

COTIZACIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL

José Folgado Blanco

Director de Economía de CEOE

Profesor titular de Economía Aplicada. UAM

Introducción.

La problemática que gira en torno a las cotizaciones sociales, sus efectos económicos y alternativas planteadas, viene adquiriendo desde hace más de una década y de manera recurrente una gran resonancia tanto a nivel especializado como en los medios de comunicación. Desafortunadamente este tema no salta a la palestra de manera sistemática porque se trate de una cuestión seria a resolver para mejorar nuestra competitividad y reducir el grave problema del paro, sino en función de las presiones que el Gobierno de turno puede sentir dentro de un proceso negociador, como sucedió en el Acuerdo Económico y Social (firmado en octubre de 1984), y como está pasando diez años más tarde por mor de los necesarios apoyos parlamentarios. Entonces, como ahora, la alergia del Gobierno a afrontar este problema de forma valiente y meditada es una constante, a juzgar por los resultados, y no parece que los planteamientos hechos públicos den pie para mayor optimismo de ahora en adelante. La reducción planteada para 1995 en un punto es sin duda positiva, aunque puede afirmarse que es insuficiente para las exigencias de nuestra situación de partida y, sobre todo, hay base para afirmar que la distribución que se va a realizar de tal reducción no responde a planteamientos de racionalidad económica.

Con la brevedad exigida a este comentario, encuentro obligado tratar de responder a tres tipos de cuestiones. La primera se refiere a la naturaleza del problema: cuánta de este coste laboral y su distribución a cargo de empresarios y asalariados, algunas comparaciones internacionales y la necesaria conexión con la tasa de paro y la convergencia real en el marco de la Unión Europea. En segundo lugar, resulta obligada una reflexión sobre la contrapartida de estos recursos públicos, es decir, el sistema de protección social, su universalización, control y eficiencia. Concluiré con un breve comentario sobre las fuentes alternativas que se suelen plantear para compensar una posible reducción de cuotas.

I. La carga fiscal de las empresas.

Sorprendentemente no resulta fácil ver integradas todas las estadísticas relativas a las cuotas sociales. El cuadro núm. 1 constituye una elaboración propia con cifras obtenidas de varias fuentes y, por tanto, aproximativas. En 1993 se pagaron por cuotas 8 billones de pesetas de los cuales 6,19 billones, es decir el 77,4% lo fue a cargo de los empresarios, 1,24 billones (15,5%) por los asalariados y el resto corresponde a autónomos.

El hecho de que el peso mayor de las cuotas recaiga de forma masiva sobre la empresa y de que tales cuotas empresariales no aparezcan explicitadas en los impresos de las nóminas de los

trabajadores, donde sí se ponen de manifiesto las deducciones a los trabajadores así como las retenciones del IRPF, contribuye a que no exista conciencia clara de lo que el trabajador cuesta realmente a la empresa y, por consiguiente, a que no se ponga de manifiesto una presión social que fuerce el aligeramiento de esta carga asociada al uso del factor trabajo. Así, como puede apreciarse en el cuadro núm 2, con datos reales referidos a 1994, un trabajador especialista con dos hijos a su cargo, y en cuya nómina aparezca un sueldo bruto de 3,8 millones de pesetas, verá que le deducen y retienen cerca de un millón, de manera que su líquido a percibir se queda en 2,83 millones. Lo que no visualiza ese trabajador es que el empresario esta pagando por su parte 1,28 millones a la Seguridad Social, siendo el coste total para la empresa de este trabajador algo superior a los 5 millones de pesetas. Por cada 100 pesetas de sueldo líquido la empresa paga 179,7 pesetas, una brecha fiscal ligada al empleo que exige alguna reflexión en un contexto en el que nuestra tasa de paro duplica la media europea. El conjunto de cuotas que pagan las empresas representó el 10,2% del PIB o el 22,1% de la remuneración de los asalariados en 1993. Aunque no se dispone de cifras internacionales actualizadas cabe afirmar que, con los datos disponibles de 1992 y conocidas las tendencias, España se encuentra dentro de la Unión Europea en uno de los puestos más altos en cuotas empresariales, sólo superadas por Francia, Italia y Luxemburgo y similar a Bélgica.

