, etc.) que se integraría en el Fondo de Reserva de la Seguridad Social o directamente en el presupuesto de esta última. Un sistema muy similar a la contribución social generalizada francesa que grava la riqueza de las personas y las ventas efectuadas por las grandes empresas por encima de un determinado umbral. No se trataría de una cotización, sino de un impuesto destinado a la financiación de la Seguridad Social que se materializaría mediante una retención no sólo de las rentas más altas, sino de propiedades, seguros, inversiones, construcción, capital, etc., a partir de una determinada cantidad y no en todo caso o con carácter progresivo.

No se trata de una propuesta pacífica, toda vez que sus detractores consideran que cualquier incremento impositivo implicaría un incremento de precios que repercutiría doblemente en los trabajadores, como tales y como consumidores. Y eso significaría indirectamente una menor capacidad adquisitiva de aquéllos. Si se tiene en cuenta que, en España, en los últimos años, los salarios han perdido poder adquisitivo (en algunos casos hasta un 19 % de pérdida total), la solución no parece del todo idónea. Es cierto que la devaluación salarial se ha utilizado, básicamente, para ganar o recuperar competitividad durante la crisis económica, pero esa devaluación se ha traducido indefectiblemente en una menor recaudación para la Seguridad Social. Incluso aunque esta última está recuperando cotizantes (3,3 % de subida en el último año), la recaudación no se eleva en la misma proporción (lo hace en un 0,7 %) precisamente por el tipo de empleo

que se genera (temporal, a tiempo parcial y con salarios más bajos). No obstante, este nuevo impuesto que serviría para grabar la riqueza en sus diversas manifestaciones contribuiría a reequilibrar esa pérdida salarial a través del mantenimiento del sistema de la Seguridad Social.

4. Finalmente, cabría tener en cuenta todo el esfuerzo de protección realizado tanto por empresas como por trabajadores. El sistema de la Seguridad Social siempre ha tenido en cuenta la posibilidad de mejorar sus prestaciones con un sistema complementario. Tras la implantación de los planes y fondos de pensiones, los planes de empleo (aquellos en los que el promotor es la empresa y el partícipe es el trabajador) permiten que las empresas destinen parte de sus recursos a incrementar (con un sistema complementario que no sustitutivo) las prestaciones de sus trabajadores mediante aportaciones a fondos de pensiones. Este esfuerzo global podría ser considerado en términos de protección social permitiendo una ligera rebaja de las cotizaciones a la Seguridad Social por este otro esfuerzo, ahora compensado con algunas desgravaciones fiscales.

A priori, esta propuesta podría resultar perjudicial para la caja de la Seguridad Social entendiendo que se promueve la «externalización» de recursos que le son propios. Y esto es así porque la gestión de éstos la dispensan en la actualidad entidades financieras privadas. Pero, manteniendo el sistema actual, nada impediría permitir la opción de que este tipo de pensiones complementarias (basadas en un sistema de capitalización, que no de reparto) fueran gestionadas también dentro del sistema de la Seguridad Social en el ámbito público. De esta forma, el trabajador tendría una contribución y una pensión como la actual —básica y fundada en el sistema de reparto— y otra distinta —complementaria y regida por el principio de capitalización—, pero gestionadas ambas por la Seguridad Social. Siempre como alternativa a la actual gestión privada, que se mantendría en los mismos términos que en la actualidad.

5. En conclusión, cabe afirmar que las dificultades de financiación del sistema provocadas, básicamente, por un exceso del coste de las

pensiones y por una reducción progresiva de ingresos no deben permitir que se traduzca en una desconfianza en dicho sistema. La falta de confianza en el futuro de la Seguridad Social agravaría el otro gran mal que la acecha: la economía sumergida, esto es, recurrir al sistema sin haber contribuido a su sostenimiento. En términos constitucionales, se denomina *garantía institucional* la obligación de mantener los rasgos nucleares, identificadores, básicos, propios, típicos y esenciales de una institución. Si, como vaticinan algunos economistas, en unos años la tasa de sustitución del salario por la pensión (porcentaje que representa la pensión respecto del último salario percibido) se reduce del 73,9 % actual a un 45 %, no quedará nada

de la «esencia» del sistema contributivo de la Seguridad Social.

Pero, amén del papel socializador del sistema, se trata de un motor económico. Durante la crisis, la Seguridad Social ha amortiguado —con sus aplazamientos de deuda— la desaparición de empresas, que conseguían con este sistema el crédito que las entidades financieras no les dispensaban. Su desaparición lastraría el crecimiento económico, pues está demostrado que contribuye a incrementar la riqueza y el producto interior bruto del país tanto por lo que aporta —pensiones y prestaciones— como por lo que evita —pobreza y exclusión social—.