



UATAE

**Autónomos
con derechos**

Un nuevo sistema de cotizaciones sociales para el trabajo autónomo

Propuestas para la configuración de un modelo que posibilite la convergencia en los sistemas de protección y cotización de los trabajadores autónomos y los trabajadores por cuenta ajena.



Valeriano Gómez

Jaén, 1957.

Economista. Ministro de Trabajo e Inmigración en la IX Legislatura bajo la presidencia de José Luis Rodríguez Zapatero y presidente de Fundatae, la Fundación para el Desarrollo del Trabajo Autónomo y el Emprendimiento.

Vinculada a UATAE, se constituyó en el año 2014 con el objetivo de fomentar y desarrollar estudios e investigaciones, además de intervenir en materia de formación.





Un nuevo sistema de cotizaciones sociales para el trabajo autónomo

Propuestas para la configuración de un modelo que posibilite la convergencia en los sistemas de protección y cotización de los trabajadores autónomos y los trabajadores por cuenta ajena.

Índice

1. INTRODUCCIÓN: Un proceso de convergencia inacabado

2. LOS PRINCIPALES RETOS PENDIENTES EN EL RÉGIMEN DE TRABAJADORES AUTÓNOMOS

2.1. El deficiente funcionamiento de la Prestación por Cese de Actividad

2.2. Un nuevo modelo de cotización a la Seguridad Social del trabajo autónomo vinculado a los ingresos reales

3. CONCLUSIONES Y PRINCIPALES PROPUESTAS

ÍNDICE DE CUADROS

FUENTES ESTADÍSTICAS, INFORMES Y REFERENCIAS

1.INTRODUCCIÓN

Un proceso de convergencia inacabado

Durante las dos últimas décadas el sistema español de Seguridad Social ha registrado un proceso de paulatina convergencia entre los distintos regímenes que lo integraban. Junto al Régimen General de Trabajadores y al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos existían todo un conjunto de ámbitos especiales, de carácter sectorial, que configuraban un sistema con orígenes diversos y no siempre coherentes entre sí. La minería del carbón, los trabajadores del mar, los propietarios y trabajadores de explotaciones agrarias o los empleados del hogar formaban parte de distintos regímenes de carácter especial con sus propias normas y sistemas de cotización, así como diversos modelos de generación de derechos en el ámbito de las pensiones, la incapacidad temporal y la protección por desempleo, entre otras contingencias cubiertas por la Seguridad Social.

Desde el año 1995, los sucesivos acuerdos instrumentados a través del Pacto de Toledo diseñaron un proceso de simplificación y unificación del conjunto de figuras especiales con el objetivo de lograr de forma progresiva la existencia de dos únicos regímenes de protección en nuestro sistema de Seguridad Social, el Régimen General y el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA). Sin embargo, este proceso de convergencia no ha podido evitar el mantenimiento de algunos programas específicos, en ciertos aspectos absolutamente inevitables, tanto en el ámbito de los derechos y contingencias cubiertas, como en el terreno de los modelos y sistemas de cotización.

Todavía se mantiene la existencia de un Régimen Especial de Trabajadores del Mar que agrupa y protege a los empleados por cuenta ajena y también a los trabajadores por cuenta propia o armadores que realizan actividades pesqueras. Los tipos de cotización de este régimen especial se han ido acercando hasta igualarse a los existentes en los dos grandes regímenes del sistema pero, por ejemplo, aún subsiste un modelo de cotización específico de forma que las bases se determinan anualmente mediante regulación normativa, a propuesta del Instituto Social de la Marina, para aquellos trabajadores por cuenta propia y ajena retribuidos a la parte (un modelo prácticamente desaparecido en otras actividades productivas y que, cuando subsiste, lo hace de forma poco significativa a través de retribuciones en especie).

Junto a ello, antiguos regímenes especiales como el de Empleados del Hogar y el Régimen Especial Agrario han pasado a formar parte del Régimen General o del RETA según la condición de trabajadores por cuenta ajena o propia de sus integrantes. Los empleados de hogar mantienen un sistema especial dentro del Régimen General en el que, en el ámbito de la cotización, existen algunas peculiaridades reseñables:

- Las bases de cotización se determinan con arreglo a una escala en función de la retribución percibida.
- El tipo de cotización es en la actualidad el 26,50%.
- Existe una bonificación del 45% para familias numerosas.

Pero, además, también se mantienen algunas significativas diferencias en el campo de la protección dispensada entre el sistema de los empleados de hogar y el resto del Régimen General. La más importante es, sin duda, la inexistencia de cobertura alguna para la protección por desempleo entre el colectivo de empleados de hogar. Las dificultades inherentes a la configuración del trabajo en el hogar familiar, muy significativas a la hora del funcionamiento de los sistemas de control e inspección laboral, y la todavía escasa implantación de servicios de asistencia a domicilio en el terreno empresarial, explican las carencias en esta contingencia no cubierta por el modelo de protección social en España (y, también, en buena parte de los países europeos).

RÉGIMEN GENERAL Y REGIMEN DE AUTÓNOMOS

PRINCIPALES ELEMENTOS DEL SISTEMA DE COTIZACIÓN

CUADRO 1

Concepto	RÉGIMEN GENERAL	RÉGIMEN DE AUTÓNOMOS
Cotizantes (en media mensual)	13.954.207	3.083.004
Base media de cotización (euros)	1.770,2	1.081,1
Recaudación anual por cotizaciones (millones euros)	83.887,1	11.765,0
Bonificaciones y reducciones de cotización	-1.984,6	-666,0

Fuente: Informe Económico Financiero de la Seguridad Social (2017)

A su vez, el desaparecido Régimen Especial Agrario ha sido sustituido (desde 2012) por sendos sistemas especiales integrados dentro del Régimen General y del RETA. En el caso de los trabajadores agrarios por cuenta ajena, los aspectos diferenciales no son despreciables:

- Durante los periodos de actividad la cotización puede efectuarse, a opción del empresario, por bases diarias, en función de las jornadas reales realizadas, o por bases mensuales. Las bases de cotización deben ser los salarios reales no pudiendo ser superiores a la base máxima ni inferiores a la base mínima fijada por categorías profesionales.
- El tipo de cotización actual es el 28,30% (23,6% para la empresa y 4,70% para el trabajador) para los trabajadores encuadrados en el grupo 1 de cotización y del 22,90% (18,20% para la empresa y 4,70% para el trabajador) para los trabajadores encuadrados en los demás grupos de cotización.
- Durante los periodos de inactividad la base de cotización es la mínima vigente en cada momento. Por su parte, el tipo de cotización establecido en la actualidad es el 11,50%.
- Para posibilitar un proceso de convergencia gradual entre los tipos vigentes en el antiguo REA y los del Régimen General se aplican las siguientes reducciones:
 - a)** A los trabajadores encuadrados en el grupo 1 de cotización se aplica una reducción de 8,10 puntos porcentuales de la base de cotización, y, consiguientemente, un tipo efectivo para la empresa del 15,50%.
 - b)** A los trabajadores encuadrados en los grupos de cotización restantes, si su base de cotización es igual o inferior a 986,70 euros mensuales ó 42,90 euros por jornada, se aplica una reducción de 6,97 puntos porcentuales de la

base de cotización, resultando un tipo efectivo para la empresa del 11,23%.

c) A los trabajadores encuadrados en los grupos de cotización restantes, si su base de cotización es superior a 986,70 euros mensuales o 42,90 euros por jornada, la reducción que se aplica es la obtenida mediante una fórmula que establece la Ley y que está en función de la base de cotización.

CUADRO 2

SISTEMA ESPECIAL DE EMPLEADOS DE HOGAR Y SISTEMA ESPECIAL AGRARIO.