CUADRO NUM. 1

INGRESOS POR CUOTAS SISTEMA SEGURIDAD SOCIAL, DESEMPLEO Y FORMACION PROFESIONAL

(En billones de pesetas)

1993		
I. CUOTAS SEGURIDAD SOCIAL	5,96 Billones	(74,5%)
- Empresarios (24,4%)	4,44 Bill.	(74,5%)
- Asalariados (4,9%)	0,95 Bill.	(15,9%)
- Autónomos (28,8%)	0,57 Bill.	(9,6%)
II. ACCIDENTES TRABAJO Y ENFERMEDAD PROFESIONAL ...	0,54 Billones	(6,8%)
(Cuota empresarial 2,1% = 100%)		
III. DESEMPLEO Y FOGASA	1,32 Billones	(16,5%)
- Empresarios (6,2% + 0,4%)	1,06 Bill.	(80,3%)
- Asalariados (1,6%)	0,26 Bill.	(19,7%)
IV. FORMACION PROFESIONAL	0,18 Billones	(2,2%)
- Empresarios (0,6%)	0,15 Bill.	(83,3%)
- Asalariados (0,1%)	0,03 Bill.	(16,7%)
TOTAL CUOTAS (%)	8,00 Billones	(100,0%)
- Empresarios (33,7%)	6,19 Bill.	(77,4%)
- Asalariados (6,6%)	1,24 Bill.	(15,5%)
- Autónomos (28,8%)	0,57 Bill.	(7,1%)

Promemoria:

- Porcentaje cuotas empleados sobre PIB (60,881 billones): 10,2%.
- Porcentaje cuotas empleados sobre Remuneración Asalariados (28 billones): 22,1%.

Fuente: Banco de España, Intervención General de la Administración del Estado y Servicios Técnicos de CEOE.

Es oportuno situar las cargas sociales empresariales dentro del marco de la carga fiscal total que soportan las empresas. Ello nos llevaría a considerarlas junto al Impuesto sobre Sociedades, el Impuesto de Actividades Económicas y una parte del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

CUADRO NUM. 2

LA BRECHA FISCAL (94)

ESPECIALISTA (G-4), CASADO, 2 HIJOS

I. LO QUE LE CUESTA A LA EMPRESA	PESETAS	%
1. Sueldo bruto	3.800.000	134,4
2. Aportación Empresa Coberturas Sociales	1.280.600	45,3
- Seg. Social (24,4% s/ 3.800.000)	927.200	
- Desempleo (6,2%)	235.600	
- Fogasa (0,4%)	15.200	
- Accidentes de Trabajo (2,1%)	79.800	
- Formación Profesional (0,6%)	22.800	
TOTAL COSTE TRABAJADOR PARA LA EMPRESA	5.080.600	179,7
II. LO QUE PERCIBE EL TRABAJADOR		
1. Sueldo bruto	3.800.000	134,4
2. Deducciones	250.800	
- Seguridad Social Reg. Gen. (4,9% s/ 3.800.000)	186.200	
- Desempleo (1,6%)	60.800	
- Formación Profesional (0,1%)	3.800	
3. Retenciones (19%)	722.000	
TOTAL Deducciones y Retenciones	972.800	34,4
EL TRABAJADOR SE LLEVA A CASA	2.827.200	100,0
III. LA BRECHA FISCAL (I - II)		
Coste para la empresa - líquido percibido por trabajador	2.253.400	79,7

Dificultades operativas, por problemas estadísticos o de heterogeneidad entre países, llevan a que en los análisis comparados internacionales de la carga fiscal que soportan las empresas sólo se incluyan las cuotas empresariales y el Impuesto sobre Sociedades. Tal carga fiscal de la empresa (cuadro núm. 3) representaba en 1992, según la OCDE, en España el 11,7% del PIB frente al 8,2% en la media de dicha Organización y el 9,1% de la Unión Europea. Es importante resaltar esta mayor fiscalidad relativa sobre la empresa española no ya por los efectos económicos de la misma, sino también porque contrasta con la opinión extendida de que en España las empresas no pagan apenas impuestos.

