

## **LAS FUENTES DE FINANCIACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL<sup>1</sup>**

### **THE SOURCES OF FINANCING SOCIAL SECURITY SYSTEM**

**Israel Arroyo Martínez**

Economista de la Administración de la Seguridad Social. Tesorería General de la Seguridad Social. España.

#### **Resumen**

El artículo repasa diferencias en la forma en que la seguridad social se financia en distintos países. Se presenta evidencia de que ningún sistema de financiación es universalmente preferido al resto ni aparentemente lastra el desarrollo económico. Se usa el caso de España para plantear la hipótesis de que los distintos sistemas tienen su origen en instituciones y diferencias preexistentes a su implantación.

#### **Palabras clave**

Seguridad Social; Financiación; Instituciones; Pensiones; Pacto de Toledo.

---

<sup>1</sup> El presente trabajo es una revisión de lo expuesto en las *I Jornadas de Trabajo / Conferencia Iberoamericana* de Montevideo 2008. Agradezco a Daniel Hernández González su colaboración para la adaptación a esta publicación.

## **Abstract**

The article reviews country differences in the way social security is financed. Evidence is presented that no universal financing system is preferred above the rest nor seems to drag economic performance. The case of Spain is used to hypothesize that most current systems can be traced back to social institutions and idiosyncratic differences pre-existent when social security systems were first implemented.

## **Palabras clave**

Social Security; Financing; Social Security Boards; Pensions; *Pacto de Toledo (Toledo Pact)*.

**JEL:** H55.

## **1. Introducción: cotizaciones frente a financiación vía impuestos generales**

En un sistema de reparto las cotizaciones se calculan como un porcentaje de los ingresos de los trabajadores que el Estado recauda de ellos y de sus empleadores y con las que financia las prestaciones corrientes. En este sentido, podríamos decir que tienen el carácter de un impuesto sobre el factor trabajo. Sin embargo, las cotizaciones también otorgan al trabajador un derecho, un título implícito sobre una renta futura que se hará efectiva al jubilarse y son, desde la óptica del individuo, una forma de ahorro. De cuál sea el aspecto que predomine en este carácter dual dependerán muchas de las características económicas de la cotización

a la Seguridad Social<sup>2</sup>. Las transferencias del Estado se financian de manera indiferenciada con todos los recursos de éste, es decir, con los impuestos de su sistema fiscal o mediante el recurso al endeudamiento y por lo tanto con impuestos diferidos. Estas transferencias gravarán, en principio, a todos los miembros de la sociedad, sean o no beneficiarios de las prestaciones de Seguridad Social. Como hemos dicho, la mayoría de los sistemas de Seguridad Social públicos<sup>3</sup> obtienen sus ingresos a través de una mezcla de fuentes de financiación.

Esta estructura depende de muchos factores: políticos, económicos e institucionales y no parece que se pueda afirmar que hay una estructura óptima desde el punto de vista de la eficiencia económica<sup>4</sup>. La experiencia demuestra que países con sistemas de Seguridad Social muy distintos, financiados de maneras diversas, muestran desempeños económicos similares (Cichon, M. *et al.* (2006)), por más que desde hace tiempo se haya tratado de achacar a la Seguridad Social un efecto pernicioso sobre la economía en su conjunto (Feldstein, M. (1974)), sin que se pueda afirmar que las consecuencias negativas para la economía sean superiores a las positivas.

## 2. Prestaciones contributivas y no contributivas

---

<sup>2</sup> Quizás debiera mencionarse en este punto una tercera fuente de financiación: los recursos capitalizados, bien individualmente bien a través de un fondo de reserva. Éstos tienen la naturaleza de cuotas diferidas, sin embargo en ellas su faceta de ahorro predomina con claridad, con independencia de la forma en que se materialice.

<sup>3</sup> En lo que sigue se hará referencia fundamentalmente a los países de la OCDE y especialmente a los países de la Unión Europea.

<sup>4</sup> Entendida aquí, obviamente, no en el sentido *paretiano* sino como la realización en las medidas más habituales de éxito económico, *PIB*, desempleo, etc.