PRINCIPALES ELEMENTOS DEL SISTEMA DE COTIZACIÓN

Concepto	SISTEMA ESPECIAL EMPLEADOS DE HOGAR	SISTEMA ESPECIAL AGRARIO (CUENTA AJENA)
Cotizantes (en media mensual)	530.020	607.308
Base media de cotización (euros)	479,6	1.028,8
Recaudación anual por cotizaciones (millones euros)	808,4	1.328,4
Bonificaciones y reducciones de cotización	-123,2	-516,8

Fuente: Informe Económico Financiero de la Seguridad Social (2017)

También en el caso de los trabajadores agrarios por cuenta propia, ahora integrados en el RETA, permanecen algunas significativas diferencias con respecto a los demás trabajadores autónomos:

- Respecto de las contingencias de cobertura obligatoria, si el trabajador opta como base de cotización por una cuantía hasta el 120% de la base mínima que corresponda en el Régimen de Autónomos, el tipo de cotización aplicable es del 18,75 por ciento.
- Si, en cambio, el trabajador optase por una base de cotización superior al 120% de la base mínima del Régimen de Autónomos, sobre la cuantía que exceda de ésta se aplica el tipo de cotización en el Régimen de Autónomos para las contingencias de cobertura obligatoria (29,8%).
- En las contingencias de cobertura voluntaria, la cuota se determina aplicando, sobre la cuantía completa de la base de cotización, los tipos vigentes en el Régimen de Autónomos para estas contingencias.
- Se establece una reducción de cuotas para los familiares del titular de la explotación agraria: las personas incorporadas al RETA a partir del 1 de enero de 2008 que tengan cuarenta años de edad, o menos, y que sean cónyuges o descendientes del titular de la explotación,
- Siempre que se esté dado de alta en el RETA, tienen derecho a una reducción del 30 por ciento de las cuotas por contingencias comunes calculadas sobre la base mínima y el tipo del 18,75 por ciento. La reducción tiene una duración de cinco años y es incompatible con las reducciones y bonificaciones existentes en el Régimen de Autónomos.

Aunque las divergencias entre Régimen General y RETA son muy significativas, no debe dejar de subrayarse la permanencia como modelo específico, todavía con las características de Régimen Especial, en el ámbito de la Minería del Carbón. En el campo de los derechos y contingencias cubiertas, el Régimen Especial de la Minería del Carbón mantiene, como es sabido, un conjunto de mejoras en los derechos derivado de las características de mayor siniestralidad y efectos sobre la salud laboral de la actividad minera. Además, también se registran aspectos diferenciales en las cotizaciones sociales dado que, para las contingencias comunes, se cotiza por bases normalizadas que son establecidas anualmente a partir de la totalización de las bases de cotización por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales correspondientes al año anterior de todos los trabajadores de una misma categoría o especialidad en las distintas cuencas y zonas mineras.

Con ser importantes, las cuestiones hasta ahora suscitadas no agotan el conjunto de las singularidades todavía existentes en el ámbito de la regulación de los modelos de cotización y de derechos cubiertos en el sistema de Seguridad Social. Las más significativas tienen que ver, en primer lugar, con la inexistencia de un modelo común de protección de la situación de desempleo entre el Régimen General y el RETA y, en segundo lugar, con la existencia de un diseño poco funcional y muy distorsionador en el sistema de cotización en el RETA. A ellos nos referiremos en el apartado siguiente.

2. LOS PRINCIPALES RETOS PENDIENTES EN EL RÉGIMEN DE TRABAJADORES AUTÓNOMOS

2.1. El deficiente funcionamiento de la Prestación por Cese de Actividad.

Como anteriormente se describía, las diferencias pendientes de equilibrar entre los distintos regímenes y sistemas especiales de la Seguridad Social son todavía numerosas, e incluyen ámbitos vinculados a los sistemas de cotización (bases de cotización, tipos aplicables, etc.) y a las contingencias cubiertas (modalidades de incapacidad, protección de las situaciones de desempleo, etc.). Sin embargo, puede afirmarse con claridad que los contrastes más significativos se producen entre el Régimen Especial de Autónomos y el Régimen General en el ámbito de la forma en que se protegen las situaciones de desempleo o inactividad y los modelos de cotización existentes en ambos.

Aunque no es el objetivo principal del presente documento, es necesario recordar aquí la situación en la que se encuentra la Prestación por Cese de Actividad de los trabajadores autónomos. Nacida en el contexto de las transformaciones en la regulación del trabajo autónomo y de algunas relaciones laborales de carácter especial abordadas en el periodo 2005-2010 (ejercicio de la abogacía por cuenta ajena o empleados de hogar), la prestación por cese de actividad venía a cubrir una de las principales lagunas de cobertura en el trabajo autónomo en relación con la situación de los trabajadores asalariados.

CUADRO 3

PRESTACIÓN POR CESE DE ACTIVIDAD DE LOS AUTÓNOMOS
PERÍODOS DE COTIZACIÓN Y DURACIÓN

Meses cotizados	Duración para menores de 60 años (meses)	Duración para mayores de 60 años (meses)
De 12 a 17 meses	2	2
De 18 a 23 meses	3	4
De 24 a 29	4	6
De 30 a 35	5	8
De 36 a 42 meses	6	10
De 43 a 47 meses	8	12
de 48 o más meses	12	12

Fuente: Ministerio de Empleo

La Ley 32/2010 estableció un sistema de protección destinado a cubrir las situaciones en las que, de manera similar a las registradas en el trabajo por cuenta ajena, se producía un cese en la actividad profesional del trabajador autónomo por motivos económicos, técnicos, productivos u organizativos, fuerza mayor, pérdida de licencia administrativa, violencia de género, divorcio o acuerdo de separación matrimonial, todos ellos debidamente justificados.

La nueva prestación se basaba en un diseño muy prudente en la cuantía y duración de la prestación, más reducidas que las existentes en la prestación por desempleo del Régimen General, y, a su vez, en una financiación del sistema a través del establecimiento de un tipo de cotización (2,2% en la actualidad) mucho más bajo que el existente en el sistema de protección por desempleo para los asalariados (8,3%). Sin embargo, la opción por un modelo de incorporación voluntaria ha supuesto un lastre difícilmente superable a la hora de evaluar el cumplimiento de los objetivos inicialmente previstos con el establecimiento de la prestación. Merece la pena subrayar que no era esta la opción sugerida en el dictamen de la Comisión establecida en su día para analizar las características de un hipotético programa de cobertura de la Protección por Cese de Actividad para los trabajadores autónomos:

“Sin perjuicio de las anteriores observaciones, el grupo de expertos manifiesta una preferencia por la configuración de la futura prestación con carácter obligatorio. Y ello, por las razones que seguidamente se exponen.

De seguro, ninguna de estas puede calificarse como terminante o definitiva; pero todas ellas, en conjunto, ofrecen un muy razonable soporte y fundamento a la decisión.

Ya se ha hecho notar que la DA4ª LETA no se pronuncia de manera expresa sobre la naturaleza de la PCA. No obstante, y como también ha habido oportunidad de razonar, esta misma disposición establece un marco de pautas jurídicas a tener en cuenta por el Gobierno en el ejercicio de su iniciativa legislativa. A nuestro juicio, la obligatoriedad de la prestación es la opción que mejor se

ajusta a esas pautas. Muy probablemente, incluso, el carácter obligatorio de la prestación es la única fórmula capaz de garantizar la exigencia de solidaridad y, desde luego, de sostenibilidad financiera de una prestación que, de otro lado, se pretende configurar jurídica y económicamente como “un sistema específico de protección”. De configurarse con carácter voluntario, la cobertura económica de la prestación resultaría muy elevada ya que a ella se acogerían casi de manera exclusiva aquellos autónomos o grupo de autónomos con mayor nivel de riesgo de aplicación del hecho causante de la propia prestación.

