

EL CONTROL FINANCIERO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La fiscalización de la Seguridad Social es un problema muy importante que se plantea en el campo de la política social y en el de la política en general.

PROGRESIVO DESARROLLO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

El aumento extraordinario de la población protegida, de los servicios, prestaciones, gastos e ingresos y subvenciones, hacen que se dediquen a esta cuestión políticos, gobernantes, empresarios, trabajadores y, de una manera especial, los más calificados expertos en estos temas sociales.

Pero el problema no es tan sencillo como a simple vista parece. Hay muchos y variados sistemas de Seguridad Social en los diferentes países, en orden al campo de aplicación, gestión, financiación, prestaciones, etcétera, y según la clasificación establecida, serán las posibles soluciones de fiscalización que puedan adoptarse.

El tema es nuevo y las medidas que se van adoptando perfeccionan el problema, aunque no lleguen a una solución satisfactoria totalmente.

Además, los problemas económicos de gran envergadura que agobian a los países —inflación, desempleo, limitación y congelación de gastos, control de ingresos y salidas presupuestarias— están en íntima conexión con todo lo referente a ingresos y gastos de la Seguridad Social y su fiscalización.

No es posible, por el momento, establecer normas generales aplicables a todos los países del mundo, ni siquiera a una determinada nación. Bastará con tomar conciencia del problema y estudiar las posibles soluciones que se contemplan en un primer plano.

Como ejemplo de este aumento considerable y gigantesco de la Seguridad Social, bastará con señalar que el presupuesto de ingresos y gastos de la Seguridad Social en España, para 1978, se cifra en 1.285.350.000 pesetas.

DOCTRINA NACIONAL E INTERNACIONAL

Desde sus comienzos como Previsión Social hasta la actualidad, la Seguridad Social ha ido incorporando en forma progresiva a nuevos sectores sociales, siendo esta evolución paralela, en buena parte, al crecimiento económico del país, ya que en la medida en que se traspasaba la barrera del subdesarrollo y se aproximaba a los niveles de los países desarrollados, la Seguridad Social aumentaba progresivamente su cobertura poblacional.

Ello también ha originado un aumento del número de prestaciones y también de la mejora de las mismas.

Hoy, en países de gran expansión de la Seguridad Social constituye una gran preocupación el constante y excesivo aumento de los gastos de la Seguridad Social, sobre todo en períodos de acentuada crisis económica, de inflación y de desempleo.

Estas premisas han sido analizadas por diversos autores nacionales y extranjeros especializados en el tema: Alonso Olea, Alonso García, Bayón, Moix, Martí Bufill, Suárez, Velarde, Borrajo, Camerlinck, Lyon Caen, Magrez, etc.

Borrajo, en su prólogo al Derecho del Trabajo de Camerlinck y Lyon Caen, advierte que «la política en general, y la social, con mayor fuerza, pues afecta a millones y millones de personas, exigen en nuestro tiempo un respeto absoluto al principio de congruencia.

La política de promoción social, como nueva versión de los viejos objetivos de la política social, es así el sustitutivo moral de la violencia en el conflicto».

La importancia del aumento considerable de los gastos de la Seguridad Social habría sido expuesta por el profesor Alonso Olea, al decir que un sistema de Seguridad Social es costoso, pero importa mucho que toda la masa de asegurados tenga una noción clarísima de lo que es, de que cuesta dinero, y de que está haciendo sacrificios para atender a un sistema del que será el primer beneficiario.

Amorós y Marín advierten la necesidad de conexión en el principio del máximo bienestar social, de la teoría y la política económicas con la

economía y la política financiera, y recuerdan con Somers que «si la finalidad es lograr la máxima seguridad social, el mayor nivel de vida, en casos de urgencia es de suponer que se efectúen gastos sin reparar en el principio de mínima interferencia, a fin de poder lograr el principio de máximo empleo».

