

JULIANA MARTINEZ AGUADO

Profesor Asociado de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales
Cuerpo de Intervención de la Admón. de la Seguridad Social

Comentarios sobre la financiación por cotizaciones a la Seguridad Social. Modificaciones en las bases y tipos de cotización

SUMARIO

1. LA FINANCIACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL ESPAÑOLA

- Cotizaciones sociales de empresarios y trabajadores
- Transferencias de los Presupuestos Generales del Estado
- Ingresos atípicos del Sistema

2. COTIZACIONES SOCIALES

- ¿Cómo se cotiza?
- Consideraciones generales sobre la cotización en función de los salarios reales
- Evolución de las bases y tipos de cotización en el período 1985-92
- Explicación de los cambios
- Posibles repercusiones

EL Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre Gestión Institucional de la Seguridad Social, la Salud y el Empleo, Disposición Adicional Segunda, reconoce al sistema financiero de reparto como el sistema aplicable a todos los Regímenes que integran el Sistema de la Seguridad Social para todas las contingencias y situaciones amparadas por cada uno de ellos, con la excepción prevista en la Ley General de Seguridad Social (artículo 52 del Decreto 2065/1974, de 30 de mayo) en lo que se refiere al Régimen de Accidentes de Trabajo.

Al ser un sistema financiero básicamente de reparto, tiene un carácter colectivo y se basa en la idea de solidaridad entre individuos y entre las sucesivas generaciones.

La Disposición Adicional mencionada añade que en la Tesorería General, Servicio Común del Sistema, se constituirá un fondo de estabilización único para todo el Sistema de la Seguridad Social que tendrá por finalidad atender las necesidades originadas por desviaciones entre ingresos y gastos. De esta manera quedan aplicados los principios de solidaridad financiera y de caja única, unificando todos los recursos del Sistema.

Así pues, el sistema financiero de la

Seguridad Social es el de reparto con un fondo de estabilización único, con la excepción de los accidentes de trabajo, en el que se opta por el sistema financiero de capitalización de las pensiones causadas por invalidez permanente o muerte y se exige la obligación de constituir los correspondientes capitales.

Los Regímenes del Sistema vienen determinados por el tipo de actividad profesional del sujeto protegido y todos ellos responden a una misma concepción y principios homogéneos en cuanto a encuadramiento, afiliación, altas, formas de cotización, etcétera. La especialidad del Régimen radica en las características particulares del trabajo por cuenta ajena o en la condición de trabajadores por cuenta propia.

Del número de trabajadores afiliados al Sistema de Seguridad Social, alrededor del 70 por 100 se encuadran en el Régimen General, y en torno al 18 por 100 en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos. En cuanto a la aportación al Sistema por cotizaciones sociales, el Régimen General ha superado el 75 por 100 de participación y el de Trabajadores Autónomos se sitúa por encima del 9 por 100.

Es evidente que la mayor aportación procede del Régimen General de la

Seguridad Social, núcleo del Sistema que viene experimentando un crecimiento constante como consecuencia de la incorporación de colectivos de trabajadores encuadrados en otros sistemas sustitutorios integrados en el Sistema de Seguridad Social y de la integración en el Régimen General de determinados Regímenes Especiales.

En el Régimen General de la Seguridad Social se encuadra a los trabajadores por cuenta ajena y asimilados, excepto los sujetos que desarrollan actividades específicas, empleados del hogar, trabajadores del mar y de la minería del carbón, que tienen sus Regímenes propios. Debido a la influencia y representatividad que en el Sistema español tiene este Régimen, parece lógico que las cifras que se manejan a lo largo de esta exposición hagan referencia al mismo.

1. FINANCIACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La principal fuente de ingresos de la Seguridad Social tiene carácter tripartito, es decir cuenta con aportaciones de empresarios, trabajadores y del Estado. Las dos primeras se canalizan a través de las cotizaciones sociales y la tercera por medio de transferencias del Estado; como financiación residual o atípica se encuentran otros ingresos de diversa índole de poca influencia en el Sistema.