Un segundo argumento, que refuerza al ya expuesto, reside en la consideración de la obligatoriedad como la decisión que mejor se acomoda, haciendo suyas, las orientaciones políticas marcadas por el Pacto de Toledo y, más en particular, la referida a la progresiva convergencia de la acción protectora del RETA con el Régimen General. Antes de la promulgación de la LETA, este largo proceso había ya alcanzado un notable nivel de aproximación, llegando casi a la equiparación, con la excepción de dos materias: el reconocimiento de la jubilación anticipada y la prestación por cese de actividad. Precisamente, la DA4ª LETA pretende avanzar en ese proceso. Este avance debiera ahora alinearse, en su desarrollo final, con las opciones de este mismo texto legislativo a favor del progresivo tránsito en la cobertura de las prestaciones por IT y AT y EF desde la voluntariedad hacia la obligatoriedad.

INFORME SOBRE EL ESTABLECIMIENTO DE UN SISTEMA ESPECÍFICO DE PROTECCIÓN POR CESE DE ACTIVIDAD A FAVOR DE LOS TRABAJADORES AUTÓNOMOS (Diciembre, 2008).

Este tipo de consideraciones están, por otra parte, orientadas por la experiencia histórica de fracaso de los modelos de protección y aseguramiento colectivo de carácter voluntario. El propio modelo español de seguro de desempleo tuvo en sus diseños iniciales (llevados a cabo durante la II República) carácter voluntario. Sin embargo, cuando en 1961 se estableció el sistema de protección frente al desempleo adquirió carácter obligatorio con unas características prácticamente idénticas al sistema contributivo hoy vigente. Las consideraciones realizadas en el Informe de la Comisión de Expertos son, una vez más, muy significativas:

“El análisis del funcionamiento económico y financiero de la Prestación por Cese de Actividad para los trabajadores autónomos (en adelante PCA) constituye uno de sus aspectos esenciales. Y ello porque entre las materias que han quedado más patentemente de manifiesto en las comparencias realizadas ante la Comisión –especialmente la realizada por UNESPA-, se encuentra la inexistencia de un mercado de seguros privado completo (en nuestro caso ni siquiera incompleto) que provea de productos que aseguren la contingencia de ausencia involuntaria de carga de trabajo o de actividad económica y que permitan así la cobertura del riesgo de ausencia de ingresos para los trabajadores autónomos.

Ciertamente, el sector asegurador dispone de una amplia y variada gama de productos para el trabajador autónomo (económicamente dependiente o no) pero ninguno de ellos afronta la contingencia planteada. Este asunto debe situarse, en opinión de la Comisión, en el primer lugar del orden de prioridades para el análisis de la nueva prestación. Porque solo si el mercado de seguros no proporciona un producto similar al pretendido o si, cuando lo hace, el precio o prima resultante es superior al que podría obtenerse a través de mecanismos distintos al mercado, podría estar, prima facie, justificada la provisión pública de una prestación o seguro frente al cese en la actividad del trabajador autónomo.

Ahora bien, el problema esencial, desde la perspectiva de la elección del tipo de aseguramiento no reside en la existencia de distintos grados de protección –o de probabilidad de que ocurra el hecho causante- del riesgo asegurado. Si a lo que nos referimos cuando hablamos de sobreprotección o infraprotección es a la existencia de distintos niveles de riesgo derivados de las diferencias, en muchos casos significativas, que pueden existir con respecto a la probabilidad de cese de actividad (o de desempleo entre los trabajadores por cuenta ajena), entonces nos encontramos ante un problema de información asimétrica.

La selección adversa esta efectivamente basada en este tipo de problemas de información, pero afecta tanto a los seguros públicos como a los privados; de hecho, es uno de los elementos que en la literatura económica justifica la intervención del Estado en la provisión de seguros frente a ciertos riesgos como el que ahora estamos analizando. El precio (prima) necesario para afrontar la sostenibilidad de un seguro privado que protegiera a los colectivos con más probabilidad de encontrarse en la contingencia cubierta sería tan alto que reduciría la demanda de cobertura y terminaría por hacer insostenible el seguro. Debe subrayarse el hecho de que “en condiciones de equilibrio competitivo, las primas reflejan el riesgo medio de los que compran la póliza”, lo cual implica que también en el ámbito privado los riesgos buenos subvencionan a los riesgos malos. Pero si, como consecuencia de ello, los potenciales asegurados con riesgos mejores dejan de suscribir el seguro de que se trate, el resultado será que solo los asegurados con más riesgo (los peores riesgos) pretenderán asegurarse,

generando así el problema que la literatura económica denomina de selección adversa.

En términos históricos hay buenos ejemplos de procesos de naturaleza similar a la descrita. Durante el siglo XIX se desarrollaron en diversos países europeos seguros voluntarios de iniciativa sindical (en algunos casos, como el británico, con un alto grado de implantación). A partir del último decenio del siglo XIX, y sobre todo desde 1901, muchos municipios procedieron a subvencionar este tipo de fondos voluntarios en Holanda, Italia, Alemania, Bélgica, Francia, Noruega y Dinamarca.

En cuatro de los países antes señalados se establecieron subvenciones a escala nacional entre 1905 y 1908 que permanecieron vigentes hasta la implantación de sistemas obligatorios. Debe subrayarse que todos fracasaron y, de forma especial, los conocidos bajo la denominación de sistema de Gante, por ser en esta ciudad donde se produjo uno de los movimientos iniciales a favor de la subvención municipal de los seguros voluntarios, como consecuencia de los incentivos perversos generados por el carácter voluntario del seguro, dado que impulsaban el aseguramiento de los trabajadores con mayor riesgo de incurrir en desempleo, lo que encarecía la cotización o la aportación municipal al fondo (o ambas cosas al mismo tiempo).

Por estas razones, la alternativa, cuando se trata de hacer frente a los problemas derivados de la existencia de selección adversa, no reside tanto en la naturaleza pública o privada de la cobertura del seguro, sino en su carácter voluntario u obligatorio.

Desde la perspectiva anterior, hay muy fundadas razones para defender que solo sería posible y viable financieramente un seguro de carácter obligatorio. Una de las más sólidas consiste en señalar, respecto de la existencia de distintos grados de riesgo que harían “injusto” el seguro y los problemas de sostenibilidad financiera, que si el seguro de desempleo español es financieramente viable en su actual configuración, ello se debe a la existencia de un alto volumen de asegurados que no llegan a utilizarlo nunca a lo largo de toda su vida laboral y que casi el 60 por 100 del gasto en prestaciones se origina por trabajadores que han finalizado una relación laboral de carácter temporal (que solo representan alrededor de un 1/3 del conjunto de los asegurados)”.

INFORME SOBRE EL ESTABLECIMIENTO DE UN SISTEMA ESPECÍFICO DE PROTECCIÓN POR CESE DE ACTIVIDAD A FAVOR DE LOS TRABAJADORES AUTÓNOMOS (Diciembre 2008)

Lo cierto es que, como puede comprobarse en la información proporcionada (Cuadro 4), el gasto efectivo en prestaciones por cese de actividad alcanzó en 2015 la cantidad de 18,1 millones de euros. La información al respecto es la que suministra el Informe Económico Financiero de la Seguridad Social correspondiente al Presupuesto de 2017 y merece la pena subrayar aquí la absoluta opacidad y ausencia de transparencia de la información realizada en este ámbito por las entidades gestoras de la prestación, las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales. En cualquier caso, ello significa que, solo se gasta en la prestación algo más del 10% de la recaudación efectuada. El 87% de los ingresos obtenidos por el sistema de Seguridad Social en la Prestación por Cese de Actividad (PCA), gestionados por las MATEP, no se utilizaron en el último año para el que se tiene información publicada al respecto. En los años de más profunda crisis económica, la PCA apenas protegía a 1.614 trabajadores autónomos en situación cese de actividad (en media mensual de beneficiarios), escasamente el 0,3% de los 586.903 cotizantes.

Hasta el año 2014 el sistema de protección por cese de actividad incluía a los autónomos del RETA que además tuvieran cubierta la protección derivada de la cobertura de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. A partir del año 2015 la protección del cese de actividad no solo se lleva a cabo exclusivamente cuando se tiene cubierta la protección por accidentes de trabajo. Desde entonces, se trata de una prestación autónoma que, sin embargo, ha visto decrecer sus cotizantes y su recaudación en el año siguiente a la citada desvinculación, lo que vendría a abonar la tesis de su deficiente diseño.

