



Ingresos por cotizaciones sociales. Comparativa en la Zona Euro

1. Breve introducción

Los sistemas de Seguridad Social contribuyen a la protección social de la población mediante el uso de una parte de la renta creada cada ejercicio económico (PIB) para asumir las obligaciones generadas por las prestaciones determinadas por la sociedad en el proceso democrático. Estas prestaciones representan una transferencia de renta a los beneficiarios que se percibe en efectivo o en especie, para afrontar situaciones previstas o sobrevenidas, como la jubilación, incapacidad, supervivencia, enfermedad, maternidad, accidentes de trabajo, muerte o desempleo.

A pesar de estas características generales comunes existe en el ámbito de la Unión Europea una gran heterogeneidad en la configuración y funcionamiento de los Sistemas de Seguridad Social. Esta heterogeneidad no reside sólo en la normativa aplicable, forma de cálculo de las cotizaciones, condiciones y periodos de carencia para el nacimiento del derecho a la obtención de prestaciones sino también en términos de financiación de los sistemas, ya que en función del país y la ubicación de las prestaciones entre contributivas y universales, se emplea de forma individual o conjunta los siguientes recursos económicos:

- Cotizaciones sociales. Aportaciones de las personas que generan un derecho específico, lo que las diferencian de los impuestos¹.
- Aportaciones públicas de los presupuestos obtenidas del sistema tributario en su conjunto, mediante algún tributo específico (bien total o parcialmente), a través de beneficios de asignación específica o beneficios fiscales (exenciones, reducciones en la base imponible, ...) que pretenden fomentar determinados comportamientos, ingresos generales y créditos internacionales.
- Otros recursos, entre los que destacan las aportaciones realizadas a fondos de pensiones y compañías de asistencia sanitaria, a través del pago de primas en planes individuales o de empleo (negociación colectiva).

¹ Esta diferencia conceptual es uno de los elementos que sustenta la consideración de las cotizaciones como salario diferido frente a la alternativa de tratarlas como un impuesto.



Con estos recursos, los países de la Unión Europea buscan la manera más **eficiente** de aumentar los ingresos para financiar de manera coherente los sistemas de Seguridad Social y hacerlos lo más sostenibles posible.

2. Incidencia de las cotizaciones sociales

La elección de la dimensión y estructura de las cotizaciones sociales debe estar influida por el modelo de Seguridad Social elegido en cada país², es decir la elección entre políticas contributivas y universales, pero también por sus efectos sobre otros ámbitos de la vida social y económica del patrón de ingresos elegido, como es el empleo y la redistribución de la renta.

La recaudación obtenida con las cotizaciones sociales (empleador y trabajador) está considerada remuneración de asalariados dentro de la distribución factorial de la renta nacional bajo el criterio de la Contabilidad Nacional. Así, una subida (bajada) en las bases o los tipos de cotización implicaría un alza (baja) en esta remuneración respecto al excedente empresarial.

La asignación e incidencia de las cotizaciones sociales, no obstante, cambia bajo otras perspectivas. La cuota denominada del empleador forma parte de los costes laborales asumidos por la empresa al utilizar el factor trabajo, mientras que la cuota denominada del trabajador incide en la renta disponible por los trabajadores para realizar sus decisiones de consumo (ahorro) e inversión.

La literatura académica sobre la influencia de una subida en los costes laborales es muy amplia, aunque no se haya alcanzado un consenso en todas las conclusiones³. El impacto agregado de su aplicación está relacionado con influencia derivada de formar parte de los costes laborales pero también de otras variables como el valor añadido de los bienes y servicios producidos, el grado de competencia en el mercado laboral y, la capacidad de incentivar la productividad. Es compartido que a menor valor añadido, mayor incidencia en el

² Detalle en el anexo de “Financiación a la Seguridad Social en la Unión Europea” elaborado por TGSS del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2014)

³ Algunos artículos sobre el tema:

