

## Situación actual e perspectivas do sistema de Seguridade Social

Profesor titular de dereiro do  
traballo e da Seguridade Social  
Universidade de Vigo

Jaime Cabeza Pereiro

**A**bordar unha materia como esta require dúas advertencias previas: a primeira, que a perspectiva de quen escribe estas liñas é a dun xurista, estudioso das normas xurídicas que xa están vixentes ou que xa estiveron vixentes e non a dun economista, que quizais puidese achegar datos de grande interese sobre a soportabilidade dun sistema de Seguridade Social nas condicións actuais e analizar, con datos actuais na man, qué sistema e qué grao de cobertura se podería sostener no futuro. A segunda, que as perspectivas do sistema son difíciles de prever, dadas as diversas tendencias de política legislativa preconizadas polos plurais grupos políticos que poden incidir na elaboración de textos normativos e na consecución de maiorías suficientes. Por iso, as reflexións sobre o futuro vanse centrar naquilo que parece comunmente aceptado, como son os Pactos de Toledo de 1995, e nunha crítica ós mesmos.

En todo caso, este escrito vai constar de dúas partes: a primeira referida á situación actual e a segunda ás perspectivas futuras.

Hai varios vectores que hoxe conflúen na conformación dun sistema caracterizado por unha grande confusión e, sobre todo, por un alto grao de desconcerto dos beneficiarios e dos cidadáns en xeral. Para abordalos sistematicamente, poderíase falar de sete fundamentais: 1) un déficit de seguridade entre os actuais e futuros beneficiarios das prestacións, 2) unha diminución xeral da intensidade da protección e do grao de cobertura, 3) un sistema caracterizado, paradoxicamente, pola súa asistematicidade e pola súa defectuosa técnica lexislativa, 4) un importante desconcerto sobre os mecanismos de financiamento da Seguridade Social, 5) unha incidencia de novos ámbitos normativos, que complican o conxunto de fontes de produción normativa, 6) unha defectuosa articulación entre as prestacións básicas e as complementarias, e 7) un afastamento progresivo do sistema real en relación co previsto na Constitución de 1978.

### 1. *Un déficit de seguridade*

Se se puidese falar dun trazo característico da normativa de Seguridade Social, este sería sen dúbida o seu sometemento á economía e ós diversos ciclos polos que esta atravesamos. Un exemplo moi evidente é a materia do desemprego: fronte ás melloras na cobertura que se producen en 1984 e 1989 (coa Lei 31/1984, de protección por desemprego e o Real decreto-lei 3/1989, de medidas adicionais de carácter social), a evolución crecente no volume de desempregados determina unha lexislación restrictiva nos anos 1992-93 (Lei 22/1992, de medidas urxentes sobre fomento do emprego e protección por desemprego e Lei 22/1993, de medidas fiscais, de reforma do réxime xurídico da Administración pública e de protección por desemprego). Outro tanto sucede coa lexislación referida ás pensións (á reforma en liña expansiva da Lei 24/1972, de financiamento e perfeccionamento da acción protectora do réximen xeral da Seguridade Social responde, en liña restrictiva, a Lei 26/1985, de medidas urxentes para a racionalización da estrutura e da acción protectora da Seguridade Social).

Este vaivén na calidade e cantidade da prestación seguramente está xustificado por criterios de axuste do gasto, e incluso debe aceptarse que se dirixe, en última instancia, a garanti-la pervivencia do sistema. Sen embargo, produce unha importante sensación de continxencia e inestabilidade que afecta á seguridade dos cidadáns. Non se trata tanto de seguridade desde unha perspectiva xurídico-formal, asimilable á seguridade xurídica,

senón dunha perspectiva máis material, cal é o índice de confianza que os beneficiarios actuais ou futuros poidan ter na cobertura das contingencias a que poidan estar sometidos. Neste sentido, é evidente a desconfianza xeral cara á recepción das prestacións a máis longo prazo, como é o caso máis paradigmático da xubilación. Os dereitos de configuración futura maniféstanse como demasiado dependentes de variables económicas e tamén demográficas. E, desde esta perspectiva, ponse en entredito unha das funcións máis esenciais da Seguridade Social, como é a de outorgarles confianza ós cidadáns.

Como consecuencia desta preocupación, rexorde ineludiblemente a dialéctica entre as bondades dun sistema de capitalización fronte ó actual de repartimento. Este maniféstase, pois, como demasiado sensible fronte a variables tales como índice de natalidade, índice de emprego e produtividade e situación económica xeral. Sen embargo, o de capitalización tropeza coa escasa estabilidade no emprego, que é un dos máis característicos sinais dos tempos. Na época do emprego precario, nada hai tan inseguro como un sistema no que cada un deba capitalizar a súa prestación futura, coa excepción, se cabe, duns poucos con maior capacidade de aforro e maior estabilidade no emprego.

## *2. Unha diminución na intensidade e na calidade da protección*

Na liña apuntada, as últimas tendencias dirixíronse moi nitidamente a reduci-la intensidade da protección. Os exemplos anteriores da xubilación e o desemprego son moi claros. As necesidades do Estado de sanea-las súas finanzas afectaron repetidamente ó índice de cobertura e, máis ca a isto, ós requisitos de acceso ás prestacións concretas. As causas que levaron a esta situación foron algunhas delas apuntadas: as variables dunha economía en crise cíclica, con épocas expansivas que non xeran suficiente confianza como para restablecer anteriores índices de protección, a revolución demográfica, caracterizada por un aumento nas expectativas de vida dos xubilados e por unha restricción importante na natalidade, a diminución nos índices de emprego, coas consecuencias evidentes de redución de ingresos pola vía das cotizacións...

Pero poden sinalarse tamén outras moi significativas: as políticas de auxilio ós sectores ou ás empresas en crise, as medidas de fomento do emprego a determinados grupos de traballadores, sexa para a súa contratación temporal ou indefinida, que na maioría dos casos implican importantes bonificacións e des-

contos na Seguridade Social, as xubilacións anticipadas que afectan a certos grupos de traballadores... Todas elas son medidas necesarias, pero que en moitas ocasións non poden ser consideradas coa suficiente antelación como para seren previstas nos cálculos financeiros. En fin, todas elas, actuando conxuntamente, producen como consecuencia inmediata o recorte na calidade da prestación.