La disminución de esta carga fiscal ligada al uso del factor trabajo, que de hecho esta siendo planteada en los países donde también es comparativamente elevada, adquiere mayor importancia en nuestro país teniendo en cuenta la mayor tasa de paro y la necesidad de avanzar, vía costes de producción, en la competitividad que permita proseguir en la convergencia real, es decir, en el acercamiento en los niveles de renta per cápita a la media de la UE, hoy en el 75,6%.

Hay estudios solventes centrados en el impacto de las cotizaciones sociales sobre diversos agregados económicos y a ellos me remito. Considero importante resaltar aquí en particular los efectos sobre el empleo. Una reducción del coste de uso del factor trabajo vía cuotas, aunque parte de dicha reducción se traslade a mayor salario, provocará un aumento de la contratación laboral por la suma de dos efectos: una mayor competitividad, ceteris paribus, frente a los productos foráneos y, por consiguiente, mayores cuotas de mercado y actividad de las empresas y, en segundo lugar, un uso más intensivo de factor trabajo por unidad de producto.

CUADRO NUM. 3

INPOSICION EMPRESARIAL
(en % del PIB)

	1980			1990			1991			1992			
	Impuesto		Cotizac.	Impuesto		Cotizac.	Impuesto		Cotizac.	Impuesto		Cotizac.	
	Sociedades	Seguridad Social	Seguridad Social	Sociedades	Seguridad Social	TOTAL							
(1)	(2)	(2)	(1)	(2)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(2)	(1+2)	(1+2)	
TOTAL	(1+2)	(1+2)	TOTAL	(1+2)	(1+2)	TOTAL	(1+2)	TOTAL	(1+2)	TOTAL	(1+2)	TOTAL	(1+2)
Alemania	2,1	7,0	7,0	1,8	7,0	8,8	1,7	7,7	9,4	1,6	7,7	9,3	11,9
Bélgica	2,5	8,6	11,1	2,5	9,6	12,1	2,4	9,8	12,2	2,0	9,9	11,9	11,9
Dinamarca	1,5	0,3	1,8	1,6	0,3	1,9	1,6	0,3	1,9	1,6	0,3	1,9	1,9
España	1,2	9,1	10,3	3,0	8,8	11,8	2,7	8,8	11,5	2,3	9,4	11,7	11,7
Francia	2,1	11,9	14,0	2,3	11,9	14,2	2,0	11,9	13,9	1,5	12,0	13,5	13,5
Grecia	1,1	4,2	5,3	2,0	5,7	7,7	1,7	5,3	7,0	1,9	5,4	7,3	7,3
Holanda	2,9	8,0	10,9	3,4	3,3	7,7	3,4	3,5	6,9	3,1	3,4	6,5	6,5
Irlanda	1,5	3,2	4,7	1,8	3,2	5,0	2,1	3,3	5,4	2,5	3,3	5,8	5,8
Italia	2,4	8,6	11,0	3,9	9,2	13,1	3,8	9,2	13,0	4,9	9,2	14,1	14,1
Luxemburgo	7,6	7,4	15,0	7,9	6,6	14,5	7,5	6,9	14,4	6,3	6,7	13,0	13,0
Portugal	-	5,1	-	2,4	5,0	7,4	2,8	5,1	7,9	2,7	5,0	7,7	7,7
Reino Unido	2,9	3,4	6,3	4,0	3,6	7,6	3,2	3,7	6,9	2,7	3,7	6,4	6,4
Media UE	2,5	6,4	8,9	3,1	6,2	9,3	2,9	6,3	9,2	2,8	6,3	9,1	9,1
USA	3,0	4,6	7,6	2,2	4,9	7,1	2,2	4,9	7,1	1,7	4,9	6,6	6,6
Japón	5,5	3,8	9,3	6,8	4,8	11,6	6,2	4,8	11,0	5,0	5,0	10,0	10,0

Fuente: OCDE. Statistiques des Recettes Publiques, 1993 y Servicios Técnicos de CEDE.

Esto significa más ingresos públicos porque aumentan las bases imponibles de conjunto del sistema y también por la reducción o menor aumento de las prestaciones por desempleo, es decir, uno de los destinos de lo recaudado por cuotas.