Si se asume que uno de los fines de la Seguridad Social es la redistribución de la renta, no parecería haber inconveniente para que ésta se financiase preferentemente a través de los impuestos generales, independientemente de quien haya de percibir sus prestaciones; sin embargo, entre la doctrina se ha alcanzado un consenso en otro sentido: las prestaciones, en general, serán financiadas por quienes estén sujetos a las contingencias que aquéllas cubren. Así, el desempleo o los accidentes de trabajo sólo pueden afectar a los trabajadores y por tanto serán estos y sus empleadores quienes los financien; por otro lado, la sanidad es un servicio que cubre a la totalidad de la población y será financiada con los recursos generales del Estado.

El primer tipo de prestaciones recibe el nombre de contributivas, y acostumbran a incorporar como requisito adicional para su obtención la obligación de haber contribuido durante un periodo de tiempo mínimo. El segundo tipo, las denominadas no contributivas -pese a que al venir financiadas por los ingresos generales todo aquel que pague impuestos ha contribuido marginalmente a financiarlas-, suele ir acompañado de una condición objetiva para su percepción, como pueda ser el no alcanzar un mínimo de rentas o no tener derecho a una prestación contributiva. Otros niveles mínimos de prestaciones se consideran universales y por tanto de naturaleza no contributiva, por ejemplo, en la legislación española, los límites inferiores a la cuantía de las prestaciones y los complementos a mínimos.

La financiación de las prestaciones principalmente a través de las cotizaciones tiene múltiples causas: históricas, ya que en la mayoría de los países la Seguridad Social nació como un sistema similar a los seguros privados y sobre instituciones preexistentes de carácter laboral (Euzeby, C. 1991; Espina, A., 1991), causas económicas, pues la percepción de las cotizaciones como una forma de ahorro del trabajador tiene consecuencias

positivas para la eficiencia del sistema y facilita la captación de los recursos necesarios por el Estado, pero también causas políticas. El recurso a la financiación vía transferencias estatales ha sido, en general, más producto de la insuficiencia de los recursos propios por circunstancias coyunturales que una decisión planificada. En épocas de crisis económica, con disminución del nivel de empleo, las cotizaciones pueden ser insuficientes para hacer frente a las prestaciones contributivas, viéndose obligado el Estado a recurrir a los ingresos generales o al endeudamiento (impuestos diferidos) para hacer frente a sus obligaciones.

No fue hasta mediados del pasado siglo cuando, en algunos países, fundamentalmente del norte de Europa, se comenzó a avanzar en la idea de una universalización del Estado de Bienestar, en el espíritu del *Informe Beveridge*, con la correspondiente extensión de su financiación al conjunto de la sociedad. Aún así, la universalización de las prestaciones presenta dos versiones muy diferentes. En algunos países tiene la forma de una auténtica renta de subsistencia, quedando toda cobertura por encima de ese mínimo a expensas de programas de capitalización privados obligatorios (Dinamarca, Suecia, etc.), mientras que en otros esa renta mínima es todo lo que el pensionista recibirá si no suscribe un programa suplementario estrictamente voluntario (Reino Unido o Irlanda) (Pieters, D., 2004).

De esta forma, distintos países han ido accediendo al nivel de protección social y de universalización que sus valores, sus instituciones, su organización política y su economía han favorecido de entre las distintas posibilidades existentes y no parece que haya ninguna claramente inferior (Cichon, M. *et al.*, 2006), dentro de una tendencia general al crecimiento del gasto social en porcentaje del *PIB* como se puede apreciar en la tabla de la página siguiente.