Este recorte prodúcese en non poucas ocasións de forma directa, xa endurecendo os requisitos para acceder a determinadas prestacións, xa diminuindo a base reguladora para o cálculo das mesmas, xa reducindo o tipo correspondente. Con estas medidas, ben se produce unha expulsión de importantes continxentes do acceso á cobertura, ben un recorte na calidade da mesma. Pero non faltan outros mecanismos máis indirectos, pero con idénticas consecuencias. Entre eles, poden citarse a tributación fiscal crecente e que se vai xeneralizando a tódalas prestacións, de forma que o Estado xa desconta parte das mesmas antes de facelas efectivas, a cotización á Seguridade Social por parte dos desempregados do nivel contributivo a partir da Lei 22/1993 ou a previsión dun réxime sancionador particularmente incisivo, que castiga con dureza determinadas conductas que non sempre teñen entidade suficiente como para merecer tal repreensión.

Todas estas medidas legislativas contaron tamén nos últimos tempos cunhas tendencias xurisprudenciais especialmente favorables ós seus obxectivos. En tal sentido, é moi ilustrativa a casuística do Tribunal Supremo en relación co acceso á pensión por incapacidade permanente absoluta ou ó subsidio de prexubilación para maiores de 52 anos.

O endurecemento no acceso a certas prestacións no nivel contributivo produce tamén un segundo efecto reflexo, cal é –en palabras de González Ortega– unha “asistencialización do sistema”, que consiste en que os suxeitos expulsados do nivel contributivo se refuxian no asistencial, de prestacións inferiores e de peor calidade. Novamente a Lei 22/1992 é un exemplo claro nesta tendencia, se ben veu completada pola Lei 22/1993, que á súa vez endurece os requisitos económicos de carencia de rendas para acceder ó subsidio asistencial de desemprego.

### 3. *Un “sistema” pouco sistemático e de defectuosa técnica legislativa*

Xa desde unha perspectiva máis formal, o sistema de Seguridade Social é todo un exemplo de desorganización xurídica, desde logo non paliado suficientemente co Real decreto-lexis-

lativo 1/1994, polo que se aproba o texto refundido da Lei xeral de Seguridade Social. Neste sentido, o lexislador non fixo senón encomendarlle ó Goberno a refundición de materiais lexislativos dispersos. Por outra parte, un fenómeno característico da normativa sobre esta materia foi o da sucesiva remisión de normas de superior rango a normas de inferior rango. Esta técnica lexislativa é absolutamente normal e recomendable nas relacións entre a lei e o regulamento, pois aquela debe remitir a este para desenvolvemento das súas previsións -aínda que sempre sensible á crítica de que tal vez se estean "deslegalizando" materias reservadas a normas con rango de lei-. Agora ben, cando esta remisión é do real decreto á orde ministerial, e desta ás circulares e instrucións de aplicación, o fenómeno é máis criticable e obriga a reflexionar sobre a bondade dun sistema cunha configuración que se encomenda en non poucas ocasións a instrumentos que non son obxecto de coñecemento polo común dos cidadáns, xa que non se publican nos diarios oficiais. Un exemplo característico deste fenómeno é o Regulamento de prestacións económicas (Decreto 3158/1966), que as súas ordes de desenvolvemento remiten a resolucións administrativas para a súa aplicación concreta.

Outros problemas formais derivan dunha armazón moi confusa de normas, que ademais son interdependentes e se remiten unhas a outras. A isto ha de engadirse unha certa fragmentación do sistema e unha complexa e nada fácil relación entre disposicións de rango regulamentario vixentes. Neste sentido, o fenómeno da normativa en ferverza vese acompañado doutros de regulación por grupos normativos de materias e por réxime especial dun lado e réximes especiais doutro. O resultado é dunha complexidade extraordinaria. A modo de exemplo, a regulación da incapacidade permanente total no réxime especial de traballadores do mar atópase dispersa nun número excesivo de disposicións interconectadas entre si: primeiramente habería que acudir ó Decreto 2864/74, que aproba o texto refundido sobre o réxime especial de traballadores do mar, o art. 36 o cal remite á regulación do réxime xeral. En consecuencia, hai que atender os arts. 134 e seguintes do R.D.-lexislativo 1/1994, polo que se aproba o texto refundido da Lei xeral da Seguridade Social. Estes desenvólvense por un conxunto de disposicións regulamentarias correspondentes a épocas ben distintas: Decreto 3158/1966, polo que se aproba o Regulamento xeral de prestacións económicas, Orde do 15 abril de 1969, de normas de aplicación e desenvolvemento das prestacións por invalidez no réxime xeral da Seguridade Social, Decreto 1646/1972, de nova regulación de

prestacións do réxime xeral, R.D. 1799/1985, de racionalización das pensións de xubilación e invalidez permanente, Lei 42/1994, de medidas fiscais, administrativas e de índole social, R.D. 1300/1995, do 21 xullo... E iso, desde logo, sen chegar ás últimas consecuencias. O resultado é evidente: unha grande confusión normativa, a resolución da cal require un coñecemento global da materia que non está ó alcance de todos e un defecto da máis mínima claridade e sistematicidade esixible nesta materia.

Do exemplo anterior tamén se deduce outro vicio moi característico, tal é a vixencia de regulamentos correspondentes a leis xa derogadas. As reformas legais de 1972, 1985 e 1994 deixaron ata o momento vixentes normas de rango inferior correspondentes ó desenvolvemento da Lei de 1966 e engadiron os seus propios regulamentos, os cales, por outra parte, non derogaron senón parcialmente os anteriores, de tal forma que se han de consultar ata catro estratos regulamentarios distintos: o do período 1966-1971, o de 1972 e anos seguintes, o de 1985 e o que se inicia coa aprobación do novo texto refundido da Lei xeral de Seguridade Social. Incluso pode falarse doutro fenómeno aínda máis curioso, cal é o da vixencia como dereito supletorio dunha norma formalmente derogada, como é o caso da Lei de Seguridade Social de 1966, en materia de responsabilidade empresarial subsidiaria.

