Tema 6: La política pública de Seguridad Social

1. Características de los programas de Seguridad Social
2. Formas de financiación
3. Efectos de las prestaciones de la Seguridad Social
4. Líneas de actuación y de reforma de la Seguridad Social

Bibliografía básica:

JIMÉNEZ, A. (1998): "El sistema de Seguridad Social" en CASTELLS, A. Y BOSCH, N. (DIRS.), El futuro del Estado del Bienestar, Civitas, Madrid.

COSTAS, A. (1996): "El debate sobre la reforma de la Seguridad Social: ausencia de los problemas de la transición" en V.V.A.A., Las políticas redistributivas, Fundación Argentaria-Visor, Madrid.

1. Características de los programas de Seguridad Social

Principios

1. Seguridad
2. Solidaridad

Objetivos (pueden entrar en conflicto)

1. Equidad individual (seguro): provisión de prestaciones basadas en la contribución realizada (sustitución de rentas).
2. Bienestar social (adecuación social): proporcionar a todos los ciudadanos una renta mínima independientemente de sus aportaciones.

1. Características de los programas de Seguridad Social

Tipos de programas

1. Programas de seguros o sustitución de rentas individuales → redistribución de ingresos dentro del ciclo vital de cada individuo (ahorro forzoso).
   a) Participación obligatoria
   b) El derecho a ser beneficiario y el nivel de prestaciones depende de las cotizaciones realizadas.
   c) Percepción de prestaciones comienza ante alguna contingencia (desempleo, enfermedad, edad).
   d) No implican verificación de recursos
2. Programas de transferencias monetarias → redistribución o reducción de la pobreza
   a) A nivel intergeneracional (jubilación)
   b) A nivel intrageneracional (activos – pasivos)

1. Características de los programas de Seguridad Social

Tipos de prestaciones

1. **Económicas**: transferencias monetarias que palían diferentes contingencias:
   a) Contributivas: aseguran a los trabajadores rentas de sustitución de sus ingresos de activo hasta un cierto límite. Financiadas por cotizaciones.
      - A activos: transferencias de renta sustitutivas de salarios para cubrir situaciones transitorias de falta de actividad.
      - A pasivos: transferencias de renta para la cobertura de necesidades básicas de subsistencia y rentas sustitutivas del salario.
   b) No contributivas: corrección de la pobreza y situaciones de necesidad. Financiadas por la imposición general.
      - Pensiones no contributivas, subsidio por desempleo, protección familiar, programas de lucha contra la pobreza.

1. Características de los programas de Seguridad Social

2. **Asistencia sanitaria**
   a) Prestación de servicios médicos gratuitos.
   b) Dispensación de productos farmacéuticos.
   c) Universalizada en España (no para fármacos).
   d) Gestionada por el INSALUD y las CCAA.

3. **Servicios sociales**
   a) Prestaciones no monetarias de carácter no sanitario.
   b) Centros de día, ayuda domiciliaria, subvención de vacaciones, rehabilitación de minusválidos, asistencia a la tercera edad, centros residenciales...
   c) Gestionada por el INSERSO

2. Formas de financiación

1. Las distintas fuentes de financiación deben adecuarse a los objetivos de las distintas prestaciones:
   a) Prestaciones contributivas: financiación con cotizaciones sociales
   b) Prestaciones no contributivas: financiación con impuestos generales
2. Fuentes de financiación:
   a) Cotizaciones sociales a cargo de la empresa y el trabajador detraídas en función de los salarios.
   b) Financiación pública: aportación del Estado (impuestos generales)
3. Alternativas:
   a) Sustituir cotizaciones sociales por imposición directa o IVA
   b) ¿Impacto de la rebaja de cotizaciones sobre el empleo y la competitividad de la economía?