Lo más significativo de este balance es la absoluta falta de funcionalidad del modelo. Si sólo es capaz de proteger al 0,3% de cotizantes en el periodo de crisis económica más profundo registrado en la última década, su virtualidad es más que

dudosa y su diseño, obviamente, debe ser revisado en profundidad.

Para paliar los problemas de selección adversa antes señalados, lo adecuado es optar por un modelo obligatorio y, junto a ello, hacer más viable y asequible el proceso de acreditación de la causa de acceso a la protección, hoy poco menos que impracticable a la luz de los pocos datos disponibles respecto al funcionamiento del sistema de protección.

En efecto, hacer viable el sistema desde el punto vista financiero resulta esencial, dadas las carencias manifestadas en el diseño de la Prestación por Cese de Actividad durante los casi siete años de funcionamiento. Más que mantener un modelo de gestión y de regulación que hace imposible el acceso al esquema de protección previsto para el cese de actividad de los trabajadores autónomos, la reforma del modelo parece hoy, sin duda, la opción más razonable.

PRESTACIÓN POR CESE DE ACTIVIDAD DE LOS AUTÓNOMOS

COTIZACIONES, RECAUDACIÓN Y GASTO

Período	Trabajadores Autónomos cotizantes	Recaudación (millones euros)	Gasto efectivo (millones euros)	Superávit (millones euros)
2010	548.125	14,34	0,02	14,32
2011	505.035	112,09	2,80	109,29
2012	659.669	140,06	6,81	133,25
2013	651.074	142,47	8,64	133,83
2014	641.397	149,65	13,56	136,09
2015	586.903	144,33	18,09	126,24

Fuente: Informe Económico Financiero de la Seguridad Social (2017)

2.2. Un nuevo modelo de cotización a la Seguridad Social del trabajo autónomo vinculado a los ingresos reales.

El mantenimiento de un sistema de cotización propio en el RETA, caracterizado menos por la existencia de distintos tipos de cotización que por la posibilidad por parte de los afiliados de elegir la base de cotización, ha sido uno de los elementos más controvertidos del modelo español de Seguridad Social.

En efecto, a lo largo de las últimas décadas del pasado siglo, el Régimen General y el resto de los regímenes especiales habían llevado a cabo, con más o menos intensidad, un proceso de tránsito desde un sistema de bases normalizadas o tarifadas, en las que la autoridad laboral era la que determinaba la base de cotización correspondiente a cada trabajador en función del grupo profesional y el sector de pertenencia, hacia un sistema en el que el salario realmente percibido era el elemento de referencia para determinar la base de cotización sobre la que se establecía la aportación de empresarios y trabajadores al sistema de seguridad social.

CUADRO 5

COTIZACIÓN TOTAL AL RÉGIMEN ESPECIAL DE TRABAJADORES AUTÓNOMOS
(2000-2015)

Año	Cotizaciones	Base de cotización	Tipo de cotización (%)	Recaudación (millones euros)
2000	2.435.150	743,49	28,30	6.148,46
2002	2.546.093	781,07	28,30	6.753,56
2004	2.763.354	814,01	29,80	8.043,83
2006	2.938.780	870,26	29,80	9.126,44
2008 (1)	3.184.757	931,81	29,80/18,75	10.418,08
2010	2.951.021	968,23	29,80/18,75	10.107,65
2012	2.875.193	987,69	29,80/18,75	10.016,14
2014	2.940.269	1.038,61	29,80/18,75	10.770,75
2015	3.019.438	1.040,98	29,80/18,75	11.089,74

(1) A partir del año 2008 contiene el Sistema Especial Agrario por Cuenta Propia.

Fuente: Informe Económico Financiero de la Seguridad Social 2017

Se trataba de una estrategia compartida desde la perspectiva de introducir elementos de proporcionalidad en los ingresos del sistema y también en el establecimiento de regímenes de pensiones de carácter contributivo especialmente importantes en el ámbito de la cobertura de las prestaciones de jubilación.

Sin embargo, el Régimen de Autónomos permaneció al margen de este proceso. Ello fue debido al mantenimiento de la posibilidad de elección de bases de cotización por parte de los afiliados al RETA dentro de los límites contemplados entre las bases mínima y máxima fijadas anualmente.

Es cierto que a partir de 2005 el Régimen de Autónomos modificó las posibilidades de elección de bases entre los mayores de 50 años, estableciendo un importe de las bases mínima y máxima distintos (mayor para las mínimas y menor para las máximas) con el objetivo de evitar el desplazamiento hacia bases mayores una vez alcanzada la edad necesaria para culminar la carrera de cotización habiendo obtenido el periodo de carencia necesario para el acceso a la pensión de jubilación. Ello, como es sabido, se producía con el computo de los últimos 15 años de carrera de cotización, a partir de la edad de 50 años, y es una manifestación más de los problemas originados en el modelo de protección y cotización de los autónomos cuando se permite la posibilidad de elección de bases al margen de los ingresos realmente percibidos o facturados.

El Cuadro 6 ilustra la inexistencia de convergencia alguna entre las bases de cotización media en los dos grandes regímenes del sistema español de Seguridad Social. A lo largo del presente siglo la base de cotización de los Autónomos ha ido perdiendo peso relativo con respecto al salario medio mientras que la aproximación de la base media del Régimen general al salario medio ha continuado a buen ritmo. En el año 2015 la base media de cotización al RETA apenas significaba el 55% del salario medio mientras que la base media del Régimen General alcanzaba el 90% del salario medio, muy superior al 83% registrado en 2000.

**CUADRO 6 BASES DE COTIZACIÓN Y SALARIOS
(2000-2015)**
RÉGIMEN GENERAL Y RÉGIMEN DE AUTÓNOMOS

Periodo	Coste salarial por trabajador (euros corrientes)	Base media de cotización Régimen Autónomos (euros corrientes)	% (B/A)	Base media de cotización Régimen General (euros corrientes)	% (C/A)
	A	B		C	
2000	1.335,2	743,49	0,56	1.112,41	0,83
2001	1.379,9	759,59	0,55	1.169,11	0,85
2002	1.432,3	781,07	0,55	1.218,78	0,85
2003	1.490,3	805,86	0,54	1.273,06	0,85
2004	1.533,8	814,01	0,53	1.321,83	0,86
2005	1.572,0	844,64	0,54	1.371,72	0,87
2006	1.647,0	870,26	0,53	1.430,02	0,87
2007	1.713,2	907,21	0,53	1.497,40	0,87
2008	1.800,0	931,81	0,52	1.582,19	0,88
2009	1.858,0	962,12	0,52	1.645,52	0,89
2010	1.875,2	968,23	0,52	1.672,37	0,89
2011	1.894,8	978,94	0,52	1.693,08	0,89
2012	1.883,5	987,69	0,52	1.689,35	0,90
2013	1.883,8	999,27	0,53	1.703,71	0,90
2014	1.881,9	1.038,61	0,55	1.725,68	0,92
2015	1.902,4	1.040,98	0,55	1.716,19	0,90

Fuente: Elaboración propia con datos cedentes de Informe Económico Financiero de la Seguridad Social 2017 e INE.

Por supuesto, esta situación está directamente vinculada a la preferencia de los afiliados al RETA por una base de cotización muy cercana a la mínima. Con ligeras oscilaciones a lo largo del tiempo, alrededor del 85% del conjunto de afiliados

al RETA optan por elegir la base mínima de cotización, lo que da lugar a fuertes distorsiones y situaciones de desigualdad en el ámbito de la pensión. Entre ellas, la ausencia de cotización vinculada a los ingresos reales da lugar a que un gran número de pensionistas del Régimen de Autónomos perciban el complemento a mínimos (financiado con ingresos tributarios) aunque sus ingresos reales a lo largo de su vida activa hayan sido muy superiores a la cotización efectuada.

