

«Análisis económico de la financiación de la Seguridad Social española»

La financiación de la Seguridad Social española es uno de los temas más controvertidos en relación a la problemática de la protección social y a las dificultades de la economía española para crear empleo. En el artículo se analiza la evolución y situación actual de la financiación de nuestro sistema de Seguridad Social, la importancia que en dicha financiación tienen las cotizaciones sociales de empresas y trabajadores, así como la comparación de la situación española con la de los restantes países de la OCDE y de la Unión Europea. También se estudian los efectos que la financiación de la Seguridad Social tiene sobre la presión contributiva de las cotizaciones sociales en relación a los salarios y sobre los costes laborales y el empleo de la economía española. Finalmente, se reflexiona sobre las consecuencias que en el empleo y la inflación tendría una sustitución de las cotizaciones sociales por otros impuestos.

Espainiako Gizarte Segurantzaren finantziazioa gai eztabaidatsuenetarikoa da gizarte babesaren arazoei eta Espainiako ekonomiak lanpostuak sortzeko dituen zailtasunei dagokienean. Artikulu honetan aztertzen dira Espainiako Gizarte Segurantzako sistemaren finantziazioaren bilakaera eta oraingo egoera, finantziazio horretan enpresen eta langileen kotizazioek duten garrantzia eta Espainiako egoera OCDEko eta Europako Batasuneko gainontzeko herrialdeekiko alderaketan. Halaber, Gizarte Segurantzaren finantziazioak gizarte kotizazioen presio kontributiboan sortzen dituen eraginak, hala soldatetan eta lan kostuetan nola Espainiako ekonomiaren enpleguan, ikertzen dira. Azkenean, gizarte kotizazioak beste zerga batzuek ordekatuko balituzte enpleguan eta inflazioan sortuko lituzkeen eraginak aztertzen dira.

Financing of the Spanish Social Security system is one of the most controversial questions in terms of the problems of social protection and the difficulties experienced by the Spanish economy in creating employment. This article analyses the development and present situation of funding of our Social Security system, the importance of contributions by companies and wage-earners in this funding and a comparison between the Spanish situation and that of other countries in the OECD and the European Union. The effects of Social Security funding on the tax burden and on labour costs and employment in the Spanish economy are also analysed. Finally the article reflects on the consequences that the replacement of social security contributions by other taxes would have on employment and inflation.

- 1. Introducción**
 - 2. Evolución y situación actual de la financiación de la Seguridad Social en España**
 - 3. Comparación internacional de la financiación de la Seguridad Social**
 - 4. Efectos económicos de la financiación de la Seguridad Social en España**
 - 5. La reducción de las cotizaciones sociales y su sustitución por otros impuestos. Alternativas de reforma del sistema de financiación de la Seguridad Social**
- Referencias bibliográficas**

Palabras clave: Financiación de la Seguridad Social, protección social,
Nº de clasificación JEL: H51, H55.

1. INTRODUCCIÓN

La finalidad del artículo es analizar las características del sistema español de financiación de la Seguridad Social¹, así como los efectos económicos del mismo, con especial referencia a los problemas que plantea en relación a la creación de empleo de la economía española.

En el segundo apartado del artículo se estudiará la evolución, desde mediados de la década de los setenta, así como la situación actual del sistema de financiación de la Seguridad Social, el carácter de los distintos recursos financieros disponibles y su suficiencia o insuficiencia para hacer frente al creciente gasto social que se produce en las últimas décadas.

¹ El sistema de la Seguridad Social excluye las prestaciones por desempleo gestionadas por el INEM, los pagos salariales por insolvencia de las empresas y las indemnizaciones por despido que corren a cargo del FEOGA y las prestaciones asistenciales por vejez y enfermedad procedentes del antiguo Fondo de Asistencia Social (FONAS).

En este segundo apartado se hará especial hincapié en el análisis de las cotizaciones sociales.

En el tercer apartado se realizará una comparación internacional, en base a los datos de la OCDE y de EUROSTAT de la Comisión Europea, de la financiación de la Seguridad Social, en particular de la importancia de las cotizaciones sociales de empresarios y trabajadores en dicha financiación, así como de la brecha salarial existente entre el coste laboral bruto del empresario y el salario neto que percibe el trabajador.

En el cuarto apartado se estudiarán dos aspectos muy concretos de las consecuencias económicas del actual sistema de financiación. El primero se refiere a la desigual presión contributiva que las cotizaciones sociales tiene en nuestro país según la cuantía de los salarios, el tipo de empresa o de trabajo y el Régimen de Seguridad Social de que se trate, y el segundo a la incidencia que las citadas cotizaciones tienen

en los costes laborales y el empleo de la economía española.

Finalmente, en el quinto apartado se analizarán las consecuencias que tendría para la economía española una reforma del actual sistema de financiación de la Seguridad Social, basada en la sustitución de cotizaciones sociales por IVA, así como la capacidad de financiación del nuevo sistema en relación al modelo de protección social diseñado por los partidos políticos en el Pacto de Toledo.

2. EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL DE LA FINANCIACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN ESPAÑA²

Como muestra el Cuadro n.º 1 desde el año 1977 se aprecian claramente tres etapas en la suficiencia o insuficiencia de los ingresos no financieros de la Seguridad Social en relación a los gastos no financieros del sistema³.

La primera, comprendida entre los años 1977 y 1985, y coincidente con una situación económica recesiva, en la que con la excepción del año 1980, se produce una situación deficitaria, al superar los gastos no financieros a los ingresos no financieros, destacando en esta primera etapa los déficits de los años 1978, 1981 y 1982⁴. La segunda, que transcurre entre el año 1986 y el año 1990, en la que, con la salvedad de 1987, se producen ligeros superávits no financieros. Y, la tercera, a partir del año 1991, en la que se producen déficits no

financieros crecientes, que llegan a superar en el año 1995 el medio billón de pesetas, aunque el porcentaje que representan los déficits de esta tercera etapa, en relación al PIB corriente de cada año, es muy similar, como se muestra en la última columna del Cuadro n.º 1, al de la primera etapa.

Prescindiendo del año 1997, para el que el dato utilizado es el correspondiente a los Presupuestos aprobados para dicho año, el déficit no financiero acumulado en los veinte años considerados asciende a 1.826 miles de millones de pesetas. Como consecuencia de esta insuficiencia de los ingresos no financieros en relación a los gastos no financieros de la Seguridad Social, se ha producido a partir del año 1992 un importante endeudamiento del sistema, por lo que los préstamos sin interés otorgados por el Estado a la Seguridad Social ascienden, como se refleja en el Cuadro n.º 2, sin considerar al año 1997⁵, a 1.794,8 miles de millones de pesetas, 561,2 miles de millones para atender a deudas del INSALUD anteriores al año 1992 y 1.233,6 miles de millones para hacer frente a las insuficiencias inicialmente presupuestadas⁶.