No podemos sustraernos a las tendencias modernas universales en esta materia, pues como afirma Iturriaga, los convenios de la Seguridad Social son nuestra contestación a la integración europea con sentido espiritual, como todo lo español, con conexión con lo social y con lo humano.

El control de la Seguridad Social era destacado por Blanco cuando resaltaba que es trascendental para el régimen financiero de los seguros sociales la intervención que el Ministerio de Hacienda tiene en tal materia.

Y avanza más Alonso Olea cuando mantiene que solamente el Estado, como gerente del bien común y gestor de la solidaridad nacional, puede encargarse de la Seguridad Social, en esta era expansiva de lo social.

Añade que es necesario conocer quiénes son las entidades gestoras que van a administrar, no ya la tasa sobre los salarios, sino las subvenciones estatales directas, los fondos públicos por antonomasia.

Estas complejas dificultades son denunciadas por el profesor M. Magrez, de la Facultad de Derecho de la Universidad de Bruselas, en su informe publicado por la A. I. S. S., en el estudio «Las Bases Jurídicas del Control Financiero de la Seguridad Social. El Estado y la competencia de los órganos de control», y al analizar prudentemente el problema, presentó una extensa gama de tipos jurídicos de los órganos de control, después de examinar 95 instituciones, que corresponden a 48 Estados que han facilitado los datos necesarios sobre esta problemática.

ARGUMENTOS EN FAVOR DE LA FISCALIZACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Podemos resumir en el esquema siguiente los argumentos en favor de la fiscalización de la Seguridad Social:

- a) El aumento de la participación del Estado en la financiación de la Seguridad Social, sobre todo en los países desarrollados.
- b) La responsabilidad del Estado en materia de Seguridad Social.
- c) El presupuesto de la Seguridad Social es un instrumento de política económica, y asimismo, un instrumento fundamental de política social.
- d) La Seguridad Social repercute intensamente en la producción nacional.

e) El desempleo exige medidas restrictivas, a veces drásticas, para frenar los gastos excesivos de la Seguridad Social. La reducción del empleo hoy preocupa seriamente al mundo entero.

f) Satisfacción prioritaria de las prestaciones sociales básicas y sobre todo de las mínimas.

g) Es necesario adaptar las cotizaciones empresariales y de trabajadores a las posibilidades económicas del momento, en función de beneficios, ingresos, sueldos y salarios.

h) Hoy los presupuestos de la Seguridad Social, como los del Estado, deben considerarse en función de la coyuntura económica.

1. Aumento del número de personas protegidas

Según datos estadísticos fidedignos, en España, en el año 1976, de una población total de 35.849.000, el 87,80 por 100 estaba protegida por la Seguridad Social, y la evolución se habría producido de la forma siguiente:

E S P A Ñ A

RELACION ENTRE LA POBLACION TOTAL Y AFILIACION AL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

A Ñ O S	Población total	Población protegida	Cobertura del sistema %
1971	34.003.000	27.971.310	82,26
1972	34.364.500	28.749.998	83,66
1973	34.729.800	29.119.781	83,85
1974	35.098.900	30.211.678	86,07
1975	35.471.800	31.146.080	87,80
1976	35.848.800	31.475.099	87,80

Hay que señalar que en 1967 la población protegida era de 8.623.806, lo que representa un 69,8 por 100 de la total.

El cuadro estadístico demuestra claramente cómo ha ido aumentando el número de personas protegidas por la Seguridad Social en España: hemos pasado del 69,8 por 100 de la población general en el año 1967, hasta el 87,80 por 100 en el año 1976.

Estas tasas de crecimiento son parecidas en todos los países desarrollados del mundo, ya que, si al principio figuraban en el campo de aplica-

ción de los Seguros Sociales o de la Seguridad Social los trabajadores por cuenta ajena, e inicialmente sólo los calificados como económicamente débiles, progresivamente se fueron incluyendo todos los trabajadores por cuenta ajena y los trabajadores autónomos o independientes de la agricultura, industria y servicios, para intentar posteriormente hacer extensivos los beneficios de la Seguridad Social a toda la población residente en un país, como en Inglaterra y en Nueva Zelanda.