## Gasto social y financiación, Europa 2005.

	% PIB	Crecimiento anual 2000-2005*	Gasto per cápita	Aportación estatal	Contizaciones sociales	Cuota empleador	Cuota empleado	Otros ingresos
EU27	27,2	2,1	100	38	59	38	21	3
Bélgica	29,7	3,4	136	25	73	51	22	2
Bulgaria	16,1	-	21	36	61	42	18	3
República Che	19,1	4,2	54	18	81	54	26	1
Dinamarca	30,1	2,4	140	63	29	10	19	8
Alemania	29,4	0,2	124	36	63	35	28	2
Estonia	12,5	7,7	29	20	80	79	0	0
Irlanda	18,2	9,3	96	54	40	25	15	6
Grecia	24,2	5,2	84	31	58	36	23	11
España	20,8	3,2	78	33	65	49	16	2
Francia	31,5	2,6	132	31	66	45	21	4
Italia	26,4	1,7	102	41	57	42	15	2
Chipre	18,2	6,1	63	54	35	20	15	12
Letonia	12,4	4,9	23	35	64	47	17	1
Lituania	13,2	5,5	26	40	60	54	6	1
Luxemburgo	21,9	5,4	213	45	51	27	24	3
Hungría	21,9	8	52	35	58	42	16	7
Malta	18,3	2,8	51	35	63	44	19	3
Holanda	28,2	2,3	136	20	68	33	34	12
Austria	28,8	1,4	136	33	65	38	27	2
Polonia	19,6	3,3	37	39	50	28	22	10
Portugal	24,7	3,8	66	42	48	32	16	10
Rumanía	14,2	10,9	18	12	73	50	24	15
Eslovenia	23,4	2,7	75	32	67	27	40	1
Eslovaquia	16,9	1,3	37	14	84	62	22	2
Finlandia	26,7	3,4	112	44	50	39	11	6
Suecia	32	2,7	140	48	50	41	9	2
Reino Unido	26,8	2,6	118	51	48	32	16	2
Islandia	21,7	6	108	33	32	26	6	35
Noruega	23,9	2,8	156	56	44	30	15	0
Suiza	29,2	2,1	146	22	60	28	32	18
<b>MEDIA</b>	<b>22,8</b>	<b>4,0</b>						

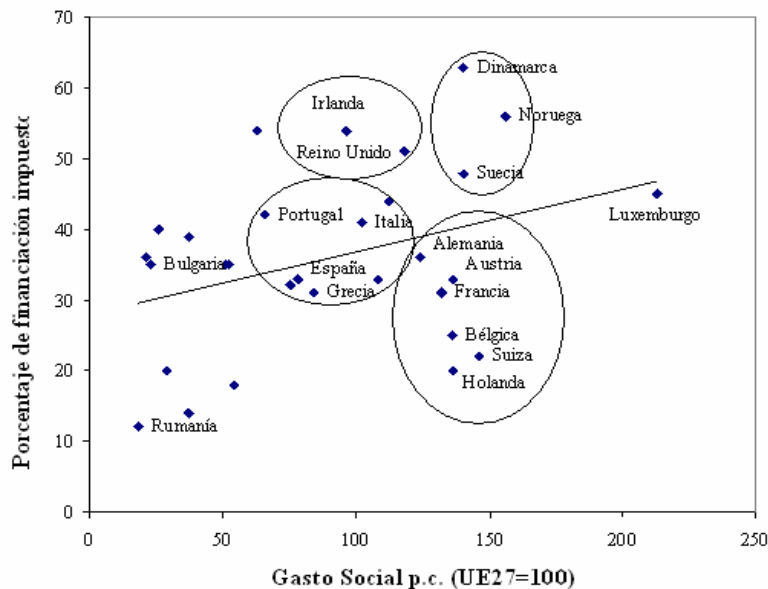
Fuente: Eurostat

\*Crecimiento medio a precios de 1995 en Paridad del Poder de Compra

Una taxonomía clásica de los distintos sistemas de bienestar es la propuesta por Esping-Andersen, G. (1990), quien distingue tres modelos de bienestar; el liberal, representado por ejemplo por EEUU y en menor medida por el Reino Unido, el continental/corporativo (paradigmáticamente Alemania) y el universalista social demócrata (Suecia). A estos, en ocasiones, se ha añadido un cuarto modelo, el latino, en el que el Estado delega buena parte de sus tareas en la familia (Espina, A., 2007a). El

primero y el tercero serían Estados donde las prestaciones de seguridad social son universales y, por lo tanto, se financian mediante impuestos y se diferencian en la intensidad de la protección que ofrecen. El sistema corporativo es un modelo de protección social ligado al empleo que se financia fundamentalmente mediante cotizaciones. Sin embargo, los resultados de la tabla anterior muestran que ni siquiera en Dinamarca, donde la prestación de jubilación es universal y se financia a través del impuesto de la renta personal, la aportación del estado supera el 63% del coste del gasto social. Es por tanto muy difícil establecer clasificaciones puras en la estructura financiera, aunque sí parece haber un patrón.

