

## Notas

### ASPECTO FINANCIERO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

**E**L Instituto Internacional de Hacienda Pública consagró el Congreso de Mónaco al estudio del aspecto financiero de la seguridad social. El Instituto no ha podido estudiar los seguros sociales en su conjunto, ya que ello suscita una multiplicidad de problemas que, sin duda, caen fuera del ámbito científico al que consagra toda su atención. Aceptada la idea de que los seguros sociales constituyen una conquista definitiva de los pueblos en la época en que vivimos, los debates del Congreso hubieran debido limitarse lógicamente a examinar los problemas de índole puramente financiera planteados por las nuevas concepciones de la seguridad social. Hubiera sido legítimo pensar que los miembros del Instituto iban a exponer sus opiniones o sus puntos de vista sobre las cuestiones financieras inherentes a los seguros sociales.

Pero, destruyendo este vaticinio, se ha producido un fenómeno que tiene, a mi juicio, extraordinaria importancia. Se trata de lo siguiente: la mayoría —casi podría decir que la totalidad— de las intervenciones que tuvieron lugar en el Congreso han recaído sobre un problema que, en cierto sentido, desborda los límites de la Hacienda pública, para encuadrarse en el dominio de la Ciencia política y social, a saber: la determinación del ámbito que los seguros sociales pueden y deben alcanzar para crear condiciones favorables a la estabilidad y prosperidad de los pueblos.

No se me oculta que este problema interesa enormemente a la Hacienda pública, ya que los métodos empleados para financiar la seguridad social dependen, naturalmente, del carácter y de la exten-

## NOTAS

sión que se señalen a esta nueva manifestación de la solidaridad humana. Pero es, sin embargo, evidente que la determinación de los riesgos susceptibles de aseguramiento depende de las concepciones sociales y políticas dominantes en cada país y en cada época. Sobre este punto, justamente, es sobre el que yo deseo formular algunas observaciones que, en mi opinión, pueden contribuir a un planteamiento más exacto y sincero de la cuestión. Estas observaciones pueden, tal vez, sintetizarse en esta pregunta: ¿Cuál es el objetivo último y fundamental que se persigue al establecer un amplio sistema de seguros sociales? Me parece que todos suscribiríamos esta contestación: los seguros sociales constituyen un medio o un instrumento técnico de financiación que permite cubrir ciertos riesgos que pesan sobre los individuos que, en una sociedad organizada, colaboran en el proceso de la producción.

Pero yendo más al fondo económico de la cuestión, se afirma que la seguridad social implica una redistribución de la renta nacional. Pues bien: he ahí el primer punto, que debe ser bien definido y aclarado. Yo pienso que si el objetivo esencial de los seguros sociales consiste en procurar una redistribución —total o casi total— de la renta nacional, tales seguros no pueden ser desarrollados y generalizados sin limitación en un sistema económico basado en un compromiso entre el dominio público y el dominio privado de la Economía.

La Hacienda pública se apoya siempre en realidades económicas. Por ello no es posible desarrollar un sector financiero cualquiera más allá de los límites que permiten los supuestos económicos en que se basa la Hacienda. Lo fiscal tiene sus límites; los seguros sociales deben también tenerlos. Sin embargo, en nuestra época se piensa siempre en ampliar las bases tributarias, en elevar los tipos de gravamen, en aumentar, por último, el ámbito de los seguros sociales y el importe de las cuotas obreras y patronales, sin que, por desgracia, se produzca siempre un esfuerzo paralelo encaminado a incrementar, en la medida necesaria, el nivel de producción y el rendimiento de la mano de obra. De ahí que empiece a percibirse en muchos Estados un desequilibrio notorio entre la vida económica y la vida financiera. ¿Cómo resolver este problema?

