

HISTORIA PRESUPUESTARIA DEL FONDO DE GARANTÍA SALARIAL DURANTE EL SIGLO XXI.

17f

Remedios Ramón-Dangla¹

Cristina Bañón-Calatrava²

Departamento de Economía financiera y Contabilidad.
Universidad de Alicante. (Alicante, España)

Departamento de Economía financiera y Contabilidad.
Universidad de Alicante. (Alicante, España)

Propuesta-Resumen

El Fondo de Garantía Salarial (Fogasa) es un Organismo Autónomo adscrito al Ministerio de Trabajo y Economía Social, regulado por el art. 33 del Estatuto de los Trabajadores (ET), cuya función primordial es abonar los salarios pendientes de pago y las posibles indemnizaciones hasta unos límites, cuando una empresa no puede hacerlo por haber sido declarada en concurso de acreedores o estar en situación de insolvencia. Posteriormente, intentará recuperar lo abonando suscribiéndose en los derechos y acciones de los trabajadores frente a la empresa.

Al ser una institución que asegura los créditos laborales y éstos tener unas dimensiones sociales, se podría enmarcar en el ámbito de las entidades que contribuyen a alcanzar un bienestar social y por tanto, debería de conocerse el grado de servicio a la sociedad. Por otra parte, al ser una institución pública que mantiene un modelo de financiación muy concreto: centralizado, basado en la posibilidad de reembolsar lo abonado pero, sobre todo, en la obligatoriedad de cotizar de todas las empresas por sus trabajadores, incluidas las administraciones públicas, debería aproximarse su grado de solvencia financiera. De ahí que nuestro objetivo sea ver si el Fogasa ha sido una institución solvente al mismo tiempo que ha contribuido a la distribución de la renta. Para conocer la solvencia financiera y el grado de equidad del Organismo, hemos tomado los años vividos del siglo XXI porque abarca tanto periodos de bonanza económica: desde principios del milenio hasta 2008 y desde 2014 hasta 2021, como periodos de crisis: 2008-2014. Para conseguirlo, analizaremos las liquidaciones de presupuestos anuales del Fogasa (2003-2021) según la clasificación económica. Construiremos unas ratios e indicadores

presupuestarios y de servicio y equidad siguiendo las recomendaciones sobre los sistemas de gestión de costes y la utilización de indicadores de gestión que se vienen haciendo desde la IGAE (Intervención General de la Administración del Estado) (IGAE, 2004; IGAE, 2007) y desde la Comisión de Expertos en Contabilidad Pública de la AECA (Asociación Española de Contabilidad y Administración Pública) (AECA, 1997; AECA, 2002).

Es necesario recordar que, al ser el Fogasa una Institución Pública, se rige por el Derecho Administrativo y por la Ley General de Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera que establece su régimen presupuestario y económico-financiero y la obligatoriedad de rendir sus cuentas conforme al Plan General de Contabilidad del Sector Público (PGCSP). En este sentido, la Ley acepta que, para el desarrollo de sus funciones, el Fogasa disponga de los ingresos propios que esté autorizado a obtener y de las aportaciones que pueda percibir de los Presupuestos Generales del Estado. De ahí, que cada año el Organismo esté obligado a formular su programa presupuestario y lo presente al Ministerio de Trabajo y Economía Social quién lo remitirá, junto con el resto de programas, al Ministerio de Economía y Hacienda para que puedan elaborarse los Presupuestos Generales del Estado (PGE).

Así, los ingresos del Fogasa provienen, casi exclusivamente, de las cuotas que se les cobran a todos los empleadores por sus trabajadores y que componen el Capítulo I del presupuesto de Ingresos. Estas cuotas vienen determinadas, cada año, por el Ministerio de Trabajo y Economía Social y se calculan aplicando un Tipo de Cotización (TC) sobre los “salarios que sirven de base para el cálculo de las contingencias de accidente de trabajo y enfermedad profesional” y ningún empleador está exonerado de pagarlas, ni siquiera las Administraciones Públicas por sus trabajadores.

Por el lado de los gastos, el mayor importe procede de los gastos en los que el Fogasa incurre para hacer frente a su obligación primordial: abonar los salarios pendientes de pago y las posibles indemnizaciones hasta unos límites, a causa de insolvencia o concurso del empresario y que se incorpora en el Capítulo IV del presupuesto de gastos.

En el organigrama de gestión del Fogasa, corresponde al Estado, a través del Ministerio de Trabajo y Economía Social, la planificación y coordinación del Fondo, por ello, se compone sólo de dos clases de órganos: los centrales y los periféricos. Los centrales son los que coordinan, dirigen y actúan como correas transmisoras de información y

aplicación de políticas entre las unidades provinciales y el Ministerio de Trabajo y Economía Social. Los órganos periféricos son los ejecutivos y tienen una relación más próxima a los beneficiarios. Se podría decir que, esta estructura organizativa permite cierto grado de descentralización pero mantiene centralizado el poder de decisión salvaguardando así, el principio contable de “unidad de caja” y facilitando la “solidaridad” territorial y social.

De análisis de los indicadores presupuestarios y de solvencia hemos visto que, durante el período de bonanza económica, el Fondo tuvo una capacidad de ahorro que invirtió en la compra activos financieros: Deuda Pública Nacional y cuando llegó la crisis y el déficit corriente en 2009, se pudo seguir abonando los créditos a los trabajadores de forma autónoma y sin recurrir a los PGE durante un quinquenio, gracias a la venta de los títulos de Deuda Pública Nacional. No obstante, la prolongación y profundización de la crisis unida a la insistencia política de no incrementar el Tipo de Cotización llevaron a que finalmente, se agotaran los ingresos financieros y el Fogasa tuviera que recurrir, durante 3 años, a las transferencias del Estado. Desde 2015, la mejoría de la coyuntura económica permitió, por un lado, reducir los trabajadores que necesitaban del Fondo, disminuyendo los gastos del Fogasa. Por otro lado, la recuperación económica, favoreció el aumento del empleo y por tanto, los ingresos por cuotas del organismo, lo que ha permitido que, en solo un par de años, el Fondo haya devuelto al Estado lo prestado en 2014 y 2015 y, desde 2017, vuelva a tener autonomía financiera, por lo que se podría decir que, el modelo de financiación y gestión aporta solvencia a la Institución.

Del análisis de los indicadores de servicio y equidad del Fogasa hemos podemos ver que, por término medio, el Fogasa ha costado menos de 50€ por trabajador y año al empresariado y su coste se redujo, precisamente, durante el período de crisis. Por el contrario, desde que estalló la crisis, el Fogasa ha ido incrementando el volumen de recursos que aporta a los trabajadores y, por tanto, a la sociedad. Pasó de gastar menos de 20€ por trabajador y año, a más de 100€ durante la crisis para volver a reducirse conforme mejoraba la economía. El hecho de que, en momentos de dificultades económicas, se retraiga del conjunto de la sociedad menos recursos de lo que se aporta y que esta relación, se vaya invirtiendo conforme mejora la coyuntura, nos aproxima a la idea de que el Fogasa permite distribuir la renta entre las fases del ciclo económico, lo que le aporta cierto grado de equidad y, por tanto, abunda en la idea de que el Fogasa contribuye a mejorar el bienestar social.

Este trabajo puede ser de interés para profesionales y autoridades públicas que gestionen, o pretendan crear, instituciones de garantía salarial. No obstante, consideramos que, comparar el Fogasa con otras instituciones de otros países europeos que tiene similares cometidos podría arrojar más luz respecto a la calidad de la gestión, la sostenibilidad financiera, la eficiencia y la equidad del Fondo de Garantía Salarial español.