II. Una reflexión sobre el sistema de protección social.

El Gobierno suele responder a planteamientos de expertos u organizaciones sociales o partidos políticos que propugnan un aligeramiento de las cargas sociales de las empresas, centrándose en las dificultades de fuentes alternativas de recursos para financiar la protección social y en los efectos económicos adversos que contrarrestan los positivos de la reducción de cuotas. Una respuesta de estas características supone dejar fuera del análisis la naturaleza del gasto que financian las cuotas y las economías que podrían obtenerse en el mismo de aplicarse auténticas medidas de control de eficacia y de lucha contra el fraude.

Uno de los fenómenos económicos más sobresalientes registrados en España durante los últimos 15 años, pero especialmente desde finales de los años 80, ha sido el de la enorme expansión registrada por los gastos públicos en prestaciones sociales, muy por encima de las rentas que la economía ha sido capaz de generar. Así, como puede apreciarse en el cuadro núm. 4, el Producto Interior Bruto ha aumentado un 208,7% entre 1982 y 1993, mientras que el total de gasto público en prestaciones sociales ha crecido el 281,9%, habiéndose elevado su peso en aquél, por consiguiente, del 13,9% en 1982 al 17,2% en 1993. El Gobierno ha procedido a universalizar determinadas prestaciones como las sanitarias, los servicios sociales, los complementos de pensiones mínimas y las pensiones no contributivas. Nadie en su sano juicio pretenderá discutir la bondad de tales prestaciones y su oferta universalizada. Pero si no se quiere hacer demagogía electoral, todo Gobierno responsable tendrá que ver en primer lugar la viabilidad financiera con carácter general (cualquier país del mundo querría disponer de esas coberturas universalizadas) y, en segundo lugar, analizar y establecer las fuentes de financiación más convenientes.

Dejando aquí a un lado los posibles efectos negativos para el empleo y la competitividad de haberse excedido en repartir lo que no se ha logrado producir, hay que resaltar que va contra la naturaleza y el significado de las cuotas asignar a las mismas la responsabilidad de financiar en todo o en parte servicios públicos básicos y universalizados como los anteriormente referidos. Se puede argumentar que las cuotas ya no tienen hoy día el carácter de capitalización para tal o cual contingencia relacionada con el trabajo, sino que han adquirido el carácter de impuesto relacionado sólo muy parcialmente con un final específico y sobre todo con los objetivos generales del Estado y, en especial, los de carácter redistributivo. Aún en este supuesto, es más ineficiente para los fines de empleo hacer recaer mayores impuestos sobre el uso del factor trabajo. Dada la actual tasa de paro, parece lógico, por tanto, que se eliminen del ámbito de financiación vía cuotas aquellos gastos en prestaciones ya universalizados y que se financien con impuestos la prestación sanitaria, las pensiones no contributivas, los complementos mínimos de pensiones y otro conjunto de servicios sociales, de la misma manera que se hace con otros servicios como educación, justicia o seguridad. Cálculos realizados deslindando estas prestaciones universalizadas, especialmente desde los últimos años 80, permitirán la reducción de cuotas del orden de cinco puntos. De hecho, la presión de estos gastos, junto con el aumento del paro en la crisis económica reciente, ha motivado que las cuotas totales hayan pasado de suponer el 25,6% de la remuneración de asalariados en 1988 al 28,5% en 1993.