Gráfico 1. Gasto social y porcentaje de financiación vía impuestos

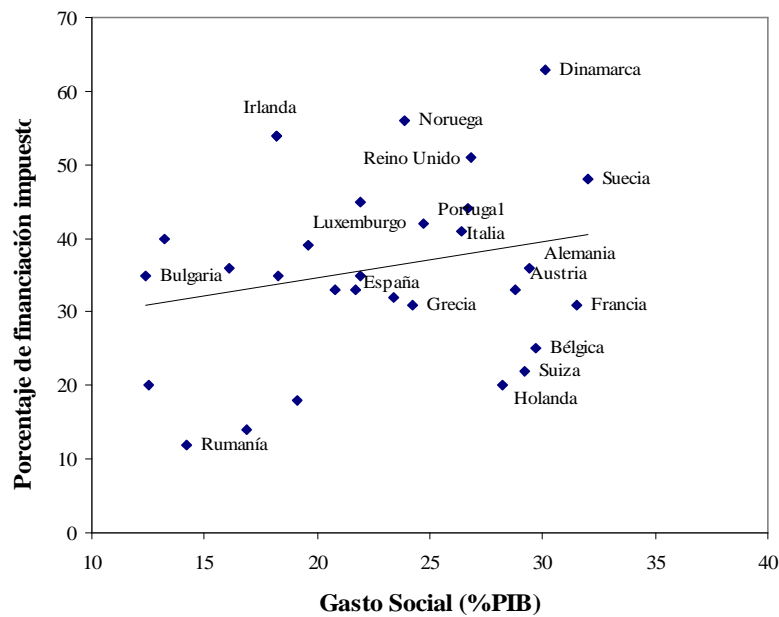


En el gráfico anterior podemos ver países con un gran nivel de gasto social, universal, y financiado en buena medida mediante impuestos: Dinamarca, Suecia o Noruega; países con gasto social elevado y financiado mediante cotizaciones u otros ingresos: Holanda, Bélgica, Francia,

Alemania o Austria; países de gasto social medio financiado mediante impuestos: Gran Bretaña e Irlanda, y países de gasto social medio financiado mediante cotizaciones: España, Grecia, Portugal o Italia.

Si expresamos la anterior relación en porcentaje del *PIB* destinado a gasto social veremos en el siguiente gráfico que los resultados no varían en exceso.

Gráfico 2: Gasto social como porcentaje del PIB y porcentaje de financiación vía impuestos



### 3. Incidencia

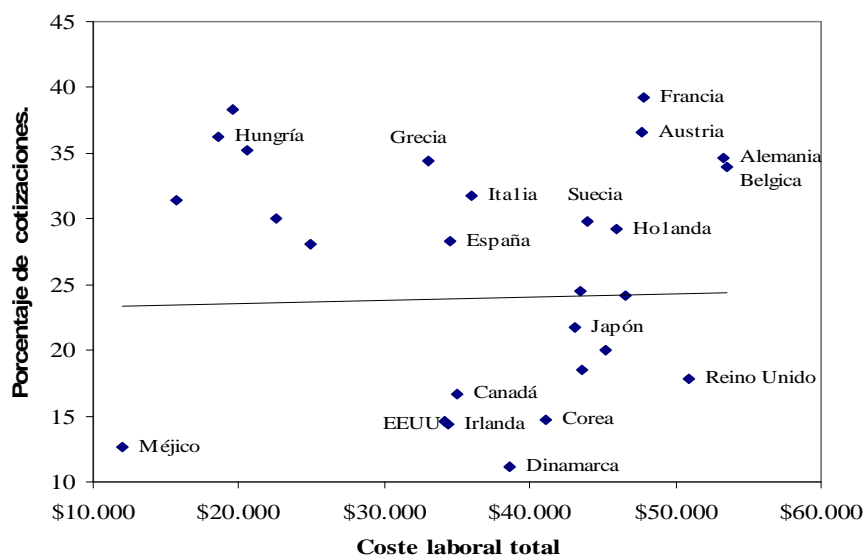
Las cotizaciones a la Seguridad Social en la mayoría de los países se distribuyen entre los trabajadores y los empleadores en distinta