3. Efectos de las prestaciones de la Seguridad Social

3.1. El problema de los objetivos y los instrumentos

Las prestaciones de la SS provocan efectos económicos derivados de

- La forma de financiación del sistema
- El tipo de prestaciones que proporciona

El debate sobre los efectos económicos de las prestaciones de la seguridad social puede centrarse en:

- Los objetivos (discusión escasamente abordada)
  - Necesidad de un sistema de transferencias públicas
  - Aspectos que deberían estar cubiertos
  - Niveles de las prestaciones
  - Cómo combinar eficiencia y equidad
  - Grado de libertad individual

3. Efectos de las prestaciones de la Seguridad Social

- Los instrumentos: ¿se pueden conseguir los mismos objetivos con instrumentos que reduzcan los efectos ineficientes de las prestaciones públicas?
  - Efectos macroeconómicos (del modelo de financiación mediante cotizaciones) sobre:
    - ✓ la competitividad, la presión fiscal, el déficit, la inflación o el crecimiento económico.
  - Efectos microeconómicos (de los sistemas de pensiones y prestaciones por desempleo) sobre
    - ✓ los incentivos al trabajo, al ahorro, a asumir riesgos
    - ✓ la productividad de LP, costes de producción
    - ✓ herencia, composición de la familia, calidad de vida ...

3.2. Efectos económicos del sistema de pensiones

a) Sobre la asignación de recursos

Provienen de la modificación del comportamiento económico de los agentes ante la generación de riqueza neta por la SS.

1. Efectos sobre el ahorro y la formación de capital (suele decirse que estas prestaciones reducen el ahorro y la formación de capital).
   - ⇒ Evidencia empírica: hay efectos de distinto signo y no está claro cuál predomina
2. Efectos sobre la oferta de trabajo: porque las prestaciones afectan a las decisiones de jubilación y a la oferta de trabajo de los jóvenes.
   - ⇒ Evidencia empírica: ambigua y contradictoria

b) Sobre la redistribución de la renta

1. Aunque el objetivo central de los sistemas de pensiones es la protección, también se producen efectos redistributivos a varios niveles.
   a) Funcional: debido a la financiación por la vía de las cotizaciones.
   b) Espacial: trasvase de renta entre territorios.
   c) Sectorial: desde la industria y los servicios hacia la agricultura.
   d) Personal: vertical y horizontal.

3. Efectos de las prestaciones de la Seguridad Social

3.3. Efectos económicos de las prestaciones por desempleo

Negativos

- Aumento del salario de reserva de los parados con cobertura
- Mayor selectividad en la búsqueda
- Alargamiento del período de desempleo

Positivos:

- Disminución de los costes monetarios de la búsqueda → búsqueda más eficiente.
- Mayor estabilidad del empleo, fomento del trabajo regular y estabilidad en el consumo.

4. Líneas de actuación y de reforma de la Seguridad Social

4.1. Evolución y reformas de la Seguridad Social (en España)

1. Crecimiento en la década de los 80 y principios de los 90 debido a la necesidad de cubrir carencias en coberturas sociales básicas.
   a) Mejora en las pensiones mínimas. Obligación legal de revisar anualmente las pensiones en función del IPC (Ley 1985).
   b) Creación de pensiones no contributivas para > 65 años sin derecho a una prestación económica (Ley de Pensiones no Contributivas de 1990).
   c) Extensión de la protección familiar (ayudas a hijos de personas no afiliadas a la SS).
   d) Relajación de requisitos de edad para acceder a la asistencia sanitaria gratuita hasta su universalización en 1989.
   e) Generalización del derecho a los servicios sociales aunque no se hubiera estado afiliado a la SS (residencias, hogares ...).