## NOTAS

Nadie puede lícitamente pensar en suprimir la seguridad social. No se trata de aceptarla o de rechazarla; lo único que ha de ocupar nuestra atención es la elección de los medios encaminados a alcanzarla y la determinación de la amplitud que a esa seguridad ha de darse. Planteado así el problema, estimo que los seguros sociales sólo deben constituir un aspecto, bastante reducido, del problema general de la seguridad social. La seguridad social debe basarse, en primer lugar, en unas condiciones de trabajo que aseguren a los productores un mínimo vital mediante el establecimiento de salarios proporcionados a un nivel de producción siempre creciente. Es, por tanto, el Derecho laboral quien debe ocuparse de resolver este problema de las condiciones de trabajo, adaptadas a las posibilidades de la economía nacional. Los seguros sociales deben limitarse, en cambio, a cubrir aquellos riesgos que exceden notoriamente la capacidad económica de los trabajadores aisladamente considerados, así como su capacidad de previsión. Pero no basta con esto. Es preciso, además, que las detracciones que se hagan sobre los salarios y los tipos de gravamen de los impuestos destinados, más o menos directamente, a financiar los riesgos objeto de aseguramiento, no constituyan un obstáculo importante al proceso del ahorro privado.

Tales son, en mi opinión, las ideas que deben presidir el establecimiento y desarrollo de los seguros sociales en sistemas económicos basados en una gran parte en la iniciativa privada. Si los seguros sociales se dirigen, por el contrario, a procurar una redistribución total de la renta nacional, sería necesario modificar por anticipado en forma radical las bases económicas de nuestra sociedad, y paralelamente los fundamentos políticos y jurídicos de los pueblos occidentales, que se esfuerzan por hallar un punto de equilibrio entre las exigencias de la colectividad y los derechos esenciales del individuo. Pero hay algo más importante todavía. Sería también necesario renunciar a una idea o a un principio que es básico en nuestra actual civilización: aquel según el cual cada hombre debe ser el rector de su propio destino.

Por todo lo expuesto, propuse que los debates que se desarrollaron en aquel Congreso debieran conducir a conclusiones adapta-

das a las realidades económicas que nos rodean, y con ese fin proponer que entre esas conclusiones se incluyan las siguientes:

1.<sup>a</sup> La seguridad, en su más amplio sentido, debe ser la resultante de una política económica general. Los seguros sociales constituyen, en cambio, sólo una parte de esa seguridad, y su naturaleza y extensión debe ajustarse a la estructura económica de cada país y a su peculiar organización políticosocial.

2.<sup>a</sup> La seguridad social aspira a eliminar el estado de miseria de los trabajadores. Por ello, el desarrollo de los seguros sociales y la cuantía de las cuotas patronales y obreras dependerán del nivel de vida actual de los trabajadores y de los beneficiarios. Sólo cuando el salario percibido en mano sea suficiente para subvenir a las necesidades diarias del trabajador y de su familia será conveniente detraer una parte de ese salario para constituir capitales que permitan el pago de pensiones de vejez o de invalidez. Cuando esto no ocurra, el mejor sistema de seguridad consistirá en buscar un equilibrio entre el coste de vida y las rentas de trabajo mediante una política económica de fomento de la producción que permita la distribución de salarios suficientes.

3.<sup>a</sup> El Instituto Internacional de Hacienda pública debe ocuparse de estudiar el enlace existente entre la actividad financiera del Estado y la vida económica de las instituciones de previsión social. La autonomía administrativa de que gozan hoy en muchos países tales instituciones no es incompatible con el estudio coordinado que propongo. La eficacia de la previsión social depende, en última instancia, de factores económicos y financieros.

El Estado es quien garantiza, a fin de cuentas, cualquiera que sea el sistema de seguridad social que se adopte, la efectividad de los subsidios y pensiones y la *utilidad* de tales auxilios económicos. Pero esa garantía sólo puede prestarla si, al propio tiempo que formula promesas de orden social, consigue frenar el proceso devaluatorio de la moneda y alcanzar el desahogo financiero indispensable. Por eso el *aspecto financiero* de la seguridad social no puede limitarse, a mi juicio, a señalar el origen y cuantía de los fondos que recogen y administrar las instituciones autónomas de previsión social, sino en de-

#### NOTAS

terminar también, y esta es la tarea más importante, la conexión que debe existir entre la actividad financiera total del Estado y esos otros cauces por los que discurre una parte importante de la renta nacional. Centrada así la cuestión, propuse que el Instituto inscribiera esta cuestión entre las que tiene pendientes de estudio.

FERNANDO SÁINZ DE BUJANDA