⁵ En el Presupuesto del año 1997 figura un préstamo del Estado sin Interés de 155,6 miles de millones de pesetas. Ahora bien, el artículo 14 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para dicho año prevé que la diferencia que pueda producirse durante el ejercicio entre los reconocimientos de derecho de las cotizaciones sociales por cuotas sociales devengadas (criterio utilizado por primera vez en el año 1997 en la contabilización del presupuesto de ingresos de la Seguridad Social) y la recaudación efectiva de caja de dichos ingresos, debida a aplazamientos, fraccionamientos y deudas en el período ejecutivo, se cubrirá por otro préstamo sin interés que podrá otorgar el Estado a la Seguridad Social hasta un máximo de 350 mil millones de pesetas. Por lo tanto, la deuda total de la Seguridad Social con el Estado podrá alcanzar en el año 1997 la cifra de 505,6 miles de millones de pesetas, superior a la cuantía de los dos años anteriores.

⁶ Un análisis detallado del Presupuesto de Seguridad Social en el año 1997 y de la evolución de la deuda con el Estado desde el año 1992 puede verse en José Ignacio Pérez Infante (1996), págs 21-36.

² Las cifras de ingresos y gastos utilizados en el artículo se refieren al presupuesto consolidado, una vez restadas las transferencias internas entre organismos de la Seguridad Social.

³ Tanto en los ingresos como en los gastos se excluyen la variación de activos y pasivos financieros.

⁴ Hasta el año 1976 el Sistema de Seguridad Social española tiene capacidad de ahorro neto. Véase Carlos Monasterio Escudero (1987), pgs. 328-338.

Cuadro n.º 1. **Evolución del balance económico no financiero de la Seguridad Social**

Año	Miles de millones de ptas.			% del superávit o déficit no financiero sobre PIB p.m en ptas.corrientes
	Ingresos no financieros (a)	Gastos no financieros (a)	Superávit (+) o déficit (-) no financiero	
1977 (b)	973,7	980,4	-6,7	-0,1
1978	1.254,1	1.329,7	-75,6	-0,7
1979	1.549,1	1.576,4	-27,3	-0,2
1980	1.781,2	1.735,9	45,3	0,3
1981	2.026,4	2.096,5	-70,1	-0,4
1982	2.370,8	2.455,2	-84,4	-0,4
1983	2.824,8	2.837,8	-13,0	-0,1
1984	3.168,8	3.186,3	-17,5	-0,1
1985	3.527,2	3.581,1	-53,9	-0,2
1986	4.051,0	4.043,7	7,3	0,0
1987	4.475,9	4.485,6	-9,7	-0,0
1988	5.070,8	5.057,5	13,3	0,0
1989	5.899,7	5.853,8	45,9	0,1
1990	6.739,1	6.730,7	8,4	0,0
1991	7.567,2	7.579,4	-12,2	-0,0
1992	8.588,5	8.842,9	-254,4	-0,4
1993	9.308,7	9.634,2	-325,5	-0,5
1994	10.248,7	10.291,0	-42,3	-0,1
1995	10.454,9	10.967,6	-512,7	-0,7
1996 (c)	11.274,0	11.714,9	-440,9	-0,6
1997 (d)	11.969,1	12.086,1	-117,0	-0,1

Notas: (a) Excluye la variación de activos y pasivos financieros; (b) De 1977 a 1995 los datos se refieren a la liquidación presupuestaria en términos de caja hasta 1993 y en términos de devengo a partir de 1994; (c) El dato de 1996 se refiere a la previsión de la liquidación; (d) El dato es el correspondiente al Presupuesto de 1997.

Fuente: Elaboración propia a partir de I.N.E.: "C.N.E.", para los datos del PIB a precios de mercado en pesetas corrientes (se utilizan datos homogeneizados por la Subdirección General de Previsión y Coyuntura del Ministerio de Economía y Hacienda), y de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (1996) para los datos de ingresos y gastos no financieros de la Seguridad Social del período 1977-1996, y de los Presupuestos de la Seguridad Social del año 1997 para los datos de dicho año.

Las dificultades que ha tenido la Seguridad Social para disponer de una situación financiera equilibrada en los últimos veinte años se han producido a pesar del importante incremento de los ingresos en dicho período, que se multiplican por 12,1 veces y crecen a una tasa anual acumulada del 13,3% (Cuadro n.º 3). Si se desagrega por clase de ingresos, el mayor crecimiento se produce en las transferencias del Estado a

la Seguridad Social, que se multiplica por 100 veces, con una tasa anual de crecimiento del 25,9%, seguido de las tasas y otros ingresos (que incluyen los ingresos por prestación de servicios de la Seguridad Social) y de las cotizaciones sociales.

En consecuencia con la evolución de las distintas clases de ingresos de la Seguridad Social a partir del año 1977, y como se deduce del Cuadro n.º 4, en los

Cuadro n.º 2. **Evolución de la deuda de la Seguridad Social con el Estado 1992-96***

(En miles de millones de pesetas)

Años	Préstamos otorgados en el ejercicio (a)	Préstamos que figuran en los Presupuestos iniciales (b)	TOTAL
1992	280,6	—	280,6
1993	140,3	—	140,3
1994	140,3	345,0	485,3
1995	—	444,3	444,3
1996	—	444,3 (c)	444,3
Total período	561,2	1.233,6	1.794,8

Notas: * Préstamos del Estado sin interés; (a) Para atender deudas anteriores a 1992 del INSALUD; (b) Para atender insuficiencias presupuestadas inicialmente; (c) El artículo 8 del Real Decreto-Ley 1/1996, de 16 de enero, rebajaba el préstamo del Estado a la Seguridad Social de 444,3 miles de millones de pesetas, cantidad igual a la presupuestada para 1995, y que correspondía en virtud de la prórroga del presupuesto para el año 1996, a 276,5 miles de millones de pesetas. Posteriormente, el Real Decreto Ley 17/1996, de 22 de noviembre, derogó el citado artículo 8 del Real Decreto-Ley 17/1996, por lo que la cifra final del préstamo de 1996 asciende a 444,3 miles de millones de pesetas, que coincide con la cifra prevista inicialmente.

Fuente: Elaboración propia a partir de liquidaciones presupuestarias y Presupuestos de la Seguridad Social de distintos años.