Cotizaciones sociales

Las cotizaciones sociales representan la fuente de ingresos más importante del sistema, aún más indispensable para la Seguridad Social «sensu lato» puesto que se utiliza sólo para la financiación de ésta. Representa la contribución puramente económica que, con carácter obligatorio, deben aportar los empresarios y trabajadores en proporción a los ingresos del traba-

«Hasta el año 1989 las aportaciones del Estado eran recursos no afectados a fines concretos y soportaban los posibles déficits del Sistema»

jo de estos últimos, contribución que se determina a través de las bases y tipos de cotización establecidos anualmente; no obstante, su participación en el Sistema viene marcada en los últimos años por una tendencia decreciente debido a la cada vez mayor aportación del Estado. Si en 1985 el peso de las cotizaciones sociales en los recursos del Sistema representaban el 75,9 por 100 y las aportaciones del Estado el 21,2 por 100, en 1992 la proporción ha sido del 67,7 y del 30,2 por 100, respectivamente.

Transferencias de los Presupuestos Generales del Estado

Hasta el año 1989 las aportaciones del Estado eran recursos no afectados a fines concretos y soportaban los posibles déficits del Sistema; a partir de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1989, el carácter genérico de la aportación se transforma en otro marcadamente finalista, sobre todo en lo que se refiere a los gastos de Asistencia Sanitaria prestada por el Instituto Nacional de la Salud, cuya finalidad es sustituir progresivamente las cotizaciones que financian en parte esta prestación en una proporción de las mismas. Las demás aportaciones del Estado financian las llamadas prestaciones no contributivas que gestiona la Seguridad Social, las prestaciones generadas por la Ley de Integración Social de Minusválidos, las jubilaciones anticipadas por reconversión o empresas en crisis, los complementos para alcanzar el míni-

mo de pensiones, diversos programas de servicios sociales y, por último, las que financian las cuotas de los trabajadores desempleados y del fomento del empleo.

Ingresos atípicos

Proceden básicamente de los rendimientos del patrimonio del Sistema de la Seguridad Social y de los ingresos procedentes de la asistencia sanitaria prestada a aquellos colectivos no incluidos en la acción protectora del Sistema, su participación está por debajo del 2 por 100 de los ingresos totales del Sistema.

2. COTIZACIONES SOCIALES

¿Cómo se cotiza?

El importe de las cotizaciones a la Seguridad Social viene determinado por las particularidades propias del colectivo de sujetos que integran los distintos Regímenes del Sistema. Está directamente relacionado con las bases de cotización fijadas para cada año y los tipos de cotización —porcentajes que se aplican a la base de cotización— que también se fijan anualmente. La cuota de cotización —ingreso a realizar— resulta de la combinación de ambos factores.

La base de cotización del Régimen General y Regímenes Especiales asimilados se obtiene en función del salario real del trabajador y se mueve entre unos topes mínimos y máximos que varían según los distintos grupos de cotización o categorías profesionales. Al aplicar el coeficiente correspondiente a la base de cotización queda fijada la aportación al Sistema que se reparte en determinada proporción entre el empresario y el trabajador, siendo la parte más importante la pagada por los empleadores. Las cotizaciones por accidentes de trabajo están

a cargo íntegramente del empleador y su cuantía tiene como referencia la Tarifa de Primas de Accidentes de Trabajo que comprende 131 epígrafes agrupados en 10 divisiones de actividad.

Además de las cotizaciones por contingencias generales y accidentes de trabajo, se cotiza con distinto coeficiente por las horas extraordinarias trabajadas.

Consideraciones generales sobre el sistema de cotización sobre salarios reales

El sistema de financiación de la Seguridad Social que toma como base el salario real, es el más frecuentemente utilizado en los países desarrollados y equivale a un impuesto sobre la nómina. En defensa de esta forma de financiación, desde siempre, se ha invocado la consideración de justicia social: cuanto mayores sean los ingresos, mayores deben ser las cotizaciones. Por otra parte, también permite la posterior diferenciación en las prestaciones que recibirá el beneficiario: si se paga una cotización más alta, se percibirá una indemnización más elevada.