Un caso flagrante de dispersión normativa é a vixencia das disposicións do texto refundido de Seguridade Social de 1974 referentes a asistencia sanitaria, que contra a máis mínima lóxica de sistematicidade xurídica non pasou ó texto de 1994.

Tamén é característica a inclusión de modificacións legislativas en textos normativos que ningunha relación gardan coa modificación puntual de que se trata. Neste sentido, foi moi abundante o recurso á lei orzamentaria anual para introducirlas máis variadas reformas, ata que a STC 76/1992 obrigou a eliminar dela tódalas disposicións que non se vinculasen directamente coa asignación de ingresos e gastos. Non obstante, esta técnica foi substituída polo recurso a unha lei de acompañamento, que graficamente foi alcumada como lei "ómnibus", pois nela contéñense disposicións dispersas que veñen a afectar a ámbitos normativos sen ningunha relación entre eles. Respecto disto, o exemplo máis evidente é a Lei 42/1994, de medidas fiscais, administrativas e de índole social, que contén reformas moi profundas da xestión recadatoria, da incapacidade temporal, maternidade e invalidez permanente, das mutuas de accidentes de traballo e enfermidades profesionais, do contrato a tempo parcial marxinal e as súas repercusións na Seguridade So-

cial e da reclamación previa no proceso de Seguridade Social. En palabras de Desdentado Bonete, é como se cada vez aumentasen máis as prazas do "ómnibus". E o efecto máis importante disto é a camuflaxe de normas xurídicas, que en non poucas ocasións lle pasan despercebidas a quen as teña que aplicar.

En fin, un último exemplo de defectuosa técnica lexislativa é o do recurso habitual a normas conxunturais para a adopción de medidas que non son deste carácter. Un caso é o xa apuntado da utilización das leis orzamentarias. Pero tamén sucedeu con normas de rango inferior, como é o caso da utilización das normas regulamentarias anuais de revalorización de pensións para cuestións tales como regula-la protección social no caso do contrato a tempo parcial. En fin, tamén é moi característica a reiteración de regras temporais en disposicións conxunturais sucesivas, de modo que o conxuntural o deixa de ser para erixirse en permanente.

#### *4. Un importante desconcerto sobre os mecanismos de financiamento da Seguridade Social*

Algunhas consideracións xa foron apuntadas: a involución demográfica e do emprego produce certas dúbidas sobre a suficiencia do número de cotizantes, a atención de políticas de emprego non previstas desde o principio grava seriamente os orzamentos de Seguridade Social, aumenta o número de clases pasivas... Sen embargo, deben apuntarse outras cuestións.

A primeira delas –e quizais a básica– é a dialéctica entre impostos e cotizacións sociais como mecanismos de financiamento do sistema. Respecto disto, é sabido que no Estado español o financiamento é mixto, aínda que predomina o que se basea nas cotizacións. Algún autor –v.gr., Manrique López– apuntou que o recurso á imposición –e, máis xenericamente, ás achegas do Estado– foi só consecuencia da insuficiencia das cotas no marco dun panorama económico crítico. A realidade é que o financiamento de case tódalas prestacións –con independencia das que se derivan de continxencias profesionais, que se financian só con cotizacións da empresa– procede tanto das cotas como das achegas do Estado. Á súa vez, as cotas correspóndenlle maioritariamente á empresa, aínda que unha parte lle corresponde ó traballador (na marxe das cotizacións por accidente de traballo e enfermidade profesional, correspóndelle á empresa un 30,22 por 100 da base de cotización fronte a un 6,08 do traballador). Respecto disto, foi constante a crítica por parte da CEOE de que a contía das cotizacións era excesivamente alta, só su-

perada –segundo datos do Ministerio de Traballo e Seguridade Social– por Francia e Italia, no contexto dos estados da Unión Europea. De aí alzáronse moitas voces que solicitan a súa diminución, o cal requiriría desde logo unha reforma tributaria moi ampla.

As tendencias, sen embargo, dirixíronse ata o momento noutro sentido. En efecto, non está todavía lonxe a Lei 21/1993, de orzamentos para 1994, na que se aumentou a cota obreira en referencia ó desemprego, nin a Lei 28/1992, pola que se responsabilizou directamente ó empresario do pagamento da prestación por incapacidade laboral transitoria (hoxe incapacidade temporal) do cuarto ó décimo quinto día se tivese a súa orixe nunha continxencia común.

En fin, outra fonte de problemas refírese ó modo de financiarse o nivel non contributivo do sistema. En relación coas pensións de invalidez e de xubilación e a prestación por fillo ó seu cargo, tamén os fondos da Seguridade Social atenden á súa cobertura, de modo tal que o beneficiario destas prestacións se beneficia dunhas contías das que na súa constitución non participou, pois son só as empresas e os traballadores os que soportan tales cargas. Algo parecido sucede con algúns réximes especiais, como poden se-lo agrario e o da minería do carbón, que, por unhas ou outras razóns resultan gravemente deficitarios, sucedendo outra vez que partidas recadadas no réxime xeral van a atender prestacións externas ó mesmo.

##### *5. Unha incidencia de novos ámbitos normativos*

A normativa de Seguridade Social caracterizouse tradicionalmente polo seu eminente carácter estatal, de modo que a marxe de actuación doutros ámbitos de produción normativa era moi limitada e escasa. Sen embargo, irromperon nos últimos anos dúas novas ordes normativas moi significativas: a da Unión Europea e o das comunidades autónomas, que poden incidir na configuración actual e futura do sistema. Neste sentido, comeza a falarse dunha “crise da estatalidade da Seguridade Social”.

Polo que respecta á normativa da Unión Europea, consiste ata o presente en disposicións que teñen como función fundamental a de coordina-los ordenamentos dos distintos Estados co fin de que a mobilidade entre os mesmos non prexudique a configuración e consolidación dos dereitos prestacionais. Ademais, as futuras transferencias de competencias non afectarán tanto á configuración do sistema como ás fontes de produción



de normas e son máis garantía de unidade que ameaza de disgregación.