Cuadro n.º 3. **Crecimiento de los ingresos de la Seguridad Social en el período 1977-97**

	En miles de millones de pesetas		% Incremento anual acumulado 1977-1997
	1977 (a)	1997(b)	1977-1997
- Cotizaciones sociales (c)	920,3	8.026,1	11,4
- Tasa, precios públicos y otros ingresos (d)	9,7	256,8	17,8
- Transferencias públicas (corrientes y de capital)	36,4 5,2	3.653,9	25,9
- Ingresos patrimoniales	2,1	27,4	8,7
- Enajenación de inversiones reales	26,2	4,9	4,3
- Variación de activos y pasivos financieros		165,5	9,7
- Total de ingresos	999,9	12.134,6	13,3

Notas: (a) Liquidación presupuesto; (b) Presupuesto; (c) Incluye las transferencias del INEM a la Seguridad Social por cotizaciones de los desempleados y por compensación por las bonificaciones de cuotas de los contratos de fomento del empleo; (d) Incluye Ingresos procedentes de la prestación de servicios.

Fuente: Elaboración propia a partir de la liquidación presupuestaria de 1977 y del Presupuesto de la Seguridad Social para 1997.

Cuadro n.º 4. **Evolución de los recursos de la Seguridad Social: 1977-1997**

(En %)

Años	Cotizaciones sociales (a)	Transferencias corrientes y de capital	Variación activos y pasivos financieros	Otros ingresos	Total	Cotizaciones sociales + transferencias
1977	92,0	3,7	2,6	1,7	100,0	95,7
1978	88,2	3,7	6,7	1,4	100,0	91,9
1979	90,2	5,9	2,4	1,5	100,0	96,1
1980	89,4	9,5	0,3	0,8	100,0	98,9
1981	86,7	11,2	0,6	1,5	100,0	97,9
1982	82,8	15,2	0,4	1,6	100,0	98,0
1983	80,5	17,2	0,4	1,9	100,0	97,7
1984	77,3	20,1	0,4	2,2	100,0	97,4
1985	75,9	21,3 (d)	0,3	2,5	100,0	97,2
1986	73,8	23,4	0,4	2,4	100,0	97,2
1987	74,0	24,1	0,2	1,7	100,0	98,1
1988	73,2	24,4	0,4	2,0	100,0	97,6
1989	72,5	25,5	0,4	1,6	100,0	98,0
1990	71,8	25,7	0,5	2,0	100,0	97,5
1991	71,2	26,2	0,6	2,0	100,0	97,4
1992	68,8	25,5	3,8 (e)	1,9	100,0	94,3
1993	69,1	26,5	2,5 (f)	1,9	100,0	95,6
1994	65,9	25,9	5,5 (g)	2,7	100,0	92,8
1995	64,0	29,8	4,1 (h)	2,1	100,0	93,8
1996 (b)	65,1	30,0	2,5 (i)	2,4	100,0	95,1
1997 (c)	66,1	30,1	1,4 (j)	2,4	100,0	96,2

Notas: (a) Se incluyen como cotizaciones sociales las transferencias del INEM a la Seguridad Social por cotizaciones de desempleados y compensación por bonificaciones de cuotas en los contratos de fomento del empleo. Dicha partida ha venido considerándose en los Presupuestos de Seguridad Social como Transferencias del INEM de 1987 a 1994; (b) Previsión de liquidación presupuestaria; (c) Presupuesto de 1997; (d) Comienzan a considerarse las transferencias de capital; (e) Incluye un préstamo del Estado sin interés por 280,6 miles de millones de pesetas; (f) Incluye un préstamo del Estado sin interés por 140,3 miles de millones de pesetas; (g) Incluye dos préstamos que suman 485,3 miles de millones de pesetas; (h) Incluye un préstamo del Estado de 444,3 miles de millones de pesetas; (i) Incluye un préstamo del Estado de 276,5 miles de millones de pesetas; posteriormente por un Real Decreto-Ley del 22 de noviembre de 1996 este préstamo se amplió a la cantidad de 444,3 miles de millones de pesetas; (j) Incluye un préstamo del Estado de 155,6 miles de millones de pesetas.

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (1996). Para 1997 se toman los datos del Presupuesto de la Seguridad Social de dicho año.

veinte últimos años se ha producido una importante caída en el peso relativo que representan las cotizaciones sociales en los ingresos totales de la Seguridad Social, del 92% en el año 1977 al 66,1% en el año 1997, según el presupuesto aprobado para este último año, mientras

que las transferencias públicas⁷ aumentan en el mismo período del 3,7%

⁷ Las transferencias del INEM a la Seguridad Social por cotizaciones de desempleados y compensación de bonificaciones de cuotas en los contratos de fomento del empleo, que se consideraban como aportaciones públicas desde el

al 30,1%. El resto de los ingresos⁸ tiene un peso relativamente escaso en la mayoría de los años considerados, aunque en los últimos cinco años la variación de los pasivos financieros, vinculados a los préstamos que ha otorgado el Estado a la Seguridad Social, está teniendo una importancia creciente, como consecuencia, como ya se ha señalado, de las mayores necesidades de financiación del sistema.

La pérdida de importancia relativa de las cotizaciones sociales en los ingresos totales de la Seguridad Social se ha producido a pesar del importante incremento que las mismas han tenido en los últimos veinte años, al pasar de 920,3 millones de pesetas en 1977 a 8.026,1 miles de millones de pesetas en 1997, lo que significa una tasa anual de crecimiento acumulado del 11,4% y que, como se muestra en el Cuadro n.º 5, supone, independientemente de las fluctuaciones derivadas de la evolución cíclica de la economía española, mantener, a lo largo del período considerado, el porcentaje que representan las cotizaciones sociales en el PIB a precios de mercado en pesetas corrientes. Aun así, el peso relativo que representa el gasto total en Seguridad Social en el PIB ha aumentado a un ritmo muy superior al de las cotizaciones sociales, alcanzando valores de, aproximadamente, el 16% en los últimos cinco años, por lo que la diferencia entre ambos porcentajes ha pasado de menos de 1 punto porcentual en el año 1977 a casi 6 puntos en el año 1996.

año 1987 hasta 1994, tienen el tratamiento de cotizaciones sociales desde ese último año, por lo que para homogeneizar las cifras de la serie se han incluido en todos los años como cotizaciones. Los problemas que plantea la clasificación de estos ingresos de la Seguridad Social como cotizaciones sociales en vez de transferencias públicas pueden verse en José Ignacio Pérez Infante (1996), pg. 33.

⁸ Abarca a tasas y otros ingresos derivados de la prestación de servicios, ingresos patrimoniales, enajenación de inversiones reales y variación de activos y pasivos financieros.

Junto a la pérdida del peso relativo de las cotizaciones sociales en el total de ingresos de la Seguridad Social y al aumento paralelo del porcentaje que representan en dichos ingresos las aportaciones públicas financiadas con impuestos, cabe destacar en la evolución de la financiación de la Seguridad Social de los últimos años otros dos hechos importantes: el primero, la necesidad de que el Estado tenga que prestar dinero a la Seguridad Social, ante la insuficiencia de los ingresos ordinarios del sistema, hasta alcanzar en la actualidad una cifra acumulada de 1,8 billones de pesetas; y el segundo, el cambio que se produce a partir de los presupuestos de la Seguridad Social del año 1989, al destinarse las aportaciones públicas a financiar con carácter finalista prestaciones de carácter no contributivo o asistencial, cuando con anterioridad a dicho año dichas aportaciones públicas se dedicaban a sufragar el déficit existente entre ingresos y gastos sin tener una finalidad específica.