Entre los inconvenientes que se le atribuyen están:

— Las empresas han de soportar una carga variable que resultará más pesada cuanto mayor sea la parte que representa la mano de obra en el coste total de la producción. Carga que se hará más acusada en aquellas empresas cuyas necesidades técnicas les obliguen a emplear una cantidad considerable de mano de obra y no les permitan abaratar costes incorporando maquinaria. No obstante, los expertos afirman que no es la carga financiera sobre la nómina por sí misma el factor crítico para explicar la competitividad de los productos de una empresa, más bien son los costes laborales por unidad de producto los que la determinan.

— La financiación de la Seguridad Social que toma como base el salario real, favorece o penaliza el desarrollo de ciertos sectores de actividad económica. Como ejemplo podemos citar los sectores de servicios y de la construcción, que emplean gran número de asalariados.

— Si bien el derecho de la Seguridad Social fija quiénes son los sujetos que soportan la carga financiera de las cotizaciones —empresarios y trabajadores—, desde el punto de vista económico no son necesariamente los que definitivamente soporten dicha carga. Teniendo en cuenta que los salarios forman parte de los costes empresariales, puede dar lugar al fenómeno de la traslación de la carga, transfiriendo el coste de la cotización a otras personas a través de los precios o repercutiéndolo de alguna forma a los asalariados; sobre todo cuando el precio del servicio o producto esté cercano al precio de coste. Desde un punto de vista teórico puede introducir en la economía una causa de inflación estructural provocando un movimiento en espiral de precios y salarios.

«Supondrá una mayor carga financiera para el empleador y trabajador, carga que se verá incrementada si se producen también modificaciones al alza en los tipos de cotización»

No obstante, la capacidad del empleador para trasladar la carga de las cotizaciones sociales, depende de diversos factores, entre los más importantes se encuentran la situación de la economía, los objetivos de beneficio de la empresa, la elasticidad de la oferta y demanda de sus productos y el grado de exposición a la competencia exterior.

Evolución de las bases y tipos de cotización en el período 1985-92

En los cuadros que siguen se recoge la evolución de las bases mensuales de cotización para el período 1985-92, separando las mínimas y máximas para los siete grupos de cotización del Régimen General. También se presentan en forma de cuadros los incrementos anuales de dichas bases.

Debido a que los cambios más significativos se han producido en las cuantías de las bases mínimas de cotización, los gráficos sólo hacen referencia a dichas bases.

En cuanto a los tipos de cotización aplicables a la base de cotización se han mantenido invariables hasta 1992 en el 28,8 por 100, de este porcentaje, el 24 por 100 estaba a cargo de la empresa y el 4,8 por 100 lo aportaba el trabajador. En 1993 ha subido medio punto, quedando el 24,4 a cargo de la empresa y el 4,9 por 100 por cuenta del trabajador.

Cualquier modificación que sobre las bases de cotización se realice, tendrá el efecto de acercamiento o alejamiento al salario real del trabajador. En la medida que se abren por arriba las bases de cotización (bases máximas de cotización), se reducirá la diferencia entre la base de cotización y el salario real, si no llega a igualarlo. En todo caso, supondrá una mayor carga financiera para el empleador y trabajador, carga que se verá incrementada si se producen también modificaciones al alza en los tipos de cotización.

BASES MINIMAS DE COTIZACION MENSUALES

(En pesetas)

Régimen General

GRUPOS	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
1. Ingenieros y Licenciados	67.570	72.990	76.650	76.950	81.330	87.150	92.820	98.100	102.030
2. Peritos y Ayud. titulados	56.050	60.540	63.570	65.490	67.440	72.270	76.980	81.360	84.600
3. Jefes Admón. y taller	48.730	52.620	55.260	56.910	58.620	62.820	66.900	70.710	73.530
4. Ayudantes no titulados	43.370	46.830	49.170	51.390	54.480	58.350	62.130	65.670	68.310
5. Oficiales y Admtvos.	43.370	46.830	49.170	51.390	54.480	58.350	62.130	65.670	68.310
6. Subalternos	43.370	46.830	49.170	51.390	54.480	58.350	62.130	65.670	68.310
7. Auxiliares Admtvos.	43.370	46.830	49.170	51.390	54.480	58.350	62.130	65.670	68.310