CUADRO NUM. 4

PROTAGONISMO DEL SECTOR PUBLICO EN LA ECONOMIA						
	1982		1993		Variación	
	M.M. PTAS	%/PIB	M.M. PTAS	%/PIB	Absoluta	En %
P.I.B.	19.722,6		60.881,1		41.158,5	208,89
GASTO PUBLICO TOTAL	7.379,6	37,42	29.948,7	49,19	22.569,1	305,83
CONSUMO PUBLICO	2.619,5	13,28	10.553,1	17,33	7.933,6	302,87
I. PRESTACIONES ECONOMICAS	2.445,2	12,40	9.530,0	15,65	7.084,8	289,74
1. Pensiones	1.600,8	8,12	6.257,4	10,28	4.656,6	290,89
a) Funcionarios	240,3	1,22	764,7	1,26	524,4	218,23
b) Guerra Civil	42,7	0,22	127,8	0,21	85,1	199,30
c) Pagados por Seg. Social	1.317,8	0,68	5.364,9	8,81	4.047,1	307,11
2. Desempleo, prestaciones:	465,0	2,36	2.172,7	3,57	1.707,7	367,25
a) Contributivas	465,0	2,36	1.518,0	2,49	1.053,0	226,45
b) No contributivas (incluido PER) ...	-	-	654,7	1,08	654,7	
3. Incapacidad e Invalidez	194,8	0,99	576,7	0,95	381,9	196,05
a) ILT	153,1	0,78	486,4	0,80	333,3	217,70
b) Invalidez Provisional	41,7	0,21	90,3	0,15	48,6	116,55
4. Otros (Ayuda ancianos, prestaciones FOGASA, etc.)	184,6	0,94	523,2	0,86	338,6	183,42
II. PRESTACIONES SOCIALES (en térm. S.S.) ..	9,7	0,05	96,8	0,16	87,1	897,94
III. PRESTACIONES SANITARIAS	278,1	1,41	811,3	1,33	533,2	191,73
TOTAL PRESTACIONES	2.733,0	13,86	10.438,1	17,15	7.705,1	281,93
INVERSION	4.171,0	21,15	12.205,8	20,05	8.034,8	192,63
- Pública	574,5	2,91	2.668,8	4,38	2.094,3	364,54
- Privada	3.596,5	18,24	9.537,0	15,67	5.940,5	165,17
IMPUESTOS Y COTIZACIONES	5.498,5	27,88	21.729,9	35,69	16.231,4	295,20
DEUDA PUBLICA	5.228,0	26,51	34.154,3	56,10	28.926,3	553,30
EMPLEO		11.294		11.838	544,0	4,82
- Público		1.526		2.115	589,0	38,60
- Privado		9.768		9.723	-45,0	-0,46

Fuente: Informe Anual del Banco de España. INE y Servicios Técnicos de CEOE. Julio 1994.

Una buena forma, también, de aligerar las cargas sociales de las empresas consiste en reducir los gastos que financien mediante la adopción de eficaces medidas de lucha contra el fraude. Un control eficaz de los gastos en materia de desempleo o en el PER daría importantes ahorros públicos al mismo tiempo que habría un incentivo mayor a la búsqueda activa de empleo. Pero merece especial consideración el capítulo de gasto en ILT e Invalidez Provisional: volviendo al Cuadro núm. 4 puede observarse que este capítulo de gasto público corriente ha pasado de 195 mil millones en 1982 a 577 mil millones en 1993. Resulta muy sorprendente la expansión de estos gastos en una sociedad que presume de haber mejorado en las condiciones higiénico sanitarias dentro y fuera del lugar de trabajo y que goza de una de las esperanzas de vida más elevadas del planeta. De hecho, en la concertación social que dio lugar al primer gran pacto social, el Acuerdo Marco Interconfederal (AMI), se planteaba como un objetivo razonable y necesario el estabilizar esta cifra en torno a los 150 mil millones de pesetas.

Si entre los dos años mencionados la población ocupada en el sector privado es prácticamente la misma y han mejorado esas condiciones, ¿cómo se explica que los gastos de incapacidad laboral se hayan más que triplicado?

La respuesta del Gobierno en 1994 a esta expansión consistió en trasladar este coste a las empresas, sin reducción paralela de cuotas, entre los días 4º y 15º de baja del trabajador. Los ahorros de esta medida para las arcas públicas han sido reducidos porque no se había ido a la raíz del problema que consiste en actuaciones para elevar la eficacia de la inspección y, sobre todo, en trasladar a los servicios médicos de las empresas o a otros independientes (Mutuas) tal control, en esta línea, parece que se va a avanzar en la Ley de Acompañamiento de la de Presupuestos Generales para 1995.

Estas actuaciones serían las que permitirían una rebaja de cotizaciones sin compensación alguna por otros impuestos y las que, según estudios realizados, tendrían un efecto positivo importante sobre el empleo y por consiguiente sobre los ingresos públicos en los períodos siguientes.