En relación a esta última cuestión, las transferencias del Estado sirven desde el año 1989 para financiar las prestaciones económicas no contributivas, como son las pensiones no contributivas de vejez y de invalidez, las prestaciones familiares no contributivas y los subsidios en favor de minusválidos, así como parte de la asistencia sanitaria, de los servicios sociales y de los complementos de mínimos de las pensiones⁹. Con datos del Presupuesto de 1997 (Cuadro n.º 6), destaca la aportación pública destinada a la asistencia sanitaria del INSALUD, casi 3,3 billones de pesetas, el 89,6% del total de las transferencias, seguido de la aportación destinada a las pensiones

⁹ Cantidades que complementan la cuantía de la pensión que se obtiene, en función de la base reguladora y de los años cotizados, y la pensión mínima correspondiente, según el tipo de pensión, edad y situación familiar del pensionista.

Cuadro n.º 5. Porcentaje de las cotizaciones sociales(a) y del gasto en Seguridad Social en relación al P.I.B.

Años	Gasto en Seguridad Social s/ PIB p.m. (%)	Cotizaciones sociales s/PIB p.m. (%)	Diferencia en puntos porcentuales
	(1)	(2)	(3) = (2)-(1)
1977	10,8	10,0	-0,8
1978	10,9	10,5	-1,4
1979	12,0	10,8	-1,2
1980	11,4	10,5	-1,1
1981	12,3	10,4	-1,9
1982	12,5	10,0	-2,5
1983	12,6	10,1	-2,5
1984	12,5	9,6	-2,9
1985	12,7	9,5	-3,2
1986	12,5	9,3	-3,2
1987	12,4	9,3	-3,1
1988	12,6	9,3	-3,3
1989	13,0	9,5	-3,5
1990	13,5	9,7	-3,8
1991	14,0	9,9	-4,1
1992	15,1	10,4	-4,7
1993	16,0	10,7	-5,3
1994	16,0	11,0	-5,0
1995	15,7	10,0	-5,7
1996 (b)	16,0	10,2	-5,8
1997 (c)(d)	15,6	10,3	-5,1

Notas: (a) Incluye las cotizaciones del INEM por los perceptores de las prestaciones por desempleo y las compensaciones que ese Organismo hace a la Seguridad Social por las bonificaciones de cuotas de los contratos de fomento del empleo; (b) Previsión de liquidación del Presupuesto de la Seguridad Social. Los datos de los años anteriores se refieren a la liquidación presupuestaria; (c) Presupuesto; (d) Los datos del PIB se refieren a previsiones.

Fuente: Elaboración propia a partir del I.N.E. "C.N.E.", para los datos del PIB a precios del mercado (datos homogeneizados por la Subdirección General de Previsión y Coyuntura del Ministerio de Economía y Hacienda), y para los datos de Cotizaciones y gasto en Seguridad Social, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (1996) hasta el año 1996 y Presupuesto de la Seguridad Social del año 1997 para este último año.

no contributivas (215,7 miles de millones de pesetas), a las prestaciones LISMI (52,8 miles de millones) y a las prestaciones familiares no contributivas (51,9 miles de millones).

A pesar del hecho de que las transferencias públicas a la Seguridad Social, que tienen una evolución fuertemente creciente, se destinen a financiar las prestaciones no contributivas y asistenciales, de carácter general,

todavía hay una parte de dichas prestaciones que se tienen que financiar con el resto de los recursos disponibles por el sistema. Así, 212,9 miles de millones de pesetas del presupuesto de asistencia sanitaria se financiarán en el año 1997 con cargo a cotizaciones sociales y 612,1 mil millones de pesetas de complementos de mínimos¹⁰ y 170,7

¹⁰ El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (1996) estima (pg.201) que la cuantía de los complementos de mínimos asciende para este año

Cuadro n.º 6. **Distribución de las transferencias públicas (corrientes y de capital) a la Seguridad Social en el año 1997**

Destino de las transferencias	En miles de millones de pesetas	% sobre total transferencias
- Asistencia sanitaria del INSALUD	3.272,8	89,6
- Complemento de mínimo de pensiones	16,0	0,4
- Pensiones no contributivas de vejez e invalidez	215,7	5,9
- Prestaciones familiares no contributivas y asignación por hijo a cargo	51,9	1,4
- Prestaciones LISMI	52,8	1,5
- INSERSO (atención minusválidos, tercera edad y otros servicios sociales)	4,6	0,1
- Jubilaciones anticipadas en empresas en crisis o con planes de reconversión	30,5	0,8
- Prestaciones de síndrome tóxico	6,2	0,2
- Otras	3,4	0,1
- TOTAL	3.653,4	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de los Presupuestos de la Seguridad Social para 1997.

miles de millones de pesetas de servicios sociales¹¹ se financiarán con cargo a recursos diferentes a aportaciones públicas, entre las que se encuentran las cotizaciones, lo que en conjunto asciende a 995,7 miles de millones de pesetas. Si a esta cifra se resta el préstamo del Estado (155,6 miles de millones de pesetas), inicialmente presupuestado para 1997, y se considera que el resto de los ingresos se dedican a financiar las prestaciones

a 628,1 miles de millones de pesetas. Si a esa cantidad se resta los 16,0 miles de millones de pesetas que se financian a través de aportaciones públicas quedan 612,1 miles de millones a financiar con el resto de los ingresos.

¹¹ De la cantidad presupuestada para Servicios Sociales para el año 1997, 242,5 miles de millones de pesetas, se resta el importe de las prestaciones LISMI (52,8 miles de millones de pesetas), las transferencias al País Vasco y Navarra para prestaciones no contributivas (14,4 miles de millones) y las restantes prestaciones no contributivas del INSERSO financiadas con transferencias públicas (4,6 miles de millones de pesetas).

contributivas, se puede estimar que en la actualidad, todavía, se dedican 840,1 miles de millones de pesetas provenientes de las cotizaciones sociales a financiar prestaciones no contributivas que, según el compromiso adquirido en el Pacto de Toledo, se tendrán que financiar paulatinamente con transferencias públicas.

Centrándonos ahora en la evolución de los ingresos por cotizaciones sociales, aparte de la tendencia ya apuntada de pérdida continua de la participación de las cotizaciones en los ingresos totales de la Seguridad Social, destaca el comportamiento cíclico de dichos ingresos, de forma que el porcentaje que representan en el PIB tiende a crecer en las fases expansivas de la economía y a decrecer en las fases recesivas, aunque con un cierto desfase temporal en relación a la actividad económica, debido, fundamentalmente, al retraso que suele

existir entre la variación del empleo (número de trabajadores cotizantes) y la variación del PIB¹².