BASES MAXIMAS DE COTIZACION MENSUALES

(En pesetas)

Régimen General

GRUPOS	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
1. Ingenieros y Licenciados	229.260	247.590	259.980	267.780	275.820	291.540	306.120	321.420	338.130
2. Peritos y Ayud. titulados	190.030	205.230	215.490	221.940	275.820	291.540	306.120	321.420	338.130
3. Jefes Admón. y taller	155.350	178.590	187.530	193.170	275.820	291.540	306.120	321.420	338.130
4. Ayudantes no titulados	146.120	157.800	165.690	170.670	175.800	291.540	306.120	321.420	338.130
5. Oficiales y Admtvos.	135.240	146.070	153.360	157.950	175.800	185.820	195.120	204.870	252.000
6. Subalternos	123.810	133.710	140.400	144.600	155.820	164.400	172.620	181.260	252.000
7. Auxiliares Admtvos.	123.810	133.710	140.400	144.600	155.820	164.400	172.620	181.260	252.000

INCREMENTO ANUAL DE LAS BASES MINIMAS DE COTIZACION

Régimen General

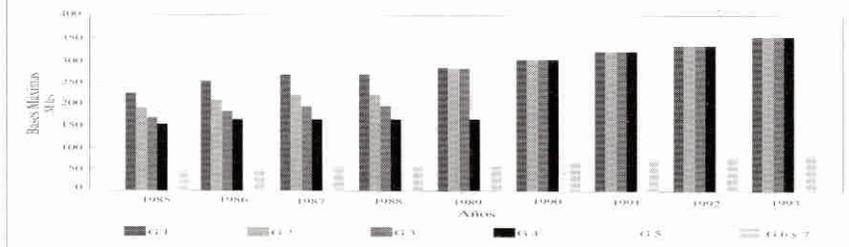
GRUPOS	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
1. Ingenieros y Licenciados	8,02	5,01	3,01	3,00	7,16	6,51	5,69	4,01
2. Peritos y Ayud. titulados	8,01	5,00	3,02	2,98	7,16	6,52	5,69	3,98
3. Jefes Admón. y taller	7,98	5,02	2,99	3,00	7,16	6,49	5,70	3,99
4. Ayudantes no titulados	7,98	5,00	4,51	6,01	7,10	6,48	5,70	4,02
5. Oficiales y Admtvos.	7,98	5,00	4,51	6,01	7,10	6,48	5,70	4,02
6. Subalternos	7,98	5,00	4,51	6,01	7,10	6,48	5,70	4,02
7. Auxiliares Admtvos.	7,98	5,00	4,51	6,01	7,10	6,48	5,70	4,02

INCREMENTO ANUAL DE LAS BASES MAXIMAS DE COTIZACION

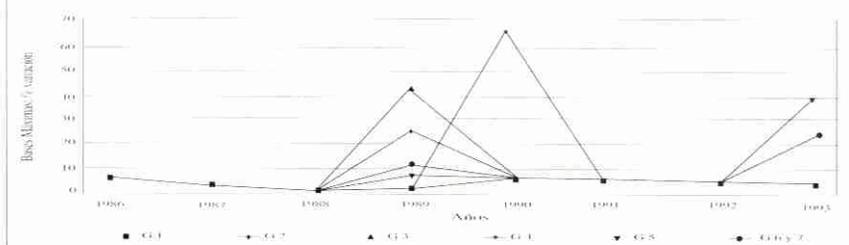
Régimen General

GRUPOS	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
1. Ingenieros y Licenciados	8,00	5,00	3,00	3,00	5,70	5,00	5,00	5,20
2. Peritos y Ayud. titulados	8,00	5,00	2,99	24,28	5,70	5,00	5,00	5,20
3. Jefes Admón. y taller	8,01	5,01	3,01	42,79	5,70	5,00	5,00	5,20
4. Ayudantes no titulados	7,99	5,00	3,01	3,01	65,84	5,00	5,00	5,20
5. Oficiales y Admtvos.	8,01	4,99	2,99	11,30	5,70	5,00	5,00	23,00
6. Subalternos	8,00	5,00	2,99	7,76	5,51	5,00	5,01	39,03
7. Auxiliares Admtvos.	8,00	5,00	2,99	7,76	5,51	5,00	5,01	39,03