CUADRO 7

PENSIÓN MEDIA MENSUAL DE LAS ALTAS POR JUBILACIÓN (1980-2016)

RÉGIMEN GENERAL, RÉGIMEN DE AUTÓNOMOS Y TOTAL DE RÉGIMENES

PERIODO	RÉGIMEN GENERAL	RÉGIMEN AUTÓNOMOS	TODOS LOS RÉGIMENES	PENSIÓN AUTÓNOMOS / PENSIÓN RÉGIMEN GENERAL	PENSIÓN AUTÓNOMOS / PENSIÓN TOTAL
1980	148,79	95,72	127,19	0,64	0,75
1985	311,64	174,06	270,77	0,56	0,64
1990	392,58	263,15	352,42	0,67	0,75
1995	639,29	372,75	535,58	0,58	0,70
2000	818,00	464,18	644,86	0,57	0,72
2005	1.101,94	590,99	800,12	0,54	0,74
2010	1.393,40	759,40	1.172,18	0,54	0,65
2015	1.460,30	847,92	1.342,94	0,58	0,63
2016	1.451,07	811,20	1.332,37	0,56	0,61

Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de Informe Económico Financiero de la Seguridad Social 2017.

El resultado registrado en el Cuadro 7 constituye un retroceso significativo en la cuantía de la pensión media de las altas iniciales del RETA cuando se comparan con las pensiones medias de las altas del Régimen General y del Total de los regímenes de la Seguridad Social. Mientras que, en 1980, la pensión media de jubilación de las altas en el RETA era del 64% en relación con las del Régimen General, en 2016 era solo del 56%. Por su parte, el descenso de la pensión de las altas del RETA en relación a la pensión media de jubilación en las altas del conjunto del sistema de seguridad social ha sido aún más significativo (75% en 1980 frente a 61% en 2016).

Desde la perspectiva anterior, la evolución de las pensiones y las bases de cotización en el RETA presenta una preocupante y creciente divergencia con las del resto del sistema que debería abordarse adecuadamente en el futuro inmediato.

En un sistema contributivo, en el que las pensiones se derivan de la carrera de cotización previa a lo largo de la vida laboral de los afiliados, la mejor forma de afrontar los desfases anteriormente señalados en el Régimen de Autónomos es modificar el modelo de cotización. De esta forma la mejora en las bases de cotización podrá trasladarse a la pensión inicial logrando un reequilibrio mucho más equitativo que el que actualmente se registra.

El Régimen Especial de Trabajadores Autónomos integra a todos los trabajadores por cuenta propia mayores de 18 años que, de acuerdo con la regulación legal, realizan una actividad económica de carácter lucrativo sin estar sujetos a contrato de trabajo. Además, se integran en el RETA los siguientes colectivos de trabajadores:

Cónyuge y parientes hasta el segundo grado inclusive que colaboren con el autónomo y no tengan la condición de asalariados.

Trabajadores autónomos económicamente dependientes (TRADE).

Escritores de libros.

Profesionales por cuenta propia cuya actividad requiera su inclusión en un Colegio Profesional integrado en el RETA.

Socios de sociedades regulares colectivas.

Socios colectivos de sociedades comanditarias que reúnan los requisitos legamente establecidos.

Socios trabajadores de las cooperativas de trabajo asociado que opten por el RETA (también lo pueden hacer por su inclusión en el Régimen General).

Socios de comunidades de bienes y sociedades civiles irregulares.

Ejercientes de funciones de dirección y gerencia que conlleve el desempeño del cargo de consejero o administrador, o aquellos que presten otros servicios para una sociedad mercantil, capitalista, a título lucrativo y de forma habitual, personal y directa, siempre que posean el control efectivo directo o indirecto.

Socios trabajadores de las sociedades laborales, cuando su participación en el capital social, junto con la de su cónyuge y parientes por consanguinidad, afinidad o adopción hasta el segundo grado, con los que convivan, alcance, al menos, el 50 por 100.

Religiosos y religiosas de la Iglesia católica.

Notarios.

Los últimos datos disponibles ofrecen un balance de alrededor de 3,2 millones de cotizaciones en el RETA y un volumen total de recaudación estimado en 11.999 millones de euros (que incluyen las cotizaciones realizadas por los trabajadores por cuenta propia procedentes del antiguo Régimen Especial Agrario incluidos desde 2008 en el RETA, aunque con un tipo de cotización de 18,75%, inferior al 29,8% del resto de los afiliados del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos).

Aunque la información estadística disponible no es muy detallada, es posible utilizar los datos procedentes de la Memoria Anual de Administración Tributaria para evaluar un resultado hipotético de un cambio regulatorio que hiciera imputar la base de cotización de los afiliados al RETA a los ingresos declarados en el IRPF, procedentes de rentas de actividades profesionales en sus distintas modalidades de estimación.

CUADRO 8

DECLARACIONES E INGRESOS EN IRPF DE LAS ACTIVIDADES PROFESIONALES POR CUENTA PROPIA

Tipo de declaración IRPF	Declaraciones	Millones de euros
Estimación directa	1.664.628	17.070
Estimación objetiva no agraria	475.417	4.990
Estimación objetiva agraria	982.821	2.532
TOTAL	3.122.866	24.592

Fuente: Memoria de la Administración Tributaria (2015)

En el Cuadro 8 se presenta un resumen de la información estadística más relevante procedente de las declaraciones en el IRPF de 2014 incluidas en la Memoria de la Administración Tributaria de 2015 (último año publicado). Como puede comprobarse, el número total de declaraciones es muy similar en volumen al número de afiliados al RETA (algo más de 3 millones). No obstante, tal coincidencia merece una explicación complementaria dado que las declaraciones con ingresos de actividades agrarias son muy superiores a los afiliados en el sistema agrario por cuenta propia del RETA (alrededor de 190.000 en 2017). Se trata, obviamente, de declaraciones e ingresos de propietarios agrarios afiliados a otros regímenes de la seguridad social que mantienen ingresos procedentes de la actividad agraria. Por su parte, ciertas afiliaciones al RETA se producen en el ámbito de los cónyuges, lo que podría compensar las discrepancias entre una y otra fuente estadística (afiliación al RETA y declaraciones en función del origen de las rentas en el IRPF). Junto a lo anterior, debe considerarse que los denominados *autónomos societarios* (socios de una sociedad mercantil) y los miembros de órganos de administración de sociedades también cotizan en el RETA, su volumen total es de 990.000 afiliados. Se trata de un colectivo que declara sus ingresos como procedentes del trabajo por cuenta ajena ya que, en buena parte de los casos, tienen la posibilidad de percibir sus ingresos a través de nómina. Son, pues, afiliados al RETA con un nivel de ingresos muy superior al correspondiente a la base media de cotización en el RETA.

En su conjunto, los ingresos declarados en el IRPF, procedentes de las distintas fuentes de rentas, ascendían en 2014 a 24.592 millones de euros. Ello significa que el rendimiento neto declarado en actividades por cuenta propia arrojaría una cuantía media anual de 7.932 euros por declarante, una cifra que apenas representa el 42% de los ingresos medios declarados procedentes de las rentas del trabajo, que alcanzaban en 2014 los 18.873 euros anuales por declarante.

En una aproximación inicial, si los rendimientos declarados se consideraran la base cotización correspondiente en el RETA, el volumen de recaudación total (a un tipo similar al vigente, del 29,8%) ascendería a 7.328,4 millones de euros. Además, tal estimación sería excesiva para el cálculo de la recaudación de los autónomos agrarios cuyo tipo de cotización, 18,75%, es inferior al del resto del RETA. En el Cuadro 9 se presenta la distribución de ingresos declarados por tramos de renta.

Los datos reflejados son ilustrativos del sesgo hacia el tramo de ingresos inferior en la distribución. En el caso de los rendimientos en estimación directa, más de la mitad de las declaraciones son inferiores a 12.000 euros anuales pero los ingresos declarados en este tramo solo representan el 13,4% del total de los ingresos de esta fuente de renta. Algo similar ocurre en las actividades agrarias y no agrarias en estimación objetiva singular.