Maiores problemas poden derivarse dunha descentralización de competencias a prol das comunidades autónomas. O art. 149.1.17 da Constitución outórgalle ó Estado competencia exclusiva sobre "lexislación básica e réxime económico da Seguridade Social, sen prexuízo da execución dos seus servicios polas comunidades autónomas". Desde esta perspectiva, a unidade da Seguridade Social parece garantida, pois no caben senón certas competencias autonómicas en materia de xestión. Agora ben, non se poden excluír perturbacións se algunha parcela da ordenación legal é asumida por todas ou algunha delas, ou ben adquiren certa capacidade de actuación no ámbito financeiro –como, por outra parte, parece ser unha aspiración prioritaria de certos partidos con apreciable implantación no arco parlamentario–. Esta posibilidade constitúe unha ameaza de disgregación en sistemas territoriais, coa conseguinte desigualdade dos dereitos dos cidadáns. O cal, se non é intrinsecamente negativo, cando menos require unha pausada reflexión previa que permita unha acomodación dos dereitos prestacionais á nova situación que se poida configurar, que incida o menos negativamente posible nos suxeitos beneficiarios.

Ademais, debe terse en conta que o repartimento competencial é distinto en materia de sanidade, con respecto ó cal o Estado só se reserva competencia exclusiva sobre "sanidade exterior", "bases e coordinación xeral da sanidade" e "lexislación sobre produtos farmacéuticos", en tanto que as CCAA asumen competencias sobre "sanidade e hixiene". Deste modo, prodúcese unha superposición de bloques normativos distintos. A entrada en vigor da Lei 14/1986, xeral de sanidade, reorganizou o sistema sanitario español, de conformidade coa nova realidade constitucional, de tal modo que neste ámbito as competencias autonómicas son maiores. En fin, en materia de asistencia social, as CCAA puideron asumir competencias exclusivas, o cal obrigou a deslindar con maior precisión o ámbito da asistencia social do da Seguridade Social non contributiva.

Malia o dito, hai que concluír que a asistencia sanitaria –pese á súa exclusión do texto refundido de 1994–, como o desemprego ou as pensións, son prestacións de Seguridade Social. De aí que, co deseño constitucional na man, non se pode esperar unha distribución de competencias moito máis alá da organización e da xestión. O contrario supoñería un esquema distinto ó previsto en 1978 que, ademais, sería dificilmente compatible co principio de igualdade do art. 14 do texto constitucional.

## 6. *Unha defectuosa articulación das prestacións básicas e das complementarias*

A relación entre o público e o privado ten un grande interese no ámbito das prestacións de Seguridade Social. Evidentemente, as formas privadas de protección constitúen o terceiro grande chanzo do sistema, ó lado do nivel contributivo e do nivel asistencial. Desde esta perspectiva, a actuación estatal de fomento das formas complementarias de protección social aparece como unha necesidade ineludible.

Sen embargo, a articulación entre prestacións básicas e prestacións complementarias non foi unha cuestión resolta con acerto. Sobre este tema, ha de partirse da existencia dunha relación dialéctica moi clara entre ambas, que se reflicte na coñecida afirmación de que unha redución das prestacións do sistema público ha de ir acompañada dunha expansión das formas complementarias de protección. Pero o certo é que o recorte nalgunhas prestacións produciu efectos moi diversos. O máis característico é a perda de rendas por parte de colectivos con menor capacidade de aforro, de previsión ou de adaptación ás novas circunstancias. Outras veces, o nivel complementario enxugou as perdas, cunhas consecuencias que ben merecen un comentario.

A Seguridade Social complementaria fora unha das materias máis significativas de negociación colectiva, coa intención de que, a través dela, se complementasen as rendas dos traballadores que padecesen unha continxencia ata acadalo salario garantido. Pero tales cláusulas acordábanse nun contexto no cal a Seguridade Social básica alcanzaba uns índices de cobertura determinados, que logo se vían reducidos coas reformas lexislativas. A consecuencia disto é que o complemento da prestación se convertía en máis gravoso para a empresa, nunhas condicións distintas a aquelas en que se adoptou o convenio. O exemplo máis característico destes fenómenos é sen dúbida a Lei 26/1985, coa reforma das bases reguladoras das pensións de xubilación e invalidez, pero tamén se poden atopar outros parcialmente coincidentes na Lei 28/1992 –coa asunción por parte da empresa dunha prestación básica, que se lle viña a sumar ó complemento da mesma previsto convencionalmente– ou na Lei 22/1992 –coa redución do tipo da prestación por desemprego, que encareceu as prexubilacións pactadas colectivamente–.

A solución a estes problemas, cando se presentaron xudicialmente, consistiu en afirmar que era lícita a redución do réxime de prestacións complementarias por parte do ente que ofrecía a cobertura, baseándose nunha simple aplicación da cláu-

sula *rebus sic stantibus*. Con tal xurisprudencia, aceptouse o principio de que non lles cabía imputar ás empresas privadas o recorte no financiamento por parte do Estado.

Pero os matices sobre a Seguridade Social complementaria negociada colectivamente proseguiron. O receo por parte das asociacións empresariais cara a ela provocou importantes reformas no título III do Estatuto dos traballadores, sobre todo no seu art.85, coa supresión –testemuñal– da referencia á mesma como obxecto posible da negociación. Ademais, pode influír decisivamente na consolidación e mantemento dos dereitos prestacionais complementarios, nuns termos que os tribunais empezan a desentrañar en xurisprudencia alarmante, a nova redacción dos arts. 82.4 e 86.4, ET, que establecen a dispoñibilidade polo convenio posterior dos dereitos recoñecidos no anterior e a derogación íntegra deste pola entrada en vigor daquel.

Desde logo, non se poden descartar certos condicionamentos a unha expansión maior da Seguridade Social complementaria. Neste sentido, argumentouse desde sectores empresariais que se liberaron fondos para estes fins, senón que se mantivo unha política de cotizacións e presión fiscal moi alta.

Unha última reflexión debe referirse ós plans e fondos de pensións e ás mutualidades de previsión social. Ámbalas dúas institucións reflicten a importancia crecente da Seguridade Social complementaria. Boa mostra disto é a atención que lles presta a Lei 30/1995, de ordenación e supervisión dos seguros privados, que modifica o réxime dos primeiros e reformula a ordenación das segundas.