proporción. Esto responde a la intención del legislador de obligar a las empresas a compartir parte del gasto de las prestaciones de seguridad social. Lamentablemente, que esto sea lo que el legislador desea no significa que sea lo que ocurre. En economía se distingue entre el sujeto obligado al pago de un gravamen y aquel que finalmente lo soporta. Esta distinción, el análisis de la incidencia de los impuestos, es de gran importancia en política fiscal y es crucial en el caso de las cotizaciones sociales, cuyo reparto en cuota obrera y cuota empresarial es considerado artificial por la mayoría de los economistas, quienes señalan que la magnitud relevante para la empresa es el coste laboral total, compuesto de las retribuciones netas y las cotizaciones retenidas. El trabajador, en cambio, prestaría solo atención al salario neto que recibe. La diferencia, la cotización, sería lo que se conoce como *cuña impositiva* y su existencia provoca distintas pérdidas de eficiencia en una economía.

Buena parte de los estudios realizados llegan a la conclusión de que la mayor parte de las cotizaciones a la seguridad social son finalmente soportadas por el factor trabajo (Melguizo, A., 2007). Esto fundamentalmente significaría que las cotizaciones sociales no afectarían al nivel de empleo ni provocarían ineficiencias. Una explicación estructural de la asunción del coste de las cotizaciones en su conjunto por los trabajadores es que éstos las perciban como salario diferido, como ahorro, y sean por tanto indiferentes a incrementos en las cotizaciones o a incrementos en los salarios netos (Zabalza, A., 1991). Así, de acuerdo con esta hipótesis, cuanto mayor sea la correspondencia entre la cotización y la prestación, es decir, el *nivel de contributividad [sic.]*, menor será el efecto sobre el empleo y menores las ineficiencias para la economía en su conjunto. En el gráfico que sigue podemos ver cómo no existe una relación aparente entre el coste laboral unitario y el porcentaje de que supone la cotización, es decir, la forma de financiar el sistema de seguridad social.

Gráfico 3. Coste laboral total frente porcentaje de cotización



Encontramos países con un porcentaje de cotizaciones y un coste laboral elevados (Alemania) pero también países con costes laborales elevados de los cuales, la cotización supone porcentaje pequeño, como el Reino Unido. Es más, todos ellos son países altamente competitivos, por lo que probablemente su elevado coste laboral esté reflejando una alta productividad del trabajo. En definitiva, no es posible predecir que efecto va a tener una variación de las cotizaciones si se carece de un modelo de cómo funciona la economía (Malinvaud, E., 1997), Melguizo, A., 2007).

#### 4. Redistribución

Como vemos, la *contributividad [sic.]* tiene implicaciones económicas positivas y, sin embargo, también tiene una consecuencia indeseable, y es que la cotización deja de actuar como un mecanismo de

redistribución de la renta (aunque no totalmente, debido, por ejemplo, a la existencia de pensiones máximas). Este es un inconveniente solo aparente tan pronto como se aprecie que la cotización a la seguridad social es un instrumento inadecuado para producir esta redistribución, pues el tipo de cotización actúa como un impuesto proporcional y se transforma en un impuesto regresivo para bases de cotización superiores a la máxima del sistema. Así, en el caso de España, vemos cómo el tipo de cotización efectivo se reduce a la mitad para salarios mensuales de 6.000€<sup>5</sup>; puesto que aproximadamente un 10% de los trabajadores por cuenta ajena cotizan por la base máxima de cotización y podemos apreciar la importancia de este efecto.

Por lo tanto parece defendible separar la función de aseguramiento que cumple la Seguridad Social de la función de redistribución de la renta que se debería hacer a través de instrumentos mejor diseñados para ello, como la imposición sobre la renta personal<sup>6</sup>.

Existen, no obstante, razones más pragmáticas para defender la financiación de la Seguridad Social a través de contribuciones específicas. El Banco Mundial ha desarrollado una definición de sostenibilidad de un sistema de seguridad social que dice lo siguiente: *“un sistema de Seguridad Social público es sostenible si es capaz de proporcionar las prestaciones presentes y futuras, en un horizonte razonable, al tipo de cotización vigente sin necesidad de transferencias presupuestarias recurrentes o de recortes en las prestaciones”*. El Banco Mundial ha advertido que el déficit estructural de los sistemas de seguridad social está detrás de buena parte del déficit público y es, en última instancia, la causa de espirales inflacionistas y de desempleo en países en vías de desarrollo.