Ahora bien, la aproximación llevada a cabo con las declaraciones reales realizadas en el IRPF debe ser corregida, dado que el cálculo del rendimiento en el IRPF incluye un conjunto de deducciones, entre las cuales, por ejemplo, se incluyen las propias cotizaciones sociales realizadas por el trabajador autónomo.

Para ajustar el rendimiento declarado en el IRPF a un concepto de ingresos reales similar al que se utiliza para conformar la base de cotización en el Régimen General había, al menos, que añadir al rendimiento declarado las propias cotizaciones sociales realizadas (que se deducen después en la declaración del IRPF). En el Cuadro 10 se realiza una estimación de la distribución por tramos de renta en la que se ha incluido como ingreso un 30% adicional al declarado para estimar la base de cotización correspondiente antes de aplicar el tipo de cotización del RETA.

DECLARACIONES E INGRESOS EN IRPF DE LAS ACTIVIDADES PROFESIONALES POR CUENTA PROPIA POR TRAMOS DE BASE IMPONIBLE Y FUENTES DE INGRESOS (2014)

Tramos de base imponible (euros)	Rendimientos actividades económicas (estimación directa)		Rendimientos actividades económicas. No agrarias (estimación objetiva singular)		Rendimientos actividades económicas. Agrarias (estimación objetiva singular)	
	Declaraciones	Millones de euros	Declaraciones	Millones de euros	Declaraciones	Millones de euros
Menos de 12.000	866.447	2.293,6	226.709	1.489,6	551.813	851,9
De 12.000 a 24.000	363.266	3.166,4	200.241	2.629,5	268.519	890,9
De 24.000 a 36.000	173.299	2.248,3	33.833	593,1	101.892	428,4
De 36.000 a 60.000	146.489	2.896,4	11.634	227,2	47.584	265,2
De 60.000 a 120.000	89.145	3.083,3	2.485	43,4	11.013	81,6
De 120.000 a 360.000	22.613	2.165	473	6,5	1.796	13,1
Más de 360.000	3.369	1.217,0	42	0,5	204	1,1
TOTAL	1.664.628	17.070	475.417	4.990	982.821	2.532

Fuente: Memoria de la Administración Tributaria (2015)

CUADRO 10

ESTIMACION DE LOS RENDIMIENTOS EN EL IRPF A CONSIDERAR EN LA COTIZACIÓN POR INGRESOS REALES EN EL RETA

Tramos de base imponible (euros)	TOTAL RENDIMIENTOS (declarados)		TOTAL RENDIMIENTOS (estimados)
	Declaraciones	Millones de euros	Millones de euros
Menos de 12.000	1.644.969	4.635,1	6.025,6
De 12.000 a 24.000	832.026	6.686,8	8.692,8
De 24.000 a 36.000	309.024	3.269,8	4.250,7
De 36.000 a 60.000	205.707	3.388,8	4.405,4
De 60.000 a 120.000	102.643	3.208,3	4.170,8
De 120.000 a 360.000	24.882	2.184,7	2.840,1
Más de 360.000	3.615	1.218,6	1.584,2
TOTAL	3.122.866	24.592	31.970

Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de Memoria de la Administración Tributaria (2015)

A partir de los datos reflejados en el Cuadro 10 se ha procedido a realizar una estimación cuyos resultados se presentan de forma resumida en el Cuadro 11.

Por supuesto, se trata solo de una aproximación general a las consecuencias de un cambio del sistema de cotización en el RETA basado en los ingresos reales de sus afiliados. No se han aplicado topes en las bases mínimas y máximas correspondientes, pero los resultados muestran que es perfectamente posible un cambio de modelo sin que se produzcan consecuencias para el Régimen de Autónomos que pudieran dañar su situación financiera. Además, esto es lo más

relevante, se produciría un reequilibrio en sus aportaciones mucho más equitativo que en la situación actual. Ello es así porque la recaudación sobre bases inferiores a 12.000 euros, se supone que en este tramo estarían aquellos afiliados que realmente perciben ingresos cercanos a la actual base mínima de cotización, sólo representaría alrededor del 20% de la distribución (recuérdese que en torno al 85% de los cotizantes actuales del RETA eligen bases mínimas de cotización). La recaudación final estimada, es inferior a la que efectivamente hoy se produce al RETA si bien en este caso hay que subrayar que se trata de datos estimados con arreglo a los resultados de 2014 (si se hiciera con los que previsiblemente se producirían en 2018 las diferencias prácticamente desaparecerían).

CUADRO 11

ESTIMACIÓN DE LA RECAUDACIÓN DE CUOTAS EN EL RÉGIMEN DE AUTÓNOMOS POR TRAMOS DE INGRESOS REALES DECLARADOS.

Tramos de base imponible (euros)	TOTAL RENDIMIENTOS DECLARADOS (estimación)	RECAUDACIÓN EN EL RÉGIMEN DE AUTÓNOMOS (estimación)
	Millones de euros	Millones de euros
Menos de 12.000	6.025,6	1.741,4
De 12.000 a 24.000	8.692,8	2.512,2
De 24.000 a 36.000	4.250,7	1.228,5
De 36.000 a 60.000	4.405,4	1.273,2
De 60.000 a 120.000	4.170,8	1.205,4
De 120.000 a 360.000	2.840,1	820,8
Más de 360.000	1.584,2	457,8
TOTAL	31.970	9.239

Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de Memoria de la Administración Tributaria (2015).

Aunque, los resultados anteriores ilustran la viabilidad técnica de un esquema basado en los ingresos reales para las cotizaciones sociales de los trabajadores autónomos, en el Cuadro 12 se presenta un ejercicio destinado a lograr un mejor tratamiento para los autónomos con menores rentas sin que resulte afectada la recaudación total del RETA.

De acuerdo con el diseño realizado, los perceptores de ingresos inferiores a 12.000 euros anuales cotizarían por la base mínima, pero se establecería una rebaja equivalente al 50% (aunque los datos que se presentan reducirían la base de cotización, ello también se lograría con una reducción del 50% sobre la base mínima de cotización o un tipo efectivo de la mitad del actualmente vigente (lo que lo situaría en el 14,9%).

Junto a ello, se establecería una base de cotización creciente en función de los distintos tramos de ingresos hasta situarla en la base máxima actual para los tramos de ingresos superiores a los 45.000 euros anuales.

Los resultados obtenidos reflejarían una recaudación (11.282,3 millones de euros) similar a la actual, aun con datos procedentes de las declaraciones efectuadas en 2014, pero con una distribución menos regresiva, en la medida en que no se produciría un deterioro tan elevado en los perceptores de ingresos situados en el tramo inferior dado que mantendrían la base mínima (hacerlo en función de ingresos inferiores a la base mínima reduciría sus ingresos futuros o, en su defecto, obligaría a destinar más recursos para la financiación de los complementos a las pensiones mínimas que resultarían necesarios).

Junto a ello, debe subrayarse que los resultados del en términos de recaudación que se presentan en el Cuadro 12 presentan un importante sesgo a la baja. En efecto, la recaudación efectiva sería mayor como consecuencia del impacto

de la cotización de los autónomos societarios y miembros de los consejos de administración de sociedades que ahora cotizarían por su ingreso real y que en los cálculos presentados en el Cuadro 12 no estarían reflejados en cuanto a los que perciben su retribución a través de nómina y sus ingresos y declaraciones estarían recogidos en los rendimientos del trabajo asalariado.

En realidad, el modelo incorporaría un cierto esquema de redistribución de la carga social, para mejorar la situación de los autónomos con menos ingresos, que se financiaría con una elevación de las cotizaciones efectivas para los perceptores de mayores ingresos. Como es sabido, en la actualidad, como consecuencia de la posibilidad de elección de bases de cotización, estos perceptores prefieren elegir una base mínima o cercana a la mínima y reducir así lo que debería ser su esfuerzo contributivo a la financiación del sistema.