4. Líneas de actuación y de reforma de la Seguridad Social

2. Integración de colectivos de entidades que ejercían la función sustitutoria (con situación financiera desequilibrada).
3. Afrontar el crecimiento explosivo de algunas prestaciones: invalideces (corrección del fraude).
4. Reforma de la estructura financiera en 1989 con objeto de separar las fuentes de financiación de las diferentes prestaciones de la SS.
5. Acercamiento de las cotizaciones a los salarios reales.
6. Reformas en la prestación por desempleo:
   a) Problemas de gestión (fraude) + elevada tasa de paro → déficit del INEM + aumento de la aportación del Estado.
   b) Reducción prestaciones (cuantía y duración) + aumento período cotización (1992).
   c) Consideración como rentas del trabajo a efectos del IRPF

4. Líneas de actuación y de reforma de la Seguridad Social

4.2. Propuestas de reforma

- Giran alrededor de dos cuestiones:

1. Propuestas de reforma no estructural para desactivar la potencial crisis financiera y asegurar el equilibrio a largo plazo.
   a) Racionalización de las principales partidas de gasto.
   b) Mejora de la gestión en la vertiente de los ingresos.
2. Propuestas de reforma estructural destinadas a cambiar el diseño institucional del sistema de bienestar social para no distorsionar los incentivos:
   a) Al trabajo
   b) Al ahorro
   c) Al crecimiento económico

- Aún no existe en España consenso amplio sobre las reformas a estos dos niveles pero sí hay un consenso incipiente → Pacto de Toledo.

4.3. El Pacto de Toledo (1995)

Orígenes

- Contactos de la SS con organizaciones sociales sobre la conveniencia de introducir modificaciones en el sistema de pensiones debido a:
  - Crecimiento de la esperanza de vida
  - Factor demográfico en su conjunto (tasas de natalidad y mortalidad)
  - Nuevas formas de estructuras familiares (monoparentales, ancianos solos)
  - Evolución del mercado de trabajo
  - Competitividad

Modalidades

1. Contributiva: de carácter público y obligatoria.
2. No contributiva (para situaciones de necesidad) a cargo del Presupuesto del Estado.
3. Prestaciones complementarias de naturaleza libre y gestión privada.

Recomendaciones del Pacto de Toledo

1. Separación y clarificación de las fuentes de financiación (completar reformas previas):
   a) Prestaciones contributivas con cotizaciones sociales
   b) Prestaciones no contributivas y universales con imposición general
2. Constitución de reservas para evitar el aumento de las cotizaciones: presupuesto equilibrado a lo largo del ciclo (Fondo de Estabilización).
3. Mejora de las bases de cotización acercándolas a los salarios reales y un único tope de cotización (continuación).
4. Financiación de los regímenes especiales: igual acción protectora, igual contribución.
5. Simplificar e integrar los regímenes especiales en dos: trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia (completar la reforma de 1985).

4. Líneas de actuación y de reforma de la Seguridad Social

6. Mejorar los mecanismos de recaudación y luchar contra la economía irregular (reducir la morosidad).
7. Integración de la gestión: mejorar la eficacia gestora.
8. Sobre la equidad y carácter contributivo del sistema: mayor proporcionalidad de las prestaciones respecto al esfuerzo de cotización → computar más años para calcularlas. Continua la Ley 26/1985 (Ley de Pensiones).
9. Edad de jubilación: flexible, gradual y progresiva.
   a) Mantenimiento a los 65 años (la legal).
   b) Facilitar la prolongación voluntaria de la vida activa.
   c) Exoneración parcial o total de la obligación de cotizar.

4. Líneas de actuación y de reforma de la Seguridad Social

10. Mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones: revalorización automática en función del IPC.
11. Reforzamiento del principio de solidaridad con medidas como:
    a) Elevación de la edad máxima para percibir pensiones de orfandad.
    b) Equiparación de las pensiones mínimas de viudedad con las de jubilación.
12. Mejora de la gestión, especialmente en invalidez e incapacidad laboral (reducción del fraude).
13. Sistema complementario (capitalización): potenciar vía incentivos fiscales los sistemas voluntarios de ahorro y protección social (individuales y colectivos) para mejorar las prestaciones públicas.
14. Análisis y seguimiento de la evolución del sistema: evaluación periódica.