“Incidencia de las cotizaciones sociales en el mercado de trabajo español” Antonio Gómez Gómez-Plana en ICE Política económica en España julio-agosto 2007 nº 837

“¿Quién soporta las cotizaciones sociales empresariales y la fiscalidad laboral? Una panorámica de la literatura empírica. Ángel Melguizo en Hacienda Pública Española 188 (2009)

“Who bears labour taxes and social contributions? A meta-analysis approach. Ángel melguizo y José Manuel Gonzalez- Páramo en Series Journal of spanish economic association (2011)

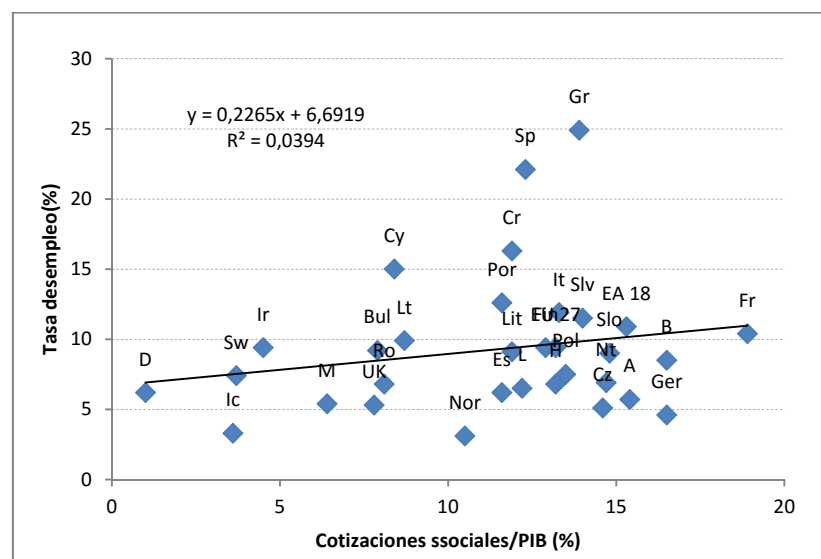
“Efecto del incremento de la base máxima de cotización en la recaudación”. Israel Arroyo. Mimeo (2013)



empleo de los costes laborales y, por tanto es fácil incurrir en efectos negativos sobre la viabilidad temporal de las empresas y, por ende, sobre el nivel de empleo. De igual forma, bajo determinadas circunstancias cooperativas en las relaciones laborales, un aumento de los costes laborales (salario y/o cotización del empleador) puede estar acompañado de una mejora de la productividad.

Una de las cuestiones que puede limitar este último incentivo es la poca interiorización por parte del trabajador de esa doble perspectiva: son de su propiedad pero implican un coste para la empresa. Un hecho, la falta de percepción del esfuerzo realizado con el pago de las cotizaciones, que también limita la percepción individual del valor de las prestaciones percibidas por el trabajador en los sistemas contributivos.

En todo caso hay que tener en cuenta que la cuota del empleador es una parte de los costes laborales, que puede estar compensada por la mayor o menor dimensión del salario monetario y/o de otros componentes, como puede ser la indemnización por despido. Estos pueden ser algunos de los motivos por los que no se observa una correlación especialmente significativa entre la dimensión de las cotizaciones sociales en relación con el PIB y la tasa de desempleo en los países de la Unión Europea.



De igual forma, la renta disponible del trabajador es consecuencia del pago de la cuota del trabajador, de los impuestos directos e indirectos y de las prestaciones monetarias y en especie recibidas.