### ***7. Un afastamento progresivo do sistema real do previsto na Constitución***

O art. 41 da Constitución opta pola universalización subxectiva do sistema de Seguridade Social e pola cobertura de situacións de necesidade máis que de perda de ingresos. Sen embargo, fronte a esta proclamación constitucional maniféstase un sistema con tendencia á petrificación, cando non ó retroceso. Ata a data, a cobertura que ofrece o nivel non contributivo –na marxe da protección pseudo-asistencial de desemprego– é moi parcial, pois só comprende a xubilación, a invalidez e as prestacións familiares.

Respecto diso, o Tribunal Constitucional veu realizando interpretacións do aludido precepto para acomodalo ó sistema real, os trazos básicos do cal responden a tempos anteriores a 1978. Verbo diso, véñse afirmando que non establece un mo-

delo único de Seguridad Social, de tal xeito que o lexislador dispón dunhas amplas posibilidades de actuación para defini-lo sistema, para o efecto do cal haberá de considerar variables de tipo financeiro e de avaliación das necesidades existentes. Non se debe esquecer a situación sistemática do art. 41 –dentro do capítulo 3º, Título I, correspondente “ós principios rectores da política social e económica”–, polo cal se podería soste que o constituínte só outorgou carta constitucional a unha institución abstractamente considerada sen presupoñer ningún desenvolvemento ou regulación, de tal modo que o lexislador ordinario ten absoluta liberdade de manobra.

Sen embargo, e se as palabras significan algo, hai que poñer de manifesto que o sistema español de Seguridade Social nin é universal nin dá resposta a situacións de necesidade, senón máis ben a continxencias sucedidas no nivel contributivo. Aínda que a Constitución non rexeite o tradicional sistema profesional-contributivo, o art. 41 está impregnado de “vocación universalista”, como recoñeceu tamén algunha doutrina do Tribunal Constitucional. E o certo é que esa vocación non atopou, nin moito menos, absoluta plasmación práctica.

### **b. Perspectivas futuras**

Nunhas datas en que o debate sobre as prestacións de Seguridade Social está no centro da problemática política do Estado español, de poucas certezas cabe falar a medio e longo prazo. Sen embargo, á “garantía do mantemento do poder adquisitivo das pensións” que os axentes sociais e políticos reiteran con énfase cada día, hai que engadir como dato máis consolidado a sinatura dos coñecidos Pactos de Toledo, que os partidos políticos do arco parlamentario asumiron solemnemente no Pleno do Congreso dos Deputados o día 6 abril 1995 baseándose nun texto presentado pola Comisión de orzamentos o 30 marzo 1995. Nunha época de incertezas, os obxectivos asumidos nelles poden albiscar certa perspectiva de futuro.

Novamente para efectos sistemáticos, pode dividirse a exposición en cinco apartados: 1) unha reflexión xenérica sobre o futuro das pensións, 2) un apunte sobre os procesos de cambio, 3) unha panorámica sobre a futura estrutura do sistema, 4) unha análise sobre as fontes de financiamento do sistema, e 5) certas liñas de avance en relación con distintas prestacións.

### 1. *Unha reflexión xenérica sobre o futuro das pensións*

O sistema de pensións debe estar moi atento ás variacións demográficas. Respecto disto, ha de preverse o incremento das obrigas para coas próximas xeracións de pensionistas. Para darlle solución a este problema, tampouco se deben desdeñar algúns datos favorables, como o aumento do número de cotizantes co acceso ó emprego das franxas de idade máis populosas, así como co progresivo ingreso da muller no mercado laboral. Trátase de dous datos alentadores, nun momento de preocupación extrema pola tamén crecente taxa de desemprego. Sen embargo, tampouco se pode esquecer a previsión de dereitos pasivos para os que agora comezan a súa vida laboral, nin confiar na suficiencia indefinida e automática das cotizacións para atender as prestacións periódicas.

Verbo disto, unha dialéctica xa aludida é a de se non sería conveniente adoptar un sistema de capitalización en vez do agora vixente de repartimento. Esta é a filosofía que anima o sistema británico, sobre todo a partir de 1986, cando se decide desincentivar a adhesión das empresas ó sistema público e fomentar réximes de xubilación a nivel de empresa xestionados por capitalización. Sen embargo, a liña de tendencia que marcan os Pactos –á par que as reflexións teóricas e as medidas lexislativas da maioría dos Estados da nosa órbita xurídica– é precisamente a contraria. E, en efecto, razóns de equidade obrigan a optar polo de repartimento: en primeiro lugar, unha substitución do sistema esixiríalles un dobre esforzo contributivo ás xeracións do período de transición, que deberían soportar a carga das pensións actuais e capitalizar as súas propias. En segundo, un sistema de capitalización abriría fendas demasiado fondas de disparidades na futura pensión, dada a diferente capacidade de aforro individual, e a diversa probabilidade de que distintos sectores ou empresas constituísen formas colectivas de constitución das pensións. En fin, unha substitución, aínda progresiva, dun modelo por outro comportaría máis inconvenientes ca vantaxes. Con isto, evidentemente, non se quere dicir que non sexa desexable a preocupación por constituír un aforro persoal ó longo da vida das persoas, pero non como alternativa ó sistema actual. Segue sendo imprescindible a forza do compromiso social que une as xeracións, pola cal as cotizacións actuais van inmediatamente dirixidas a financiar as actuais pensións. En palabras de M. Rocard é necesaria “a renovación do *contrato entre xeracións*”.

Como consecuencia do anterior, debe descartarse un sistema de garantía de pensións mínimas que se outorguen con inde-

pendencia das cotizacións realizadas e que constituía o nivel básico. Unha "asistencialización" destas características supoñería unha reforma de tal envergadura que prexudicaría inexorablemente as expectativas de dereito dos actuais cotizantes, a non ser que se previsen períodos transitorios tan dilatados que na práctica abortasen o cambio. Conscientes do problema, os Pactos exclúen unha reestructuración profunda e optan por un sistema público que garanta pensións materialmente suficientes.