2. *Sobre el aumento constante de los gastos de la Seguridad Social, publicamos el cuadro siguiente:*

GASTOS TOTALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL
Y PORCENTAJES DEL PIB EN 1975

PAISES	Cotizaciones sociales efectivas	Impuestos	Total
Bélgica	13,4	24,2	37,6
Dinamarca	14,7	22,1	36,9
Alemania Federal ...	14,1	17,7	31,8
Francia	18,8	28,9	47,7
Irlanda	13,4	29,0	42,4
Italia	14,1	32,1	46,2
Luxemburgo	6,7	10,1	36,8
Holanda	5,1	19,0	34,1
Inglaterra	0,6	42,0	42,5
Los nueve países: { Cotizaciones sociales efectivas			12,6
{ Impuestos			24,8
TOTAL			37,5

El aumento del coste de la Seguridad Social no es un fenómeno español exclusivamente, sino un fenómeno típico de los países que van alcanzando mejores niveles de vida.

Y además, este crecimiento no sólo es parejo con el aumento del presupuesto estatal de los países, sino que incluso se produce en incrementos

mayores que están determinando la posibilidad de alcanzarlos e incluso rebasarlos.

Basta ver en los nueve países comunitarios cuáles son los porcentajes del presupuesto total de la Seguridad Social en relación con el presupuesto del Estado en el año 1975, último año del que se tienen cuentas completas.

Dichos porcentajes son los siguientes:

Bélgica	89,9 %
Dinamarca	95,7 %
Alemania Federal	134,0 %
Francia	119,9 %
Irlanda	81,1 %
Italia	136,2 %
Luxemburgo	102,5 %
Holanda	130,3 %
Inglaterra	77,9 %

Bien entendido que en los presupuestos de la Seguridad Social están incluidas no sólo las cotizaciones sino las aportaciones del Estado y las prestaciones y servicios que directamente paga el Estado (pensiones de funcionarios públicos y servicios sociales y asistenciales).

El análisis del cuadro de gastos de la Seguridad Social nos demuestra la importancia del importe de sus prestaciones y su progresiva elevación, debida en gran parte a los siguientes factores:

- 1) Aumento del número, cuantía y duración de las pensiones de jubilación y supervivencia, con inclusión de las revalorizaciones de las mismas.
- 2) También debe de tenerse en cuenta un incremento progresivo de las prestaciones de desempleo, fundamentalmente por la crisis económica, y de una manera especial en Europa.
- 3) Importe cuantioso y el aumento de los gastos de las prestaciones sanitarias —hospitalización, farmacia, etc.—, y la extensión de las mismas: medicina preventiva, rehabilitadora, geriátrica, psiquiátrica, etc.

3. Ingresos de la Seguridad Social

TOTAL DE INGRESOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL (AÑO 1975)
(En millones de monedas nacionales)

Conceptos	Bélgica	Dinamarca	Alemania Federal	Francia	Irlanda	Italia	Luxem- burgo	Ho- landa	Ingla- terra
<i>Empresas:</i>									
Cotizaciones	202.304,7	1.266,0	64.900	145.571	94,31	11.523.392	5.635,0	21.356	4.597
Prestaciones a cargo de empresas	5.231,3	170,0	29.464	9.491	6,32	128.015	489,1	606	741
<i>Administración Pública:</i>									
Cotizaciones de empresas	6.427,6	—	9.527	13.770	—	1.140.512	634,9	4.347	1.209
Prestaciones de empresas	32.856,6	2.215,0	20.669	34.657	32,56	1.482.110	1.365,0	3.450	820
Tasas y sobrecargas públicas.	163.324,6	46.922,0	76.850	35.952	401,34	4.766.975	6.291,6	11.375	8.349
<i>Familias:</i>									
Cotizaciones de los asalariados.	95.041,0	—	64.010	49.855	82,73	2.883.479	4.421,0	20.716	3.248
Cotizaciones de trabaj. ind.	20.366,5	1.554,0	839	12.124	—	755.816	631,1	2.225	206
Cotizaciones no activos	350,0	—	8	1.255	3,79	16.825	60,4	1.082	15
<i>Rentas de capital y otros ingresos</i>									
Transferencias	666,9	—	—	18.932	192,10	1.117.530	1.122,5	1.907	51
TOTAL DE INGRESOS.	544.510,2	55.790,0	286.739	329.757	823,20	25.224.614	22.134,0	75.467	21.272