Tampoco hay consenso sobre el efecto de una modificación de cuotas en la distribución final de la renta por factores. Una elevación (bajada) de la cuota del empleador

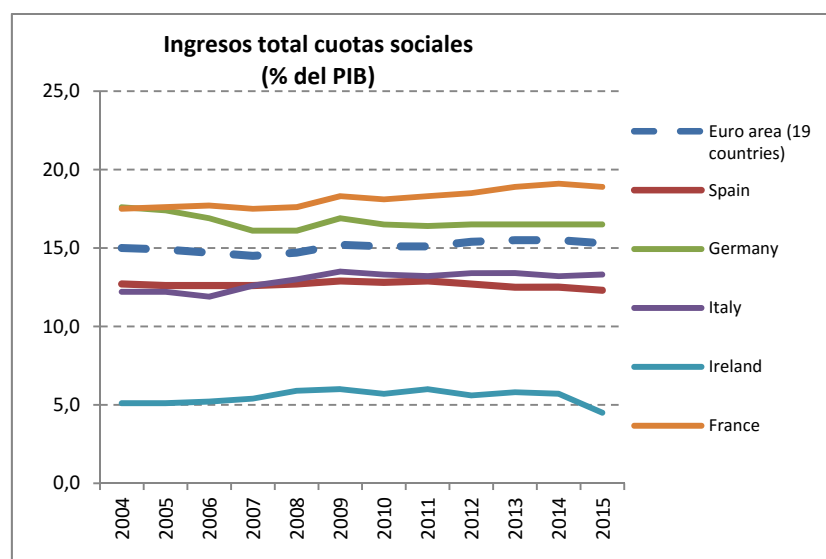


puede ser absorbida por la empresa (*mark up*), por la ocupación o, por el salario monetario del trabajador. De igual forma, el efecto inicial de un incremento (bajada) de la cuota del trabajador es una disminución (elevación) de su renta disponible. En este terreno aunque la literatura es amplia y variada hay bastante consenso en considerar que una elevada porción de las cotizaciones es absorbida por el trabajador en forma de un menor salario, especialmente en el largo plazo. El resultado final, sin embargo, dependerá del tipo de bienes y servicios producidos y de la correlación de fuerzas en la negociación colectiva para conseguir trasladar a la empresa, total o parcialmente, su pérdida (ganancia) inicial. En última instancia depende de la configuración de las funciones de oferta y demanda dentro del mercado laboral.

3. Situación de las cotizaciones sociales

La recaudación media en concepto de cuotas sociales en los diecinueve países de la Zona Euro fue en 2015 equivalente al 15,3% del PIB, un porcentaje superior en 2,1 puntos a la media de la Unión Europea con 28 países. Este resultado es consecuencia de una importante dispersión en los resultados, con un punto máximo en Francia (18,9% del PIB), Bélgica y Alemania (16,5%) y, un punto mínimo en Irlanda (4,5% del PIB), Malta (6,4% del PIB), Chipre (8,4%) y Letonia (8,7% del PIB).

La recaudación de España por el total de cotizaciones sociales en 2015 fue 3 puntos inferior a la media de los países de la Zona Euro (12,3 vs 15,3% del PIB), después de haber alcanzado un mínimo de 1,9 puntos del PIB en 2007. La diferencia a la baja en recaudación es bastante más grande con Francia y Alemania (6,6 y 4,2 puntos del PIB), mientras que los ingresos por cuotas españoles son muy superiores a los de Irlanda 8,8 puntos).