---

<sup>5</sup> La base máxima de cotización en el momento en que se escribe este texto es de 3.166,20 €.

<sup>6</sup> Quedarían, de esta forma, las prestaciones no contributivas dentro de la Seguridad Social pero financiadas a través de los ingresos generales como mecanismo *redistributivo*.

Además, si el país que padece el déficit carece de los medios técnicos o del capital político para incrementar la presión fiscal y su recaudación tributaria, en última instancia el déficit se financiará mediante el recorte del gasto en otros programas, fundamentalmente sociales. De esta manera, el efecto de la falta de sostenibilidad del sistema se traslada finalmente a las capas más necesitadas de la sociedad (*World Bank, 2005*), Cichon, M. *et al.*, 2006).

En resumen, es difícil hablar de los efectos redistributivos de la seguridad social si no se tienen en cuenta la estructura del sistema fiscal en su conjunto y los usos alternativos que se podría dar a los fondos allegados a aquélla. La lección principal que se puede extraer de lo anterior es que los efectos económicos de la cotización a la seguridad social, y en particular sus efectos sobre la distribución de la renta, no se pueden estudiar aisladamente del resto del sistema fiscal del país ni de su relación con el otro aspecto principal de la Seguridad Social, las prestaciones.

## **5. Experiencia española**

La separación de las fuentes de financiación entre las prestaciones contributivas y no contributivas es, en general, vista como un aspecto deseable por la mayoría de la doctrina, si bien, en casi ningún país se cumple al cien por cien. Todas las legislaciones dejan la puerta abierta a que el Estado pueda hacer aportaciones coyunturales a la financiación de las prestaciones contributivas con la intención de no tener que modificar los tipos de cotización ni el nivel de prestaciones por una insuficiencia temporal. En España, durante mucho tiempo, la excepción fue la norma. La situación financiera del sistema de seguridad social heredada del franquismo era difícilmente sostenible a largo plazo (Espina, A., 2007b). Los regímenes especiales de cotización habían ido incurriendo en déficit, lo que les impidió

constituir las reservas a que por ley estaban obligados, viéndose financiados por el Régimen General a pesar de que la cotización al mismo se realizaba por bases tarifadas fijas en función de la categoría profesional, muy inferiores a los salarios reales.

De esta situación surgieron distintas iniciativas legislativas para responder a las crecientes incertidumbres sobre la viabilidad del sistema, especialmente a raíz de la crisis y el fuerte desempleo de los primeros años ochenta, y para dotar al mismo de racionalidad y solvencia a largo plazo. En este sentido, destaca la *Ley 24/1972, de Financiación y Perfeccionamiento de la Acción Protectora del Régimen General de la Seguridad Social*, que amplió los niveles de protección y reformó su sistema de cotización, aumentando las bases de cotización tarifadas para aproximarlas a los salarios reales, aumentando los ingresos del sistema (hasta un 25,4%, Espina, A. (2007b)) al precio de aumentar los compromisos a largo plazo de dicho sistema.

Los Pactos de la Moncloa señalaban que: *“La revisión del sistema de cotización se efectuará con arreglo a criterios de progresividad y procurando que la participación del Estado en la financiación de la Seguridad Social pase de menos de un 3,5 por 100 en 1977 a un 8,2 en 1978 y tienda hacia un 20 por 100 del total de la misma en 1983. Contando con las transferencias recibidas del Estado, las cuentas de la Seguridad Social habrán de equilibrarse en 1978 sin recurrir a otros medios extraordinarios de financiación”*.

La *Ley 26/1985, de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social*, aumentó los periodos de cotización exigibles para el acceso a las prestaciones, así como el periodo tomado en cuenta para el cálculo de las mismas. Asimismo, la *Ley 37/1988, de Presupuestos Generales del Estado para 1989*, estableció

por primera vez una separación de las fuentes de financiación del sistema de naturaleza finalista, adscribiendo las distintas fuentes a la financiación de prestaciones específicas. Si bien por aquel entonces la sanidad estaba aún integrada dentro del sistema de seguridad social y era financiada en buena medida a través de cuotas del mismo, con posterioridad se excluyó del sistema y en la actualidad las competencias en esta área están transferidas a las distintas Comunidades Autónomas sin que se haya puesto en cuestión el principio de caja única de la Seguridad Social gracias a la separación previa de sus fuentes de financiación. Finalmente, la Ley 26/1990 estableció las prestaciones de vejez e invalidez en su modalidad no contributiva y universalizó las prestaciones de protección familiar, con financiación a cargo de transferencias del Estado.