ESTIMACIÓN DE RECAUDACIÓN DE CUOTAS EN EL RÉGIMEN DE AUTÓNOMOS POR BASES DE COTIZACIÓN DISTINTAS EN FUNCIÓN DE LOS TRAMOS DE INGRESOS REALES DECLARADOS.

Tramos de base imponible (euros)	INGRESOS ANUALES DEL RÉGIMEN DE AUTÓNOMOS BASADA EN INGRESOS REALES (estimada)	BASE DE COTIZACIÓN MENSUAL	% COTIZACIÓN EFECTIVA SOBRE BASE DE COTIZACIÓN VIGENTE	RECAUDACIÓN ANUAL CON COTIZACIÓN EN FUNCIÓN DE LOS TRAMOS DE INGRESOS DECLARADOS
	Millones de euros	Euros		Millones de euros
Menos de 12.000	1.741,4	893,0	50% (base mínima)	2.547,5
De 12.000 a 18.000	1.476,0	893,0	75% (base mínima)	1.219,9
De 18.000 a 24.000	1.036,2	893,0	100% (base mínima)	950,4
De 24.000 a 30.000	698,4	2.053,9	230% (base mínima)	1.281,6
De 30.000 a 36.000	530,1	2.679,0	300% (base mínima)	1.199,4
De 36.000 a 48.000	757,7	3.125,5	350% (base mínima)	1.490,8
Más de 48.000	2.999,4	3.751,0	base máxima	2.592,7
TOTAL	9.239			11.282,3

Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de Memoria de la Administración Tributaria (2015) e Informe Económico Financiero de la Seguridad Social (2017).

3. CONCLUSIONES Y PRINCIPALES PROPUESTAS

A lo largo de las páginas anteriores se ha puesto de manifiesto que el proceso de convergencia entre los distintos Regímenes de la Seguridad Social en España se encuentra, en buena medida, detenido. A lo largo de las dos últimas décadas los avances han sido significativos pero el impulso hacia la equiparación de cotizaciones y prestaciones debe ser retomado.

En el caso de la convergencia entre el Régimen General y el Régimen de Autónomos, subsiste una evidente distancia en las prestaciones cubiertas entre ellas la más significativa es la que se produce en la Prestación por Cese de Actividad (PCA) en el RETA. Los resultados que ofrecen los primeros siete años de funcionamiento de la PCA son muy insuficientes. El nivel de cobertura es marginal y, algo muy significativo, apenas se ha movido durante los años de crisis. Que la PCA, en los años de más profunda crisis económica, apenas protegiera a 1.614 trabajadores autónomos en situación cese de actividad (en media mensual de beneficiarios), escasamente el 0,3% de los 586.903 cotizantes, es una circunstancia que

debe impulsar un análisis en profundidad de su funcionamiento en estos primeros años de vigencia de la nueva prestación y propiciar una revisión a fondo de su diseño inicial. En nuestra opinión volver a considerar el diseño original de un modelo de cobertura obligatorio para todos los afiliados al RETA, sugerido en el Informe de la Comisión de Expertos sobre la PCA, permitiría un funcionamiento más eficiente y un mayor grado de respuesta ante contingencias de carácter cíclico. Junto a ello, la gestión del sistema fuera del ámbito de las Mutualidades parece obvia a la luz de los pobres resultados alcanzados durante este periodo inicial de funcionamiento de la nueva cobertura.

Junto a las distintas formas de cobertura del desempleo, o el cese de actividad, en ambos regímenes de la Seguridad Social, la distancia más evidente entre ellos es la forma en que se produce la cotización de los afiliados. A lo largo del último medio siglo, el Régimen General de la Seguridad Social ha abandonado un sistema de bases de cotización tarifadas, fijadas periódicamente por la autoridad laboral, para dirigirse hacia una cotización basada en los salarios y percepciones reales. Un sistema así configurado resulta imprescindible para la instrumentación de un modelo de carácter contributivo en el que las distintas prestaciones, singularmente las de jubilación, mantuvieran una relación estrecha con el esfuerzo realizado durante la vida laboral de los afiliados.

Sin embargo, el modelo de cotización vigente en el RETA ha permanecido anclado a un diseño muy poco equitativo que, además, es el origen de importantes distorsiones en el funcionamiento del régimen de cobertura de las prestaciones. Fruto de esta parálisis en el proceso de convergencia es que la base de cotización en el RETA sea la que elijan los afiliados con

independencia del nivel efectivo de sus retribuciones e ingresos reales. Como se ha puesto de manifiesto en el presente estudio, alrededor del 85% de los autónomos afiliados al RETA eligen la base mínima de cotización lo que da lugar a fuertes distorsiones y situaciones de desigualdad en el ámbito de la pensión. Entre ellas, la más significativa es que da lugar a que un gran número de pensionistas del Régimen de Autónomos perciban el complemento a mínimos (financiado con ingresos tributarios) aunque sus ingresos reales a lo largo de su vida activa hayan podido ser muy superiores a la cotización efectuada.

En esta materia el mantenimiento de este sistema de cotización, lejos de avanzar en la convergencia hace crecer las divergencias entre el RETA y el Régimen General. Mientras que, en 1980, la pensión media de jubilación de las altas en el RETA era del 64% en relación con las del Régimen General, en 2016 era solo del 56%. Por su parte, el descenso de la pensión de las altas del RETA, en relación a la pensión media de jubilación en las altas del conjunto del sistema de seguridad social, ha sido aún más significativo (75% en 1980 frente a 61% en 2016).

Por supuesto, en un sistema configurado alrededor de principios contributivos, el origen de esta distinta intensidad en la protección es el modelo de cotización basado en la elección de bases de cotización sin ninguna relación con los ingresos reales en el RETA.

Cualquier estrategia de equiparación progresiva en las pensiones del sistema procedentes del Régimen General y del RETA debe basarse en la homologación de los sistemas de cotización. Si la pensión futura debe guardar una relación adecuada con los ingresos anteriores es imprescindible

que el sistema de cotización se base en los ingresos reales.

En el Régimen de Autónomos la base de cotización no puede seguir siendo la que se elija por el afiliado sin vinculación alguna con sus ingresos declarados. En el presente estudio se ha mostrado evidencia suficiente respecto a la posibilidad de construir un sistema de cotización basado en los ingresos declarados en el IRPF procedentes de actividades económicas y profesionales. La existencia de un sistema tributación basado en módulos (el sistema de estimación objetiva singular en el IRPF) no debería ser un impedimento, aunque se mantuviera, para que la cotización a la Seguridad Social se realizara en función del ingreso real declarado a la Administración Tributaria. De esta forma, sería posible realizar las cotizaciones sociales con base en los ingresos reales declarados sin que el resultado en términos de recaudación sufriera merma alguna con respecto a la recaudación actualmente obtenida en el RETA.

Ahora bien, para facilitar el tránsito hacia un modelo así configurado podría articularse un sistema de bases tarifadas, similar al existente en el pasado en el Régimen General, que permitiera una mayor vinculación a los ingresos reales declarados. Un sistema así se estructuraría en distintos tramos de ingresos -al modo en que se presentan las estimaciones contenidas en el Cuadro 12- y podría mantener un esquema de apoyo a los tramos con menores ingresos y bases de cotización más reducidas cuya financiación transitoria sería abordada dentro del propio RETA a través de la mayor recaudación obtenida en los tramos de cotización para los afiliados con mayores ingresos. Por supuesto, cualquier modelo basado en tramos tendría siempre una fuente originadora de distorsiones. Es importante subrayar el objetivo final que no debe ser otro que el de la cotización por

ingresos reales, pero, sin lugar a dudas, un modelo basado en distintos tramos de ingresos reales sería mucho más equitativo y generador de menores fuentes de distorsión que el sistema actual.