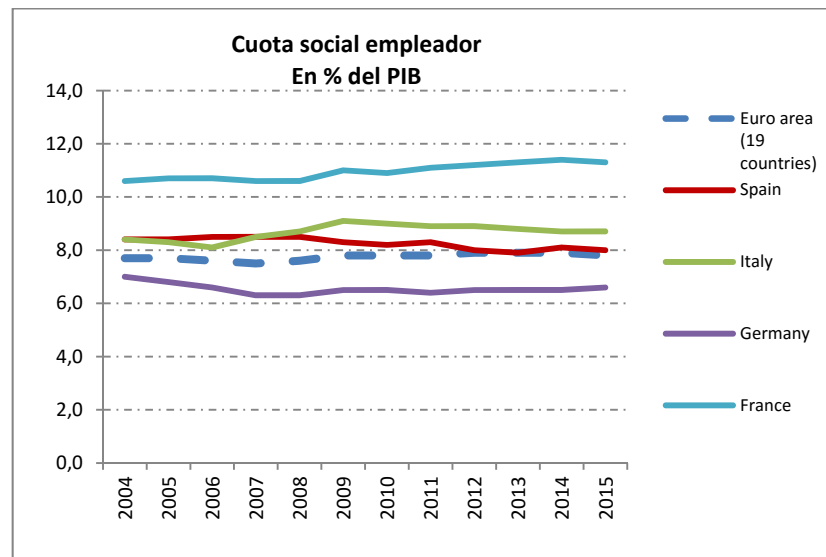
Las diferencias en la estructura de las políticas de Seguridad Social son bastante amplias entre los países que componen la moneda única, incorporando un serio inconveniente para realizar comparaciones sobre su financiación. De esta forma, la amplitud y dimensión de las prestaciones es una de las causas de las diferencias entre países, pero también lo es y mucho, la distribución entre políticas contributivas y universales⁴.

La comparación entre Francia e Irlanda ilustra esta dificultad. En Francia las pensiones y la asistencia sanitaria son fundamentalmente contributivas con financiación mayoritaria de las cotizaciones sociales pagadas por los beneficiarios. En Irlanda, las cuotas son muy bajas porque el sistema de pensiones es universal con una pensión reducida casi igual para todas las personas que alcanzan la edad de jubilación.

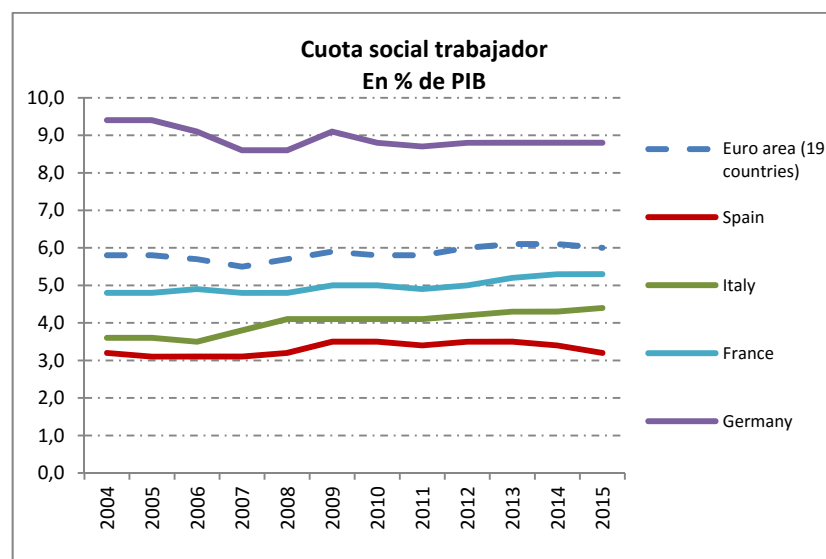
Los ingresos por cuotas sociales tienen su origen en tres componentes: cuota del empleador, cuota del trabajador y otras cuotas (denominadas ficticias en el caso español al corresponder al pago de las pensiones dirigidas al régimen de clases pasivas).

Los ingresos de la cuota social del empleador obtenidos en España en 2015 fueron ligeramente superiores a los obtenidos en media en los países de la Zona Euro (8% vs 7,8% del PIB), después de mantener una tendencia decreciente desde 2004 (diferencia de 0,7% del PIB en este ejercicio). Los ingresos en relación con el PIB obtenidos en España en 2015 fueron inferiores a los de Italia y Francia (0,7 y 3,3 puntos), pero superiores a los de Alemania (1,4 puntos).

⁴ Detalle de la forma de financiación en la Unión Europea en “Financiación a la Seguridad Social en la Unión europea”. TGSS del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2014).