Nesta liña, e sen prexuízo do que posteriormente se diga con respecto a prestacións concretas, unha recomendación do texto aprobado no Congreso refírese á mellora das bases de cotización, que se deberán identificar máis fielmente cos salarios realmente percibidos polos traballadores, sen que se distorsionen coa existencia de diversos tope máximos en función das once categorías laborais que actualmente prevén as ordes de cotización. Neste sentido, avógase pola existencia dun único tope máximo. Sen embargo, chama a atención que nada se diga sobre as bases reguladoras, que o seu afastamento progresivo das anteriores é evidente, nin tampouco sobre o cómputo cara a atrás de cada vez maior número de bases para o cálculo das distintas prestacións –ben ó contrario, en relación con esta segunda tendencia, avógase por un afondamento na mesma, como se analizará posteriormente–. Ámbolos dous fenómenos caracterizan as últimas reformas lexislativas e producen un afastamento maior entre contía do salario e contía da prestación despois da continxencia. Dá máis ben a impresión de que o obxectivo de mellora-las bases de cotización se dirixe máis a obxectivos de financiamento ca de acción protectora, e neste sentido tende a diminuí-la necesidade de compensar rendas a causa da anterior –e en certos casos actual– baixa contía das tarifas. Tamén se parece dirixir a que non se produzan distorsións na competitividade entre empresas a causa da inclusión dos seus traballadores nun ou outro grupo de cotización. Por outra parte, a fixación dun tope máximo de cotización establece o límite a partir do cal necesariamente se acudirá á Seguridade Social complementaria para mellora-los futuros dereitos pasivos.

## *2. Un apuntamento sobre os procesos de cambio*

A aprobación dos Pactos de Toledo supón un fito importante na evolución do sistema español de Seguridade Social, pois xuntan unhas notas características que os diferencian doutras iniciativas pasadas: en primeiro lugar, porque son un texto programático sometido á anuencia da Cámara Baixa, a partir do cal se deberán proxecta-las iniciativas políticas concretas. En se-

gundo, porque contaron co consenso xeneralizado dos partidos políticos do arco parlamentario. Sobre esta idea, debe subliñarse que é unha constante nos países occidentais que as reformas na Seguridade Social contén cun alto grao de acordo social. E non só dos grupos políticos, senón tamén –e quizais sexa isto máis importante– dos interlocutores sociais.

Polo demais, a idea de “programa” ten dúas virtudes adicionais: 1) unha maior previsibilidade no cambio, sempre co risco de que maiorías ocasionais se poidan arredar do mesmo, e 2) a propia sistematización nas iniciativas lexislativas, que estarán orientadas por un *leit-motiv* único e non guiadas por certa improvisación e ánimo de “poñer parches” alí onde o sistema sufra a erosión máis irreversible.

Ademais, os Pactos poñen de manifesto unha necesidade de previsión a medio e a longo prazo, pois a Seguridade Social está sometida á influencia de varios factores. Provocan unha sensibilización común de que o sistema se ha de adaptar para que siga sendo o instrumento máis importante de cohesión social e, ademais, dan certa confianza da súa viabilidade futura sempre que se harmonice coas esixencias dos tempos.

En fin, as liñas programáticas deben ser moi dinámicas e atentas ós cambios. Por iso, propónse que o Congreso dos Deputados cada cinco anos constitúa unha ponencia dedicada ó estudo do presente e futuro da Seguridade Social, coas conclusións da cal se poidan adoptar acordos parlamentarios.

### **3. *Unha panorámica sobre a futura estrutura do sistema***

As conclusións da Comisión de orzamentos, trasladadas ó texto dos Pactos de Toledo, estiveron respecto disto guiadas por un ánimo conservador, que non prevé a medio prazo alteracións de envergadura. Sen embargo convén comentar algunhas das súas consideracións:

■ Polo que afecta ó nivel contributivo, segue sendo o eixe e núcleo esencial do sistema. Por el, recoñécense rendas substitutorias por razón de idade, incapacidade, desemprego ou morte en proporción ó esforzo de cotización efectuado. Con este recoñecemento, reafírmase que o sistema constitucional do art. 41 non exclúe o nivel contributivo, nin prevé un de corte esencialmente asistencial, como xa o Tribunal Constitucional veu declarando e recalcou a doutrina –v.gr., Sánchez-Urán Azaña–.

Non se trata soamente de que se manteña a consideración que ata o momento ten o nivel contributivo dentro do sistema.

Sucedede ademais que a liña de tendencia que subxace ó texto aprobado no Congreso consiste en reforza-los seus elementos contributivos. Apúntase que iso obedece a estrictas consideracións de equidade. De aí que, de forma gradual e con escrupuloso respecto do principio de solidariedade, se pretende que, a partir de 1996, as prestacións garden unha maior proporcionalidade co esforzo de cotización realizado. Neste obxectivo, trátase de conseguir que os que soportaron unhas cotas en contía equivalente, acaden consecuentemente prestacións tamén equivalentes. Tal finalidade esixe unha revisión do sistema actual de bases reguladoras, nuns termos sobre os que se reflexionará máis adiante.

Este reforzamento do contributivo afirmado polos signatarios de Toledo debe ser sometido a certas reflexións críticas, á vista das tendencias actuais do mercado de traballo e tamén da propia lexislación laboral. A realidade actual, presidida pola sobredimensión da contratación temporal de breve duración e con períodos prolongados de desemprego intercorrentes, sen que na maioría das ocasións o desempregado poida acceder á prestación contributiva, resulta pouco propicia á achega das cotas suficientes como para xera-lo dereito a unha prestación de contía tamén suficiente. Na mesma dirección apunta o desemprego estrutural, que producirá a consecuencia, cada vez dunha forma máis inevitable, que en materia de pensións de xubilación e invalidez, suceda un xiro cara ó nivel asistencial, un pouco en contra dos propios principios do Pacto. Ademais, tamén se debe comenta-lo fomento actual da contratación a tempo parcial, agravada pola reformulación do clásico principio do día-cota, substituído polo de horas efectivamente cotizadas. Ademais, non se debe esquecer que todas estas circunstancias se centran en persoas con pouca capacidade de xerar dereitos no nivel complementario do sistema.