BASES MENSUALES DE COTIZACION R. G. GRUPOS DE COTIZACION 1 A 7



BASES MENSUALES DE COTIZACION R. G. % VARIACION ANUAL GRUPOS 1 A 7



Un breve repaso a los cuadros anteriores nos indica que las bases mínimas de cotización mantienen cierta estabilidad de crecimiento para los distintos grupos de cotización, aunque se mantienen un poco por encima los dos primeros grupos, Ingenieros y Licenciados y Peritos y Ayudantes titulados.

Las bases máximas de cotización sufren mayor alteración en el tiempo, siendo en alguno de los períodos espectaculares. Así en 1989 los grupos 2 y 3 (Jefes de Administración y Talleres y Ayudantes no titulados) tienen un incremento del 24,28 y del 42,79 por 100, respectivamente, para equipararse a la base máxima de los grupos 1 y 2. El segundo incremento, más espectacular que los anteriores, se produce en 1990 al crecer el 65,84 por 100 la categoría 4 de Ayudantes no titulados e igualar su base a los grupos de cotización que la preceden.

Por último, en 1993, mientras que las bases máximas de los grupos 1 a 4 aumentan discretamente un 5,2 por 100, las categorías 5, 6 y 7 crecen el 23 por 100 la primera de ellas y el 39,03 por 100 las otras dos.

La igualación de las bases máximas de cotización para los cuatro primeros grupos puede observarse en el gráfico 1 en los años 89 y 90, y los acusados incrementos que lo han propiciado podemos observarlos en los picos para los mismos años del gráfico 2, en el que también se observa el alto crecimiento en 1993 de los grupos de cotización 5, 6 y 7.

Explicación de los cambios

Los crecimientos tan acusados de las bases máximas de cotización del Régimen General de la Seguridad Social que se vienen produciendo desde 1989, acercan progresivamente la base de cotización al salario que efectivamente percibe el beneficiario, objetivo ya recogido en el artículo 73 del Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social de 1974 al expresar que la base de cotización para todas las contingencias y situaciones amparadas por la acción protectora del Régimen General, estará constituida por la remuneración total, cualquiera que sea su for-

ma o denominación, que tenga derecho a percibir el trabajador.

Posibles repercusiones

La consecuencia más inmediata de los tirones que experimentan las cuantías de las bases máximas de cotización desde 1989 y del incremento del tipo de cotización en 1993, necesariamente ha de tener su reflejo en un aumento de los ingresos del Sistema en la partida que recoge las cotizaciones sociales al reducir el posible diferencial entre la base de cotización y el salario real.

Desde el punto de vista de la empresa y del trabajador, las bruscas subidas de las bases máximas y de los tipos de cotización, tienen un efecto inmediato sobre las bases de cotización y en consecuencia sobre el coste laboral de las empresas, especialmente en aquellas que empleen mayor proporción de mano de obra. En segundo lugar, también tendrá un efecto sobre el asalariado al disminuir el ingreso real a percibir, como resultado de ser mayor la base gravada y el porcentaje que se le aplica. Además, si en el tiempo se produce una desaceleración de los aumentos de salarios, habrá que estudiar la posible influencia ejercida por los incrementos de las bases de cotización.

Por otra parte, un motivo de preocupación creciente en los países occidentales, es el concerniente a la «economía sumergida», es decir, la contratación de los trabajadores no declarados cuyos ingresos no se comunican a efectos de cotización y del impuesto sobre la renta. Es razonable suponer que cuanto más elevado es el gravamen que gira en torno a la nómina, mayor será la posibilidad de desarrollo de la economía sumergida.

Como contrapartida a las mayores cotizaciones, el trabajador conseguirá en el futuro una mayor protección económica al incrementarse las bases de cálculo de sus pensiones. ■