En sentido contrario, **la recaudación de la cuota denominada del trabajador en España fue 2,8 puntos del PIB inferior a la media de los países de la Zona Euro en 2015 (3,2% vs 6% del PIB)**. La diferencia se ha mantenido durante todo el periodo analizado con un ligero incremento en los últimos años.



La distribución de la cuota entre empleador y trabajador es también bastante dispar en los países de la Zona Euro. La media en 2015 fijaba la aportación de la cuota del empleador en el 51%, la del trabajador en el 39,2%, con un 9,8% el resto de cuotas.



En Alemania se localiza una de las distribuciones más favorable para la cuota del empleador (40% del total) y una de las más exigentes para el trabajador (53,3% del total). La distribución en Francia es del 59,8% para la cuota del empleador y del 28% para la del trabajador. En España, la distribución está más sesgada en contra de la cuota del empleador (65% del total vs 26%).

En el capítulo de otras cuotas, la situación española en 2015 es ligeramente inferior a la media de los países de la Zona Euro (1,1% vs 1,5% del PIB).

4. Algunas conclusiones

La hipotética decisión de modificar alguna de las actuales características de las cotizaciones sociales, base y/o tipo de cotización, debe estar condicionada por los objetivos propuestos, pero sin olvidar los múltiples efectos derivados de esta decisión en los diferentes ámbitos de la vida social y económica.

Los ingresos por cotizaciones sociales en España fueron en 2015 inferiores en 3 puntos del PIB a la media de los países de la Zona Euro (superior a los 34.000 millones de euros). La totalidad de la diferencia con la media de los países de la Zona Euro está localizada en la cuota del trabajador.

El valor monetario de cada punto de cotización en 2017 se valora en torno a 3.200 millones de euros, de los que 2.800 millones corresponden al Régimen General de Trabajadores Asalariados y 350 millones de euros al Régimen de Trabajadores Autónomos. De esta forma, para igualar la recaudación por cuotas con la media europea sería necesario incrementar el tipo en 10,8 puntos.

Ingresos cotizaciones sociales sobre PIB (2015)						
	cotizaciones sociales				distribución (% total)	
	total	empleador	trabajador	otras	empleador	trabajador
Zona Euro (19 países)	15,3	7,8	6,0	1,5	51,0	39,2
España	12,3	8,0	3,2	1,1	65,0	26,0
Alemania	16,5	6,6	8,8	1,1	40,0	53,3
Francia	18,9	11,3	5,3	2,3	59,8	28,0
Italia	13,3	8,7	4,4	0,2	65,4	33,1
Austria	15,4	5,9	6,5	3,0	38,3	42,2
Irlanda	4,5					

Fuente: EUROSTAT

La recaudación en España de la cuota del empleador medida sobre PIB es ligeramente superior a la media de los países de la Zona Euro (8 vs 7,8% del PIB), en un contexto de muy



alta tasa de desempleo (19%), dentro del cual una parte significativa de las personas que no encuentran trabajo tiene una baja cualificación debido al alto nivel de fracaso escolar que se arrastra desde hace bastante tiempo.

En última instancia, no obstante, caso de considerar oportuno modificar las características de alguna de las cuotas a partir de una valoración europea comparada, se debería utilizar como referencia algún país con un modelo de prestaciones similar al español. En este sentido, tanto Francia como Alemania tienen una mayor recaudación por cuotas porque la mayor parte de su asistencia sanitaria se sufraga con ellas, mientras que en España se financia íntegramente con impuestos.

La comparación con Italia que mantiene un modelo más comparable con el español al estar financiada la sanidad con impuestos, refleja un peso de las cotizaciones en España inferior en un punto del PIB. La distribución entre las cuotas está influida por el capítulo de otras cuotas, en España correspondientes al sistema de clases pasivas, pero la mayor distancia se localiza en la cuota del trabajador con 1,2 puntos del PIB.

Madrid 23 de febrero de 2017