El comportamiento descrito se observa si se analiza detalladamente el Cuadro n.º 5, a pesar de que el peso relativo de las cotizaciones en el PIB al principio y al final del período considerado (1977 y 1997) sea muy similar, en torno al 10%. Así, de 1979 a 1986 se produce un descenso de 1,5 puntos porcentuales en la participación que las cotizaciones representan en el PIB, del 10,8% al 9,3%, que se explica, básicamente, por la situación de crisis en que se encontró la economía española en el período 1975-1985; mientras que en el período 1988 a 1994 tiene lugar una importante recuperación del peso relativo de las cotizaciones, hasta alcanzar el 11 % del PIB en el último año, como consecuencia de la situación relativamente expansiva de la actividad económica hasta el año 1992 y del aumento de los tipos de cotización en los dos años siguientes, que pudo compensar el efecto negativo que sobre las cuotas tuvo la fuerte destrucción del empleo industrial en los años 1993 y 1994. Finalmente, en el año 1995 se produce una disminución de un punto porcentual en la participación de las cotizaciones sociales del PIB debido a la influencia en el número de cotizantes del descenso del empleo de los dos años anteriores y a la reducción en dicho año de un punto porcentual del tipo de cotización en el Régimen General de la Seguridad Social y otros Regímenes asimilados.

Este comportamiento cíclico, aunque retardado en relación a la situación económica, se observa también si se

¹² Este desfase reflejado en la Ley de Okun se explica porque en el inicio de las recuperaciones económicas el crecimiento del empleo se retrasa por la existencia de recursos humanos infrautilizados durante la crisis y porque al comienzo de las fases recesivas el menor ritmo de actividad económica no se traduce en descensos del empleo en la misma medida, compensándose, en parte, con reducciones en las horas extraordinarias y en las jornadas laborales.

analiza la evolución de la tasa anual de crecimiento de las cotizaciones, que, por la influencia de la menor inflación, tiende a descender a lo largo del período considerado, aunque con una fuerte recuperación en el ritmo de crecimiento en el período 1986-89 (en el que el PIB en pesetas constantes se incrementó a una tasa anual del 5,2%), ritmo de crecimiento que se mantuvo a niveles elevados hasta el año 1992, para volver a reducirse desde entonces, con el hecho destacado de la fuerte disminución del volumen de las cotizaciones en el año 1995, del -2,3%¹³.

Para analizar con mayor detalle la evolución de los ingresos por cotizaciones sociales¹⁴ conviene descomponer dichos ingresos con arreglo a la siguiente fórmula:

$$IC = NC \cdot t.c \cdot B.C + DR,$$

Siendo *IC* el ingreso total de cotizaciones,

NC el número de afiliados cotizantes¹⁵,

t.c el tipo de cotización,

B.C la base media de cotización, y

DR la diferencia de recaudación entre las cotizaciones efectivas y las que corresponden a los factores anteriores¹⁶.

¹³ La tasa anual de crecimiento acumulado, que para el conjunto del período 1977-1996 ha sido del 11,7%, ha tenido la siguiente evolución: 1977-80=20,2%; 1980-83= 12,7%; 1983-86= 9,5%; 1986-89=12,7%; 1989-92= 12,6% y 1992-96=4,2%.

¹⁴ Los ingresos por cotizaciones incluyen, junto a las cotizaciones de los trabajadores ocupados, las transferencias del INEM a la Seguridad Social por cotizaciones correspondientes a los perceptores de prestaciones por desempleo y por las bonificaciones en las cuotas de los empresarios que contratan a trabajadores desempleados al amparo de las medidas de fomento del empleo. La evolución de los ingresos por cotizaciones de los trabajadores ocupados es muy similar a la del total de los ingresos por cotizaciones al representar las primeras en torno al 95% de las segundas.

¹⁵ Los datos que publica la Seguridad Social se refieren al número de afiliaciones (cotizaciones) y no al de afiliados (cotizantes), pudiendo aparecer computado un trabajador más de una vez como consecuencia de las situaciones de pluriempleo.

¹⁶ Esta diferencia de recaudación se debe a las situaciones de aplazamiento, fraccionamiento y morosidad de los pagos de las cotizaciones, que

El número de afiliados cotizantes (NC)¹⁷ del conjunto de los Regímenes de la Seguridad social¹⁸ ha crecido a lo largo del período considerado, 1977-1996, muy moderadamente, a una tasa anual acumulativa del 1%, muy por debajo que el ritmo de crecimiento del ingreso por cotizaciones (IC), 11,7%, lo que supone un incremento anual de las cotizaciones medias del 10,7%, fruto, en su mayor parte, de la evolución de los tipos de cotización y de la base media de cotización¹⁹.

La evolución del número de cotizaciones, a pesar de que se incluya en esta cifra a los perceptores de prestaciones por desempleo, está estrechamente relacionada con la situación del mercado de trabajo, y más concretamente con la del empleo, por lo que, como se observa en el Cuadro n.º 7, dentro del comportamiento moderado ya señalado para el conjunto del período, se produce una acentuación en el ritmo de crecimiento en el período 1985-90, una disminución en la cifra de cotizantes en el siguiente período, 1991-94, y una recuperación del crecimiento en los dos últimos años 1995 y 1996.

La evolución de la cotización media se

comporta, en cambio, de forma muy diferente a la evolución del número de cotizaciones, al frenarse el ritmo de crecimiento en las fases de mayor aumento del empleo y acentuarse el citado ritmo de crecimiento en las fases de mayor destrucción del empleo, debido a la influencia en esta magnitud de circunstancias muy diversas que afectan a los tipos y bases de cotización y a la eficacia en la gestión de la recaudación.

De la evolución de la cotización media destaca el período 1994-96, en el que, al coincidir prácticamente la tasa anual de crecimiento del ingreso por cotizaciones con la del número de cotizaciones, la cotización media crece únicamente a una tasa anual del 0,1%. El estancamiento de la cotización media en los dos últimos años se explica por la disminución del tipo de cotización de varios Regímenes en el año 1995²⁰ y por la reducción de la cotización en los contratos de aprendizaje y en los de trabajo a tiempo parcial como consecuencia de la reforma laboral del año 1994²¹.

En lo que respecta a los tipos de cotización²² se ha producido una evolución

pueden corregirse por las mejoras de gestión que se produzca en la recaudación de las cuotas y con la reducción de la morosidad. Como desde el año 1994 la cuantificación de los ingresos se hace en las liquidaciones presupuestarias, en función de los reconocimientos de derechos, devengos, y no en base a los ingresos efectivamente realizados, recaudación de caja, a partir de dicho año el único factor que se considera en RD será la mejora de gestión.