En canto ós réximes especiais, e na marxe de certas consideracións de tipo financeiro, os Pactos establecen unhas liñas de tendencia similares ás que xa ofrece o propio texto refundido da Lei xeral de Seguridade Social, é dicir, dirixidas a simplificar a estrutura do sistema a partir dunha redución progresiva do número de réximes especiais. Declárase que a experiencia demostra que existen disfuncionalidades evidentes nestes que os afastan dos fins para os que foron creados. Ademais, a tendencia cara á unificación é necesaria para asegura-la plena homoxeneización do sistema público de pensións. Por estas razóns, o horizonte a medio ou a longo prazo consiste en que tódolos traballadores se encadren no réxime de traballadores por conta propia ou no de traballadores por conta propia. Sen prexuízo



disto, engádesse a necesidade de ter en conta as peculiaridades dos colectivos encadrados no sector marítimo-pesqueiro, da minería do carbón e de empregados eventuais do campo.

Polo que afecta ó nivel asistencial, as previsións aprobadas no Congreso optan por un mantemento do existente, cando menos para efectos prestacionais, sen que se dispoñan liñas de avance. Neste sentido, declárase que o nivel contributivo seguirá sendo o núcleo esencial do sistema, de tal modo que o asistencial continuará o seu papel subsidiario e apendicular daquel. Declara o texto dos Pactos que por el se compensará a ausencia de rendas dos cidadáns que se encontren en situación de necesidade por razóns de idade, enfermidade ou cargas familiares. A *sensu contrario* hai que concluír, pois, que son estas as tres únicas continxencias protexibles, sen que se vaia ofrecer unha cobertura moito maior. Noutras palabras, que a Lei 26/1990, de prestacións non contributivas, supuxo xa o tope máximo do nivel asistencial, algo, desde logo, moi discutible á vista do que dispón o art. 41 da Constitución. En efecto, existen situacións de necesidade evidentes que non se encadran nos colectivos de incapacitados, persoas de idade avanzada ou con cargas familiares.

Xa en referencia ó nivel complementario, preténdese o seu fortalecemento, tanto nas súas versións individuais como colectivas, pero sempre como complementario –nunca substitutorio– da escala básica. Este reforzo non debe servir en ningún caso –insístese– como pretexto para debilitar as pensións públicas do sistema, pois a el accédese voluntariamente para completa-la cobertura. A súa xestión é privada, pero no marco dunha contrastada solvencia financeira e transparencia contable, nunha liña que orientou a reforma dos plans e fondos de pensión e mutualidades de previsión social efectuada con ocasión da Lei 30/1995, de ordenación e supervisión dos seguros privados. Na marxe do dito, declárase a necesidade de que se acometa, de forma sistemática a súa ordenación global e se propón que se actualicen e melloren os actuais incentivos fiscais, sobre todo en canto se trate de sistemas de aforro colectivo.

#### **4. *Unha análise sobre as fontes de financiamento***

Na actualidade existe xa unha diferenza clara entre as fontes de financiamento do nivel contributivo e do asistencial: aquel finánciase fundamentalmente a través de cotizacións sociais e este na súa maior parte por achegas do Estado á Seguridade Social. En canto ás prestacións en especie –en particular, asistencia sanitaria– sufrárganse sobre todo con achegas do Estado. Sen

prexuízo disto, os Pactos recalcan a necesidade de culminar-la separación financeira e contable das fontes de financiamento, para poder diagnosticar con toda certeza a situación real do nivel contributivo, posibilitar unha máis axeitada asignación de recursos e dota-lo sistema dunha maior transparencia.

Na consecución destes obxectivos, a liña de actuación consiste en dedicar-las cotizacións sociais á cobertura das prestacións do nivel contributivo –aínda que sen descartarse a posibilidade de procurar outras fontes alternativas de ingresos– e sufragar-las prestacións non contributivas e tamén as universais –entre elas, sanidade e servicios sociais– por conta da imposición general. Deste modo, as cotas deben ser suficientes para atender-las prestacións contributivas e as achegas do orzamento do Estado deben dedicarse ás asistenciais, aínda que tamén a facerlles fronte ás bonificacións nas cotas no caso de contratos dirixidos a grupos con especial dificultade de acceso ó mercado de traballo e a custear outras medidas de fomento do emprego –actuacións en materia de anticipación da idade ordinaria de xubilación ou de axuda a sectores productivos en crise–.

Estas tendencias, evidentemente, poden esixir certos retoques no sistema impositivo español, ante a previsible necesidade de dedicar maiores partidas orzamentarias. Ante tal posibilidade, ha de optarse –matiza o texto aprobado no Congreso– polo recurso ás figuras impositivas que teñan unha menor repercusión na capacidade xeradora de emprego e competitiva da economía. Sen embargo, non se descarta que se aplique “unha contribución universal de tódalas rendas”.

Outro problema que xa se apuntou é o do financiamento de réximes especiais manifestamente deficitarios, como é o caso –e exemplo máis elocuente– do réxime especial agrario. Abordar esta materia require como presuposto que non pode pretendese que un colectivo de activos, o número do cal foi decrecendo progresivamente –o fenómeno de urbanización da sociedade é evidente– deba soportar-las cargas económicas dun número moi grande de suxeitos pasivos, dado o avellentamento da sociedade rural. Por iso –hai outros exemplos claros, con problemas específicos, como o réxime de traballadores do mar ou da minearía do carbón–, é van o intento de equilibrar-las finanzas de cada réxime especial.

Sen prexuízo do dito, non é menos certo que as cotizacións dalgúns réximes son moi reducidas, postas en relación co exemplo do réxime xeral. Por iso, deben reformularse as bases e tipos, para que unha igual acción protectora do sistema responda a unha semellante achega contributiva.

Unha cuestión sen dúbida conflictiva é a referida á conveniencia de reduci-las cotizacións, na liña suxerida reiteradamente por representantes das asociacións empresariais. Os Pactos recoñecen que esta redución constituiría un elemento dinamizador do emprego, sobre todo cando se trata dos postos de traballo de menor cualificación e nos sectores máis intensivos de man de obra. Sen embargo, estas medidas encontran como dificultade que poden poñer en perigo o equilibrio financeiro do sistema, unha vez que se decidiu que o nivel contributivo se financie exclusivamente –ou case exclusivamente– coas cotas da empresa e do traballador. Por iso, o texto aprobado subordina a súa aplicación a que non se cren dificultades adicionais no equilibrio das contas públicas. En definitiva, trátase dunha declaración de intencións vaga de algo que non se pretende abordar polo momento.