También el cuadro precedente nos demuestra el aumento progresivo de los ingresos para financiar la Seguridad Social.

Esta financiación se concreta en una cotización tripartita de empresas, trabajadores y Estado, si bien pueden existir sistemas de Seguridad Social en que no participen estos tres estamentos y también que la participación varíe destacadamente.

Lo que es evidente es el aumento constante de la participación del Estado en la financiación de la Seguridad Social y se ha llegado a decir por

un tratadista que esta importante financiación estatal es imprescindible, ya que la Seguridad Social es función del Estado, reviste las características de un servicio público y tiene los caracteres de universal y no laboralista.

4. *Participación del Estado en la financiación de la Seguridad Social*

En la mayoría de los países europeos desarrollados el aumento de la participación del Estado en la financiación de la Seguridad Social es notorio, lo cual requiere una reforma fiscal previa en nuestro país.

En los países de la Comunidad Económica Europea, esta aportación es superior. En el año 1975 los recursos de la Seguridad Social sobre la renta nacional en España fueron del orden del 12 por 100; en Alemania, en 1967, ascendieron al 21,7 por 100 y en Francia, en el año citado, al 19,9 por 100.

La Seguridad Social española extiende su campo de aplicación sobre el 90 por 100 de la población, aproximadamente.

Sistema de financiación predominantemente estatal: corresponde a los países nórdicos y la participación estatal es mayoritaria.

Dinamarca	72 %
Finlandia	48 %
Noruega	38 %
Suecia	57 %

Sistema de financiación predominantemente contributiva: corresponde a países de la Comunidad Económica Europea. La participación del Estado es progresiva.

Sistema de financiación contributiva: la participación estatal o no existe, o es mínima:

España	6 %
Alemania Federal	28 %
Bélgica	27 %
Francia	19 %
Italia	18 %
Luxemburgo	27 %
Países Bajos	11 %

Presión fiscal en porcentaje del P. N. B. (incluída la Seguridad Social):

Noruega 45 %	Dinamarca 44 %	Suecia 43 %
Holanda 41 %	Austria 37 %	Alemania Federal ... 35 %
Francia 35 %	Bélgica 35 %	Gran Bretaña 34 %
Canadá 33 %	Italia 31 %	EE. UU. 28 %
Australia 24 %	Suiza 24 %	Grecia 23 %
Portugal 23 %	España 21 %	Japón 21 %
Turquía 20 %		

Del estudio de lo anterior se deduce que hay países en que la financiación es predominantemente del Estado: Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia.

Financiación predominantemente contributiva de empresarios y trabajadores: Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos.

La presión fiscal en materia de Seguridad Social y en relación con el producto nacional bruto, a modo de ejemplo, ofrece los siguientes datos:

Noruega 45 %
España 21 %
Turquía 20 %

En estos momentos, es preocupación importante del Estado español que el Estado aumente su participación en la financiación de la Seguridad Social, ya que recientemente teníamos los siguientes datos comparativos, referidos a la renta nacional:

Alemania Federal 21 %
Francia 19 %
España 12 %

Del análisis global de los datos anteriormente examinados, deducimos las siguientes consideraciones:

- 1) aumento de las personas protegidas
- 2) aumento de los gastos, y
- 3) aumento de los ingresos.