A continuación se presenta una propuesta de cotización por tramos de base en el que se ha eliminado el número de declaraciones agrarias respecto a las obtenidas de las fuentes tributarias (que incluyen declaraciones efectuadas por perceptores de otras rentas que también obtienen ingresos complementarios de actividades agrarias) y que incluye, además, a los autónomos societarios distribuidos en función de los diversos tramos de renta (aunque con una proporción mayor hacia los tramos de ingresos medios superiores). Para evitar el estímulo a comportamientos estratégicos por parte de los afiliados al RETA se debería permitir la posibilidad de que en los tramos de ingresos declarados inferiores a 15.000 euros anuales los afiliados pudieran elegir la cotización por la base mínima. Pero si no lo hicieran, y optaran por una base tarifada del 50% como se incluye en la propuesta, se producirían ajustes en la asignación del complemento a mínimos correspondiente de acuerdo con el porcentaje que la cotización representa respecto a la base mínima vigente a lo largo de los años de cotización.

Como puede observarse, el resultado no solo incorpora mejoras importantes respecto a la situación actual para los autónomos con menores ingresos (por ejemplo, los que reciben o declaran ingresos inferiores a los 15.000 euros anuales podrían cotizar entre el 50% y el 25% menos que en la cotización actual) sino que permitiría un incremento de la recaudación significativo que, sin embargo, en el escenario del equilibrio financiero a plazo del sistema anticiparía un futuro crecimiento en las prestaciones como consecuencia

del incremento producido en las bases medias de cotización.

Para tener en cuenta la distribución, mucho más equitativa del esfuerzo de cotización que incorpora la nueva propuesta se ha incluido en el cuadro de resumen una columna en la que se incluye como sería la cotización en función de los ingresos declarados si se cotizara por la base mínima en todos los tramos (una situación no muy distinta de la actual dado que alrededor del 87% de los afiliados cotizan por la base mínima con independencia de sus ingresos reales). El resultado arroja una distribución en la que son precisamente los afiliados con menos ingresos los que cotizan en mayor volumen mientras que los afiliados con tramos de ingresos mayores serían los que, al cotizar en función de su renta real declarada mejorarían los resultados tanto en términos de recaudación total como en términos de equidad en el nuevo modelo de cotización.

No hay ninguna razón de naturaleza técnica que pueda impedir el desarrollo de un sistema de cotización por tramos de ingresos. La información de la Administración Tributaria y de la Seguridad Social es perfectamente integrable y un diseño similar al que aquí se realiza puede incluso perfeccionarse introduciendo, si así se considera, un mayor número de tramos.

Junto a ello, no hay que dejar de considerar el impacto que este nuevo sistema tendrá sobre el volumen de financiación para el complemento a las pensiones mínimas. Dado que buena parte de ellas proceden de pensiones de jubilación del RETA, una mejora en las bases medias de cotización de los autónomos, terminarán reduciendo los fondos necesarios para financiar los complementos a mínimos.

PROPUESTA DE TRAMOS DE INGRESOS Y COTIZACIÓN EFECTIVA AL RÉGIMEN DE TRABAJADORES AUTÓNOMOS

Tramos de base imponible (euros)	AUTÓNOMOS AFILIADOS AL RETA (estimación)	BASE DE COTIZACIÓN MENSUAL 2017 (euros)	% COTIZACIÓN EFECTIVA SOBRE BASE DE COTIZACIÓN VIGENTE	RECAUDACIÓN ANUAL CON COTIZACIÓN EN FUNCIÓN DE LOS TRAMOS DE INGRESOS DECLARADOS	RECAUDACIÓN CON COTIZACIÓN POR BASE MÍNIMA (millones euros)
Menos de 12.000	1.243.156	446,6	50% (base mínima)	1.985,1	3.970,3
De 12.000 a 15.000	250.320	669,8	75% (base mínima)	599,6	779,5
De 15.000 a 18.000	207.964	893,0	100% (base mínima)	664,1	664,1
De 18.000 a 21.000	193.039	1.116,3	125% (base mínima)	770,6	616,4
De 21.000 a 24.000	162.184	1.339,5	150% (base mínima)	776,9	520,5
De 24.000 a 27.000	142.063	1.786,0	200% (base mínima)	907,3	453,7
De 27.000 a 30.000	129.540	2.232,5	250% (base mínima)	1.034,2	413,7
De 30.000 a 36.000	189.529	2.679,0	300% (base mínima)	1.815,7	599,2
De 36.000 a 45.000	161.178	3.125,5	350% (base mínima)	1.801,5	522,4
Más de 45.000	345.572	3.751,0	Base máxima	4.635,4	1.112,5
TOTAL	3.025.045			14.990	9.652



Índice de cuadros

Cuadro 1. RÉGIMEN GENERAL Y RÉGIMEN DE AUTÓNOMOS. Principales elementos del sistema de cotización	7
Cuadro 2. RÉGIMEN DE EMPLEADOS DE HOGAR Y RÉGIMEN. Principales elementos del sistema de cotización	9
Cuadro 3. PRESTACION POR CESE DE ACTIVIDAD DE LOS AUTÓNOMOS. Periodos de cotización y duración de la prestación	14
Cuadro 4. PRESTACION POR CESE DE ACTIVIDAD DE LOS AUTÓNOMOS. cotizaciones, recaudación y gasto	20
Cuadro 5. COTIZACIÓN TOTAL AL RÉGIMEN ESPECIAL DE TRABAJADORES AUTÓNOMOS (2000-2015)	22
Cuadro 6. BASES DE COTIZACIÓN Y SALARIOS (2000-2015). Régimen General y Régimen de Autónomos	24
Cuadro 7. PENSIÓN MEDIA MENSUAL DE LAS ALTAS POR JUBILACIÓN (1980-2016). Régimen General y Régimen de Autónomos	25
Cuadro 8. DECLARACIONES E INGRESOS EN IRPF DE LAS ACTIVIDADES PROFESIONALES POR CUENTA PROPIA	28
Cuadro 9. DECLARACIONES E INGRESOS EN IRPF DE LAS ACTIVIDADES PROFESIONALES POR CUENTA PROPIA POR TRAMOS DE BASE IMPONIBLE Y FUENTES DE INGRESOS (2014)	31
Cuadro 10. ESTIMACION DE RENDIMIENTOS EN EL IRPF A CONSIDERAR EN LA COTIZACIÓN POR INGRESOS REALES EN EL RETA	32
Cuadro 11. ESTIMACION DE RECAUDACION DE CUOTAS EN EL REGIMEN DE AUTÓNOMOS POR TRAMOS DE INGRESOS REALES DECLARADOS	33
Cuadro 12. ESTIMACIÓN DE RECAUDACION DE CUOTAS EN EL REGIMEN DE AUTÓNOMOS POR BASES DE COTIZACIÓN DISTINTAS EN FUNCION DE LOS TRAMOS DE INGRESOS REALES DECLARADOS	35
PROPUESTA DE TRAMOS DE INGRESOS Y COTIZACIÓN EFECTIVA AL RÉGIMEN DE TRABAJADORES AUTÓNOMOS	43

FUENTES ESTADISTICAS, INFORMES Y REFERENCIAS.

INE: *Encuesta de Costes Laborales*.

MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCION PUBLICA: *Memoria de la Administración Tributaria (2015)*.

MINISTERIO DE EMPLEO: *Presupuestos de la Seguridad Social (2017)*.

MINISTERIO DE EMPLEO: *Informe Económico Financiero de la Seguridad Social (2017)*.

MINISTERIO DE EMPLEO: *Anexo al Informe Económico Financiero de la Seguridad Social (2017)*.

MINISTERIO DE TRABAJO: *Informe sobre el establecimiento de un sistema específico de protección por cese de actividad a favor de los trabajadores autónomos (2008)*.

**Este documento se ha presentado en Madrid,
el 16 de julio de 2018 por María José Landaburu,
secretaria general de la Unión de autónomos UATAE**



UATAE

Autónomos
con derechos

Unión de Asociaciones de Trabajadores
Autónomos y Emprendedores
C/ General Palanca 37
28045 Madrid

info@uatae.org



facebook.com/uatae



[@uatae_es](https://twitter.com/uatae_es)



Comunicación UATAE

www.uatae.org