Unha recomendación de grande interese que se integra nos Pactos consiste na constitución de reservas que diminúan os efectos dos ciclos económicos, co fin de garanti-lo equilibrio orzamentario do sistema de Seguridade Social. En concreto, preténdese que durante os anos de bonanza económica en que existan excedentes, estes se dediquen a establecer, con títulos públicos adquiridos en mercados oficiais, fondos de equilibrio que permitan mante-lo mesmo grao de cobertura sen aumentalas cotizacións nas etapas recesivas. Esta recomendación, polo demais dunha encomiable utilidade, contradí moi claramente o obxectivo de reduci-las cotizacións, que, como xa se dixo, se enuncia no texto aprobado sen demasiado entusiasmo e condicionado a un equilibrio financeiro que esixe a constitución de tales fondos.

En fin, en materia recadatoria enúnciase como outra liña de actuación o proseguimento dos esforzos de mellora na súa xestión, para reduci-lo índice de morosidade actualmente existente. Nesta liña, avógase por un fomento do traballo regular a través da loita contra a economía mergullada, para que agrome o emprego acochado existente na nosa sociedade.

##### *5. Certas liñas de avance en relación con determinadas prestacións*

As reflexións máis significativas realizadas con ocasión dos Pactos de Toledo referíronse ás pensións. Algúns dos problemas son comúns ás de xubilación e invalidez. Outras refírense máis especificamente a una ou outra, ou tamén ás de viuvez e orfandade.

Entre os problemas comúns, o máis característico é o da forma de cálculo da pensión a partir da base reguladora. Para atopar esta, a partir da Lei 26/1985 tómanse en consideración as bases de cotización dos oito anos máis próximos ó feito causante, das cales as correspondentes ós seis primeiros anos se actualizan segundo a evolución do índice de prezos ó consumo. Este sistema é criticable porque produce discriminacións indesexables en supostos de traballadores que realizaron ó longo da súa vida laboral un similar esforzo contributivo. En concreto, prexudica ostensiblemente o nivel de protección das persoas que sofren unha diminución das rendas nos últimos anos previos á contigencia. Pola contra, prima as situacións en que a base fose particularmente alta durante os últimos anos cotizados, facendo caso omiso de que bases anteriores poidan ser proporcionalmente máis reducidas. Ademais, este sistema, pola indiferencia con que trata a maioría das cotas potencialmente recadables ó longo da vida activa dun traballador, non incentiva que se lles preste atención ás obrigas coa Seguridade Social e, en consecuencia, non favorece a loita contra a economía mergullada.

Por outro lado, non se pode descoñecer que nalgún réxime especial (v.gr., o de clases pasivas do Estado) se teñen en conta as cotizacións efectuadas durante toda a vida profesional.

Estas consideracións aconsellan, pois, prestarlles atención, á hora de determina-la base reguladora, ás cotas dun período de tempo o máis prolongado posible. Isto non é intrinsecamente malo, pero encóntrase coa dificultade de que a consideración de períodos moi longos produce como efecto secundario unha redución da base reguladora. Por iso, a ponderación dun maior número de anos cotizados esixe prever uns mecanismos de actualización das bases na mesma liña cós previstos na Lei 26/1985, cuestión esta que non se recolle nos Pactos coa claridade que sería desexable.

Outra referencia de tipo xeral alude ó mantemento do poder adquisitivo das pensións, a partir da súa revalorización automática, en función da evolución do índice de prezos ó consumo e a través de fórmulas estables.

Xa en canto á pensión de xubilación, na marxe do dito antes, deben realizarse dúas consideracións máis en referencia á idade para cesar no traballo e iniciar o cobro da pensión: a primeira refírese á conveniencia de flexibilizar este momento e incentivar consecuentemente a prolongación da vida activa. Isto fronte á situación actual, en que non existen a penas estímulo para proseguir a actividade laboral. Esta circunstancia é, a xuízo dos Pactos, moi desaconsellable, polos perniciosos efectos que

produce nos gastos do sistema. En resposta, propónse facilitar a prolongación da vida activa, a través de exoneracións totais ou parciais, en función da xornada, da obriga de cotizar naqueles supostos en que o traballador opte por continuar en activo. Sen embargo, a efectividade desta medida é moi discutible: de feito, a taxa de desemprego da poboación activa de maior idade é moi alta, de modo que, como afirma M.Rocard, a xubilación, máis ca decreta-la idade de cesamento da vida laboral, constátala. Por outro lado, os seus efectos no emprego poden ser moi incisivos, sobre todo no acceso ó mercado de traballo de sectores máis novos de cidadáns.

Outra medida recomendada é a de manter e fomenta-las fórmulas de acceso gradual á condición de xubilado, como é o caso do contrato de relevo. Curiosamente, trátase de supostos nos que o traballador vai rematando a súa vida activa antes do cumprimento da idade mínima, de modo que, na práctica, se presenten como inversos ós sinalados no parágrafo anterior.

Polo que respecta á pensión de invalidez, os Pactos non consideran ningunha recomendación directa sobre a mesma. Sen embargo, debe criticárselle que a súa contía se relaciona basicamente co grao de invalidez do beneficiario, e non co seu esforzo de cotización, máis alá do período de carencia esixido. Por outro lado, as súas particulares regras de compatibilidade co traballo por conta propia ou allea, sobre todo en vista das previsións da Lei 13/1982, de integración social do minusválido e as súas disposicións de desenvolvemento, producen certas distorsións, polo menos en comparación coa rixida incompatibilidade da pensión de xubilación co traballo posterior a ela.

Xa por último, as pensións de viuvez e orfandade tamén son obxecto de atención polos Pactos. Sobre aquelas declárase a necesidade de melloralas no caso de menores ingresos. Desafortunadamente, deixouse pasa-la oportunidade para reflexionar un pouco sobre a súa xustificación no caso dos viúvos con ingresos elevados na marxe da referida pensión. En canto ás de orfandade reflexiónase –con evidente acerto– sobre a necesidade de prolongalas no tempo, pois o límite actual de dezoito anos é moi baixo, dada a serodia incorporación dos mozos ó mercado de traballo e a prolongación dos anos de estudo. Tal necesidade é aínda máis evidente no caso dos orfos absolutos, que á referida idade quedan sen ningún tipo de cobertura. 