¹⁷ Salvo alguna situación especial el número de cotizantes coincide con la suma de los trabajadores ocupados afiliados a la Seguridad Social y de los parados perceptores de prestaciones por desempleo.

¹⁸ Se excluyen a los funcionarios afiliados al Mutuismo Administrativo: Mutualidad de Funcionarios Civiles del Estado (MUFACE), Instituto Social de las Fuerzas Armadas (ISFAS) y Mutualidad de Funcionarios del Sistema Judicial (MUGEJU).

¹⁹ Si se excluye la diferencia de recaudación(RD), la cotización media, IC/NC, coincide con el producto del tipo de cotización por la base media de cotización (t.c x BC).

²⁰ En el año 1995 se redujo el tipo de cotización del Régimen General y asimilados (Regímenes Especiales de Trabajadores del Mar y de la Minería del Carbón) en un punto porcentual y el del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos en medio punto porcentual.

²¹ Desde el año 1994, y como consecuencia de la reforma laboral que se aprueba dicho año, los trabajadores con contratos de aprendizaje y a tiempo parcial, en este caso cuando la jornada es inferior a 12 horas a la semana o 48 horas al mes, no tienen derecho a todas las contingencias de protección social (están excluidos de la protección por desempleo y la incapacidad temporal en los dos supuestos y de las pensiones no motivadas por accidente laboral o enfermedad profesional en el caso del contrato a tiempo parcial), por lo que la cotización a la Seguridad Social es inferior al resto de los contratos.

²² El tipo de cotización es diferente en los distintos Regímenes de la Seguridad Social, siendo superior en el Régimen General y en los Regímenes Especiales de Trabajadores del Mar, Minería del Carbón y Autónomos que en los Regímenes Especiales Agrario y de Empleados del Hogar. Por otra

Cuadro n.º 7 Evolución del ingreso por cotizaciones, numero de cotizaciones y cotización media. En tasa anual de crecimiento acumulativa

(En %)

Período	Total ingreso por cotizaciones (a)	N.º de cotizaciones (b)	Cotización media
1977-1984	15,1	0,5	14,6
1984-1990	12,0	2,1	9,9
1990-1994	10,1	-0,5	10,6
1994-1996 (C)	2,6	2,5	0,1
1977-1996	11,7	1,0	10,7

Notas: (a) Incluye el total de Regímenes y de las contingencias, comunes y de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; (b) Los datos se refieren al número de cotizaciones no al número de cotizantes; (c) Los datos de 1996 son estimaciones del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, el resto de los datos se refieren a las liquidaciones de los presupuestos de cada año.

Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (1996).

diferente en los distintos Regímenes de la Seguridad Social (Cuadro n.º 8). Mientras que en los Regímenes Especiales Agrario, de Empleados del Hogar y Autónomos²³ la evolución del tipo de cotización a lo largo de los últimos quince años ha sido creciente, en el Régimen General y otros Regímenes por cuenta ajena asimilados a aquél que representan, conjuntamente, alrededor de las tres cuartas partes del total de cotizantes de la Seguridad Social y del 80% de la cuantía de las cotizaciones de los trabajadores

parte, además del tipo de cotización por contingencias generales, existe un tipo de cotización por accidentes de trabajo y enfermedad profesional, tipo de cotización que es variable dependiendo del riesgo para la salud y seguridad en el trabajo de cada actividad, y tipos diferentes para las prestaciones por desempleo, FOGASA y formación profesional, contingencias, estas tres últimas, no incluidas en los Presupuestos de la Seguridad Social.

²³ El tipo de cotización del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos sufrió un importante aumento en el año 1984, del 18,5% al 29,1%, para seguir a partir de entonces, con la excepción del año 1993, la senda del tipo de cotización del Régimen General.

ocupados (excluidos los perceptores de las prestaciones por desempleo), la tendencia ha sido decreciente, disminuyendo en el período considerado en casi cuatro puntos porcentuales (3,8 puntos). El tipo de cotización del Régimen General, que se aplica a los trabajadores por cuenta ajena de la industria, construcción y servicios, sufrió un importante descenso de 1982 a 1985, del 32,1% al 28,8%, para estabilizarse en ese último porcentaje hasta el año 1992, aumentar en medio punto porcentual en el año 1993 y descender en un punto porcentual en el año 1995, manteniéndose en el 28,3% desde entonces²⁴.

En relación a la base reguladora, a la que se aplica el tipo de cotización para calcular el importe de la cuota a ingresar en la Seguridad Social, existen importantes diferencias entre el Régimen General y asimilados y el resto de los

²⁴ La reducción de un punto porcentual en el tipo de cotización del año 1995 se distribuyó en 0,8 puntos en el tipo de cotización a cargo de la empresa y en 0,2 puntos en el tipo a cargo del trabajador.

Cuadro n.º 8 **Evolución de los tipos de cotización por contingencias generales de la Seguridad Social, excluyendo accidentes de trabajo y enfermedades profesionales***

	Régimen General y Regímenes Especiales por cuenta ajena asimilados (a)			R. E. Agrario			R. E. Trab. Automóv.	R. E. Empleados Hogar		
	Empresa	Trab.	Total	Trab por cta.propia	Trab por cta.ajena	Emple-sario (b)		Empresa	Trabaj.	Total
1982	27,28	4,82	32,10	9,00	8,00	3,00	18,50	9,00	3,00	12,00
1983	25,80	4,80	30,60	12,00	8,00	3,00	18,50	9,00	3,00	12,00
1984	24,30	4,80	29,10	14,00	8,00	6,00	29,10	13,00	3,00	16,00
1985	24,00	4,80	28,80	15,00	9,00	6,00	28,80	16,50	3,50	20,00
1986	24,00	4,80	28,80	15,00	9,00	6,00	28,80	16,50	3,50	20,00
1987	24,30	4,80	28,80	15,00	9,00	6,00	28,80	16,50	3,50	20,00
1988	24,00	4,80	28,80	15,00	9,00	6,00	28,80	17,50	3,50	21,00
1989	24,00	4,80	28,80	15,75	9,00	8,00	28,80	18,30	3,70	22,00
1990	24,00	4,80	28,80	16,50	9,50	11,00	28,80	18,30	3,70	22,00
1991	24,30	4,80	28,80	17,25	10,00	12,00	28,64	18,30	3,70	22,00
1992	24,00	4,80	28,80	18,00	10,50	13,00	28,64	18,30	3,70	22,00
1993	24,40	4,90	29,30	18,75	11,00	14,00	28,80	18,30	3,70	22,00
1994	24,40	4,90	29,30	18,75	11,50	14,00	28,80	18,30	3,70	22,00
1995	23,60	4,70	28,30	18,75	11,50	15,50	28,30	18,30	3,70	22,00
1996	23,60	4,70	28,30	18,75	11,50	15,50	28,30	18,30	3,70	22,00
1997	23,60	4,70	28,30	18,75	11,50	15,50	28,30	18,30	3,70	22,00 (c)

Notas: * Tampoco se consideran las cotizaciones por desempleo, FOGASA y Formación Profesional en los Regímenes en que se cotizan por esas contingencias. (a) Regímenes Especiales de Trabajadores del Mar y de la Minería del Carbón. (b) Cotización por jornadas reales. Además el empresario hasta el año 1995 cotizaba 55,64 ptas. por jornada teórica (cantidad constante en el período considerado). Dicha cotización se suprimió en el año 1995, compensándose con la subida en el tipo de cotización por jornadas reales, del 14% al 15,5%. (c) Cuando el empleado de hogar preste sus servicios con carácter parcial o discontinuo a uno o más empleados, será de su exclusiva responsabilidad el tipo de cotización del 22%.