## **6. El Pacto de Toledo**

A comienzos de los años noventa en España tuvo lugar una nueva crisis económica que amenazó gravemente a las finanzas de la Seguridad Social, mientras estudios y proyecciones demográficas elaboradas por distintas instituciones aseguraban que el sistema español de Seguridad Social no era viable a largo plazo; por ello, el Congreso de los Diputados creó un grupo de trabajo con el objetivo de elaborar un informe que analizase la situación del sistema, detectase sus amenazas y propusiese las reformas oportunas, del que, en febrero de 1995, surgió, tras numerosas consultas, un documento conocido como Pacto de Toledo.

El Pacto contenía un diagnóstico de la situación y enunciaba unas reformas necesarias que se concretaban en una serie de recomendaciones de las cuales la primera era la de separar y clarificar las fuentes de financiación del sistema, recomendando al Gobierno que adoptase las medidas necesarias para profundizar progresivamente en la dirección de la

separación de las fuentes de financiación según la naturaleza de la protección, quedando claramente delimitados, dentro del modelo de protección, el sistema contributivo y el no contributivo. Por otra parte, se apuntaba que las contribuciones sociales deberían ser suficientes para la cobertura de las prestaciones contributivas, para lo cual, se efectuarían las previsiones necesarias para garantizar el equilibrio presente y futuro de esta parte del sistema de la seguridad social.

Las aportaciones del Presupuesto del Estado deberían ser suficientes para garantizar las prestaciones no contributivas, la sanidad, los servicios sociales y las prestaciones familiares. Asimismo, la fiscalidad general debía hacer frente a la bonificación en la cotización de aquellos tipos de contrato dirigidos a grupos con especiales dificultades en la búsqueda de empleo, así como a aquellas actuaciones que en materia de anticipación de la edad ordinaria de jubilación o de ayuda a sectores productivos pudieran producir distorsiones en el normal equilibrio del sistema. El espíritu que informa esta recomendación estaba ya presente en buena parte de la normativa anterior. La diferencia está en el carácter explícito de ésta, que no vincula su cumplimiento a ningún otro objetivo y que se constituye en un fin en sí misma. Este grupo de trabajo creado mediante el consenso entre las distintas fuerzas políticas fue institucionalizado, pues su última recomendación era realizar un análisis y seguimiento de la evolución del sistema con una periodicidad de cinco años mediante una Comisión no permanente del Congreso. El Pacto de Toledo tuvo plasmación normativa en la *Ley 24/1997 de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social*.

Una vez constatado que el legislador había procedido a la clarificación de las distintas fuentes de financiación en función de la naturaleza de las prestaciones, la Comisión reiteró el mandato de que la financiación de las prestaciones de naturaleza contributiva dependiera

básicamente de las cotizaciones sociales, y de que la financiación de las prestaciones no contributivas y universales se efectuase exclusivamente a través de la imposición general. En la práctica la transferencia de la sanidad es prácticamente total desde 2002, mientras que respecto a los complementos a mínimos el Estado aún no ha asumido su financiación totalmente, si bien año tras año aumenta el porcentaje de los mismos que corren a su cargo.

## **7. Valoración del Pacto de Toledo**

Sobre el Pacto de Toledo se está cumpliendo fielmente en lo que respecta a su primera Recomendación. Como hemos visto, la separación de las fuentes de financiación no es imprescindible para un sistema de seguridad social, aunque existen buenos argumentos teóricos en su favor. Hemos comprobado que la repercusión de los costes de la financiación de la Seguridad Social no depende exclusivamente de la forma en que ésta se financie sino de un conjunto de factores institucionales, políticos y económicos sumamente complejo.

También hemos visto que la financiación vía cotizaciones no tiene un impacto especialmente positivo en la distribución de la renta y se ha comprobado que la competitividad de los países tampoco parece estar relacionada claramente con la forma en que distribuyan la financiación de su sistema de Seguridad Social, aunque el aumento de la *contributividad* [sic.] sí parece ir ligado a una menor ineficiencia impositiva. Sin embargo, existe otro argumento, hasta ahora no mencionado, pero más importante.