III. La sustitución de cuotas por otros impuestos.

El Gobierno ha decidido que la reducción de cuotas en un punto sea compensada con la subida también en un punto de los tipos del IVA. Esta decisión adoptada en el Consejo de Ministros del día 23 de Septiembre ha venido precedida de numerosos comentarios e hipótesis sobre fuentes alternativas o complementarias: ecotasa, energía, otras sometidas a impuestos especiales (tabaco, alcohol). No es objeto de esta nota entrar en el análisis detenido de cuál es la alternativa más correcta que obligaría a examinar los efectos económicos de las alteraciones en cada una de las figuras tributarias. Me limito aquí a concluir que no se debería contemplar bajo ningún aspecto fuentes alternativas de financiación sin previamente hacer análisis riguroso y cuantificado de los ahorros de gasto que pueden aportar, por un lado, los adecuados controles de eficacia en todas las partidas presupuestarias y especialmente las mencionadas en el epígrafe anterior y, por otra parte, la expansión de los ingresos públicos derivados del aumento de la actividad económica y del empleo que la rebaja de cuotas comporta. Tal cuantificación dejaría probablemente margen para una minoración de las cargas sociales del volumen de la planteada en esta nota. Por ello, en la realidad actual española sólo puede asumirse en mi opinión como ejercicio teórico un planteamiento de sustitución de cuotas por otros impuestos. En este supuesto, la opinión de expertos ha estado siempre a favor de que fuera un impuesto general sobre el consumo, que no es otro que el IVA. Cualquier impuesto especial, como la llamada "ecotasa" o las que gravan los combustibles, debiera ser desechado de plano desde el momento en que sería un contrasentido que, deseando aligerar los costes de producción mediante la reducción de cuotas, para ser competitivos y crear empleo, se eleven otros costes de producción que en algunos sectores (papelero, químico, metal) serían mortales para la capacidad de competencia.

La teoría nos dice que tiene dos grandes ventajas establecer la compensación de menores cuotas a través del IVA. Por un lado, se distribuye su carga entre prácticamente todos los productos, incluidos naturalmente los importados, y entre la totalidad de ciudadanos en cuanto consumidores de los mismos. La otra ventaja es que favorece la competitividad de las empresas propias frente al resto del mundo pues se reduce el coste de producción del factor trabajo y ven desgravado el IVA soportado en el interior sobre los productos que se exportan.

Uno de los grandes temores que suscita siempre una operación de estas características es el del recrudecimiento de la inflación. Este temor tendría algún fundamento en el contexto actual de inicio de recuperación económica, con un tipo de cambio realista y con muchas rentas indiciadas al objetivo de inflación con cláusula de revisión sobre la desviación que se produzca, como ha firmado el Gobierno para pensionistas los próximos tres años. Por eso, como dijimos anteriormente, la única vía correcta de financiar esa rebaja sería contener gastos controlando el fraude y ganando en eficacia, por lo que se optimizarían los efectos positivos sobre la actividad y el empleo sin tensiones sobre los precios. Con todo, el efecto inflacionista de la subida del IVA debería ser modesto en la medida en que la minoración de las cuotas actúa en la dirección contraria. Según estudios, la reducción en un punto de cuotas se compensaría con 0,6 puntos de IVA. Si el Gobierno aprovecha la ocasión para ni siquiera guardar esa proporción, sino compensar la bajada de cuotas en un punto con la subida del IVA en otro punto, y, además, se elevan algunos impuestos especiales con la permanente excusa de la armonización comunitaria, es lógico que surjan inquietudes por sus efectos sobre los precios. El drama de la fiscalidad en España está en la tensión a la que se ve sometida como consecuencia de no existir control suficiente del gasto a financiar con aquélla.

En resumen, con una tasa de paro que duplica la media europea y en un contexto de apertura creciente hacia la globalización de mercados, parece lógico la presencia en la opinión pública del tema de la reducción de cuotas a la Seguridad Social. Se piensa que una reducción de este coste -un auténtico impuesto al uso del factor trabajo- no sólo estimularía el crecimiento de la producción, sino que también éste sería más intensivo en mano de obra. En cierta medida el menor ingreso para la hacienda pública derivado de la reducción de cuotas (175 mil millones por cada punto) se verá incrementado por los mayores ingresos que proporciona el aumento de las bases imponibles del sistema al verse impulsado el crecimiento. El resto debería ser financiado, en primer lugar, mediante economías en el gasto y lucha contra el fraude. Sólo en último término y en la cuantía precisa, sería asumible un impuesto general como es el IVA que facilita la competitividad exterior.