Fuente: Normas reguladoras de los tipos de cotización de cada año.

Regímenes Especiales. Mientras que en el Régimen General existe una estrecha relación entre la base reguladora y los salarios efectivos²⁵, en el Régimen Especial de los Trabajadores Autónomos se da la posibilidad de que el trabajador elija dentro de unos topes establecidos²⁶ y en los Regímenes Especiales Agrario y de Empleados del Hogar la base reguladora se establece en función del salario mínimo²⁷.

Como consecuencia de estas diferencias en el cálculo de las bases de cotización, la evolución de las bases medias de cotización ha sido muy diferente en el Régimen General y en el Régimen Especial de Trabajadores de la Minería del Carbón, que engloban a la mayoría de los trabajadores por cuenta ajena de la industria, construcción y servicios, que en el resto de los Regímenes Especiales, en los que están afiliados los trabajadores agrarios y del mar, los empleados del hogar y el resto de los trabajadores por cuenta propia.

Mientras que, como se observa en el Cuadro n.º 9, el crecimiento de la base media de cotización de los trabajadores por cuenta ajena de la industria,

construcción y servicios ha sido superior al incremento del salario mínimo, dependiendo del crecimiento medio del salario de estos sectores, la base media del resto de los trabajadores ha evolucionado de forma muy similar al salario mínimo, con la excepción del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, en el que se ha producido un importante crecimiento de las bases mínimas en los últimos años, para evitar que la base de cotización que eligen estos trabajadores se aleje sustancialmente de sus ingresos reales²⁸.

Analizando la evolución de las bases medias de cotización a lo largo del período considerado se aprecia como, salvo en el caso del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, y por la razón antes apuntada, la tendencia de su tasa de crecimiento es decreciente, con una cierta resistencia a la baja en el período 1989-92, explicable por el freno al proceso de moderación salarial que se produce en la economía española en ese período.

Si se considera la base media ponderada de todos los Regímenes de Seguridad Social²⁹, se observa con claridad la desaceleración del ritmo de crecimiento de dicha base, sobre todo a partir del año

1993. Además, con la excepción del año 1995, el ritmo al que aumenta es superior al del salario mínimo (penúltima y última columnas del Cuadro n.º 9). La importante moderación salarial que se produce a partir del año 1993 y la existencia, como consecuencia de la reforma laboral de 1994, de bases de cotización inferiores a las ordinarias en los contratos de

²⁵ En el Régimen General y asimilados se establecen bases de cotización mínimas y máximas por grupos de cotización (categorías profesionales), de forma que si el salario está comprendido entre los correspondientes topes (mínimos y máximos) la base coincidirá con el salario. En cambio, si el salario es inferior a la base mínima o superior a la base máxima la base de cotización será la mínima en el primer caso y la máxima en el segundo.

²⁶ Para el año 1997 los trabajadores autónomos que tengan una edad inferior a 50 años pueden elegir la base de cotización dentro del intervalo comprendido entre 106.440 y 384.630 pesetas mensuales. Cuando tengan 50 o más años la elección de la base de cotización está limitada a la cuantía de 201.000 pesetas, salvo si, con anterioridad, vinieran cotizando por una base superior.

²⁷ Los empleados de hogar y los trabajadores agrícolas por cuenta propia tienen una única base de cotización, independientemente de los ingresos obtenidos, similar al salario mínimo, mientras que los trabajadores agrícolas por cuenta ajena tienen una base de cotización, según el grupo de cotización correspondiente, muy inferior en todos los casos a las bases máximas del Régimen General.

²⁸ En el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos la base media de cotización está muy cerca de la base mínima de dicho Régimen. En los últimos cinco años la base media superó a la mínima en un porcentaje que varía entre el 2,0 y el 2,5 por ciento.

²⁹ La ponderación se ha realizado en base al número de cotizantes de cada Régimen de la Seguridad Social.

Cuadro n.º 9. **Variación anual de la base media de cotización por Regímenes de la Seguridad Social* y del salario mínimo**

Años	Regímen General (c)	R. E. Trab. del Mar	R. E. Trab. Carbón	R. E. Trab. Autónom.	R. E. Agrar. por cuenta ajena	R. E. Agrar. por cuenta propia	R. E. Empl. del Hogar	Base Media Ponderada (d)	Salario Mínimo
1986	8,7	5,0	6,5	11,6	12,7	8,6	6,5	10,2	8,0
1987 (a)	18,3	0,8	6,8	4,9	5,0	5,0	6,8	13,1	5,0
1988	6,4	6,8	6,1	3,7	2,9	4,8	6,1	6,8	4,5
1989	8,6	6,8	5,9	6,5	4,2	8,1	5,9	9,3	6,0
1990	8,7	11,7	11,7	9,3	8,0	4,2	11,7	9,6	7,1
1991	7,3	2,0	8,8	10,4	7,4	7,5	8,8	8,3	6,5
1992	7,7	4,3	7,6	12,0	5,4	5,4	7,6	8,3	5,7
1993	7,1	5,7	7,2	12,0	4,4	4,2	7,2	7,5	4,0
1994	4,3	5,3	5,3	12,0	3,5	3,5	4,7	4,9	3,5
1995	2,1	4,7	6,2	5,5	3,5	10,0	2,7	2,8	3,5
1996 (b)	4,3	5,0	5,0	3,6	3,5	3,5	3,5	4,3	3,5
1997 (b)	3,1	3,7	3,7	4,4	4,4	4,4	4,4	3,5	2,6
% Δ anual acumul. 1985-97	7,1	5,1	6,7	7,9	5,4	5,7	5,1	7,3	5,0

Notas: * Bases medias de las contingencias generales, sin considerar la cotización por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. (a) Hasta el año 1986 se incluía la base de cotización de los perceptores de las prestaciones por desempleo. Desde el año 1987 sólo se incluye la base de cotización de los trabajadores ocupados, lo que explica el fuerte crecimiento que se produce en ese año en la base del Régimen General. (b) Estimación. (c) Se incluyen las bases de cotización por las horas extraordinarias. (d) Ponderada en base al número de cotizantes de cada Régimen.