A largo plazo, la situación financiera de cualquier sistema de seguridad social está determinada por dos factores: el crecimiento a largo plazo de la renta per cápita y el factor demográfico. Cualquier sistema de



seguridad social responde a una ley básica: los que producen (activos) tienen que hacerlo en cantidad suficiente para ellos y para los que no producen (pasivos). La condición para lograr esto en el largo plazo es que o bien los trabajadores produzcan cada vez más, o bien que no aumente la proporción de los que no producen. Una de las principales preocupaciones del Pacto de Toledo fue la existencia de alarmantes predicciones que advertían del inevitable envejecimiento de la población española. De acuerdo con estos pronósticos, alrededor del año 2015 no habría suficientes españoles trabajando para mantener a todos los jubilados sin disminuir sus prestaciones. Estas previsiones no se han cumplido por el momento y no parece que se vayan a cumplir en breve.

Desde la firma del Pacto de Toledo, en España ha aumentado el número de trabajadores afiliados al sistema, y por lo tanto de contribuyentes, en casi seis millones de personas, crecimiento que entonces estaba completamente fuera de la más optimista de las predicciones y que ha permitido que el sistema de seguridad social haya tenido en los últimos años continuos superávits que han permitido crear un fondo de reserva dotado con más de 56.000 millones de euros a fecha de hoy. No obstante, la separación de fuentes de financiación y el mandato al Gobierno de garantizar que el sistema sea capaz de autofinanciarse ha obligado a fijar la vista en esa magnitud crucial para la solvencia a largo plazo del sistema<sup>7</sup>. Así, se ha señalado que el resultado más positivo del Pacto de Toledo no ha sido ninguna norma concreta sino el reforzamiento de la *contributividad [sic.]*. En este sentido hay que destacar que la confianza en el sistema de seguridad social ha aumentado significativamente en la década de la firma del Pacto de Toledo, caso único entre los países de nuestro entorno y que probablemente tenga mucho que ver con ese aumento la *contributividad*

---

<sup>7</sup> Esta ratio ha pasado en España de un 2,34 en 1988 a 2,71 en 2007.

[sic.] que permite ver las instituciones de Seguridad Social como el fruto de un esfuerzo colectivo.

---

---

Fecha de recepción del artículo: 14 de diciembre de 2008

Fecha de aceptación definitiva: 10 de enero de 2009

---

---

### **Bibliografía**

[1] Cichon, M. et al. (2006): *Financiación de la protección social*. MTAS.

[2] Espina, A. (1991): “La financiación de la protección social en España. Especial referencia a las prestaciones por desempleo y su financiación” en *La financiación de la Protección Social. La reforma financiera del Sistema Español de Seguridad Social en 1989*. MTSS.

[3] Espina, A. (coord.) (2007a): *Estado de Bienestar y Competitividad. La experiencia europea*. Siglo XXI.

[4] Espina, A. (2007b): *Modernización y Estado de Bienestar en España*. Siglo XXI.

[5] Esping-Andersen, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton.

[6] Euzeby, C. (1991): "Aspectos económicos de las pensiones de vejez no contributivas" en *Pensiones no contributivas*. MTSS.

[7] Feldstein, M. (1974): "Social Security, Induced Retirement, and Aggregate Capital Accumulation" *Journal of Political Economy*, nº 82. Pág. 905 - 926.

[8] Granado, O. (2006): *Preámbulo al Acuerdo sobre Medidas en Materia de Seguridad Social*. MTAS.

[9] Malinvaud, E. (1998): *Les cotisations sociales à la charge des employeurs: analyse économique*. La Documentation Française.

[10] Melguizo, A. (2007): *La incidencia económica de las cotizaciones sociales y el mercado de trabajo en España*. Fundación de las Cajas de Ahorro.

[11] Pieters, D. (2004): *Los sistemas de Seguridad Social de los estados miembros de la Unión Europea*. MTAS.

[12] Zabalza, A. (1991): "La financiación de la Seguridad Social en España" en *La financiación de la Protección Social. La reforma financiera del Sistema Español de Seguridad Social en 1989*. MTSS.