La magnitud de estas cifras nos conduce a formular las siguientes reflexiones:

La evolución de lo cobertura de la Seguridad Social, en cuanto a la población protegida, ha ido acusando un aumento notable, tanto relativa

como absolutamente. De esta forma, la Seguridad Social se aproxima al objetivo de cubrir a toda la población nacional.

Este proceso supone unos gastos crecientes, y a su vez, unos ingresos proporcionales para su posibilidad de financiación.

En la evolución Previsión Social-Seguros Sociales-Seguridad Social, se han ido incorporando a su colectivo nuevos sectores sociales; evolución obligada por el crecimiento económico de los países, en la medida en que se traspasaba la barrera del subdesarrollo y aumentaba progresivamente la cobertura poblacional, dentro del marco de la Seguridad Social.

La comparación entre los presupuestos de distintos países se ve dificultada por la variedad de sistemas de organización, administración y contabilidad, existentes entre los diversos países industrializados.

Por un lado, tenemos Estados Federales, como Alemania y Estados Unidos, que disponen de varios documentos sobre los presupuestos de los distintos niveles de gobierno; los Länder o Estados tienen cada cual su propio presupuesto, independiente del Federal.

De otro lado, nos encontramos con distintos grados de integración de los presupuestos de la Seguridad en los presupuestos del Estado.

Aquí existe una variedad de situaciones. En algunos países —Estados Unidos, Gran Bretaña— se presentan los dos en uno solo, asociándose cada prestación de seguridad social con las partidas de gastos del Gobierno que le son más afines, aunque también se presente una clasificación de los gastos según la entidad que los administra.

En otros, como en España, la Seguridad Social presenta un único presupuesto, paralelo y simultáneo al de la Administración central. Aunque hay que tener en cuenta que la Seguridad Social carga con servicios sociales que pueden ser ajenos a la misma, y entidades centrales, provinciales y locales también prestan importantes servicios sanitarios.

Sin embargo, el caso más frecuente es que se incluya en los presupuestos del Estado una parte de los gastos de la Seguridad Social, pero no todos.

En general, las prestaciones contributivas están excluidas, salvo las que se financian con cargo a impuestos específicos, que están incluidas, como es lógico, en dichos presupuestos generales.

Los distintos países han optado por financiar de esta última forma prestaciones diversas: por ejemplo, las prestaciones familiares en Alemania y las pensiones agrícolas en Francia.

En resumen, se puede afirmar que no hay una partida única de Segu-

ridad Social en los presupuestos de cada país, que sea comparable internacionalmente con sentido de homogeneidad.

No obstante, tanto la O. I. T. como la O. C. D. E., en colaboración con grupos de expertos, vienen realizando informes, encuestas y trabajos valiosos para poder facilitar por lo menos la mayor cantidad de datos posibles, encaminados a una estimable sistematización de esta amplia cuestión.

Hay que tener en cuenta el carácter amplio o restrictivo del concepto de Seguridad Social que se establezca.

Actualmente en España hay autores que solicitan la exclusión de la Seguridad Social de Acción Formativa, Universidades Laborales, etc.

Otros propugnan, por el contrario, una extensión de las prestaciones sanitarias, con la unificación de toda la red que exista en el país de carácter público.

Estimamos que todo ello responde a un proceso evolutivo con sus ventajas e inconvenientes y, sobre todo, teniendo en cuenta su financiación y modalidades.

La política demagógica incurre frecuentemente en grandes errores sobre este tema. Un destacado político reclamaba recientemente todos los ingresos de la Seguridad Social de su región para la misma. Olvidaba que dicha región era deficitaria enormemente en este aspecto, y que recibía de las otras regiones españolas cantidades ingentes para evitar su déficit.

Sobre los sistemas de gestión y fiscalización en sus diversos aspectos esperamos ocuparnos en otro trabajo.

MIGUEL FAGOAGA G. SOLANA