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (1996).

aprendizaje y de trabajo a tiempo parcial con jornada laboral muy reducida, como consecuencia de la menor protección social de dichos contratos, explica dicha situación.

Centrándonos en el Régimen General de la Seguridad Social, hay que destacar la aproximación creciente de la base media de cotización a los salarios que efectivamente perciben los trabajadores, aproximación que se produce por tres procesos que tienen lugar a partir del año 1979. En primer lugar, la cotización desde el año 1979 en función del salario devengado, salvo que ese salario fuese inferior a la base mínima o superior a la base máxima³⁰. En segundo lugar, por la reforma que se establece en el año 1983 al considerar la parte proporcional de las pagas extraordinarias en cada base de cotización mensual, añadiendo al salario de cada mes una sexta parte de dicho salario. Y, en tercer lugar, por el proceso de destope de las bases máximas de cotización que se ha producido desde el año 1989, pasando de diez bases máximas de cotización, según las distintas categorías profesionales, en el año 1988, a sólo dos desde el año 1993, y que ha supuesto un incremento de los topes máximos superior al de los salarios en casi todos los grupos de cotización³¹.

³⁰ Hasta el año 1972 se cotizaba en función de bases tarifadas, establecidas, anualmente, para cada categoría profesional. Desde el año 1972 hasta 1978 se estableció un período transitorio, en el que se diferenciaban las bases tarifadas, establecidas como en el período anterior, y las bases complementarias, diferencia entre los salarios reales y las bases tarifadas, con topes máximos proporcionales a estas últimas. En este período, que transcurre entre 1972 y 1978, los tipos de cotización eran diferentes para las bases tarifadas y para las bases complementarias, decreciendo los primeros y aumentando los segundos hasta igualarse en el año 1978. Desde 1979 desaparecen las bases tarifadas coincidiendo la base de cotización con los salarios reales, con los límites de las bases mínimas y máximas por grupos de cotización.

³¹ Un análisis de la evolución de la cotización a la Seguridad Social, con especial referencia a las bases de cotización, puede verse en Carlos

Este último factor, el destope de las bases máximas de cotización, mediante crecimientos de dichas bases superiores a los previstos para los salarios, va a continuar desempeñando un papel importante en los próximos años, como consecuencia del compromiso adquirido entre los partidos políticos en el Pacto de Toledo de que las bases de cotización acabarán coincidiendo en todos los grupos de cotización con los salarios reales, para lo que se tenderá gradualmente a aplicar un único tope máximo de cotización para todas las categorías laborales³².

Ya en los Presupuestos del año 1997 se desarrolla este compromiso para el Régimen General de la Seguridad Social y asimilados. Así, y aunque se prevé un crecimiento inicial para el año 1997 de las bases máximas de cotización de todas las categorías profesionales del 2,6%, porcentaje equivalente al del incremento del salario mínimo y al de la previsión de aumento del I.P.C., la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997 establece que a partir del 1 de abril de este año se producirá un incremento adicional de las bases máximas de cotización de los grupos con topes máximos más bajos, de forma que en esas categorías profesionales el crecimiento de las bases máximas a lo

Monasterio Escudero (1992), págs. 207-233. La evolución desde el año 1989 puede seguirse en Adolfo Jiménez, Ana Vicente, José Luis Achurra, M.^a Teresa Quílez y Francisco Jacob (1993), págs. 191-196. En relación al análisis de las causas que explican el acercamiento de las bases de cotización a los salarios puede verse, también, Nadia Calviño y José Ramón Lorente (1994), págs. XVII- XXXVIII.

³² La recomendación número 3 del Pacto de Toledo prevé que "Las bases de cotización deberán coincidir en todos los grupos plenamente con los salarios reales, con aplicación gradual de un único tope máximo de cotización para todas las categorías laborales, que fija el techo de aseguramiento del sistema público de protección". En la práctica esta recomendación del Pacto de Toledo implica que podrán existir trabajadores que coticen a una base inferior a su salario real, aunque, eso sí, existirá una única base máxima (actualmente existen dos) para todas las categorías profesionales.

Cuadro n.º 10. **Régimen General: Tasa de crecimiento anual acumulativa de los distintos componentes de las cuotas sociales**

	(En %)		
	1979-96*	1985-96	1990-96
Ingresos por cotizaciones	9,6	9,4	7,6
Número de cotizantes	1,5	1,7	0,9
Tipo de cotización	-0,7	-0,2	-0,3
Base media de cotización	9,3	7,5	5,4
Factor residual	-0,5	0,4	1,6

* Se inicia en el año 1979 porque es a partir de ese año cuando se modifica el sistema de cotización desapareciendo las bases tarifadas.

Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (1996).

largo del año será del 4,9%, en vez del 2,6% que corresponderá al resto de las categorías profesionales del Régimen General³³.

De lo señalado hasta ahora, se deduce que el incremento de los ingresos por cotizaciones sociales que tiene lugar en el período 1977-1996, el 11,7% en tasa anual acumulativa, se explica, fundamentalmente, por el aumento de la base media de cotización, ya que el número de cotizantes ha tenido un comportamiento muy moderado, 1% de crecimiento anual, y la evolución del tipo de cotización, decreciente en el Régimen General y asimilados y creciente en los demás Regímenes, apenas ha debido influir en el aumento de las cotizaciones sociales.

Si limitamos el análisis al Régimen General de la Seguridad Social, para el que se dispone de una información temporal más amplia, las tasas de crecimiento anual acumulativo de los distintos componentes de las cuotas sociales han sido en los períodos 1979-1996, 1985-96 y 1990-96 las recogidas en el Cuadro n.º 10.

De los datos anteriores se observa que, también en el Régimen General, el factor principal en la explicación del crecimiento de las cotizaciones es la base media de cotización, aunque el ritmo de crecimiento de esa base media es cada vez menor, en lógica con el descenso de la inflación que se ha producido en España desde el año 1979 y con la mayor moderación en los crecimientos salariales que ha tenido lugar desde entonces.

Si se considera el factor residual de recaudación (DR), que es la diferencia entre el ingreso por cotizaciones y la parte de ese ingreso explicada conjuntamente por el número de cotizantes, el tipo de cotización y la base media de cotización, se observa como ese factor ha crecido a lo largo de los tres períodos considerados: las tasas de crecimiento anual del factor residual han sido del

³³ El artículo 89 de la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1997, establece que las cuantías de las bases máximas de cotización de los grupos de cotización 1.º al 4.º, ambos inclusive, serán, durante todo el año 1997, de 384.630 pesetas mensuales, lo que supone un crecimiento del 2,6% en relación a 1996, mientras que las cuantías de las bases máximas de los grupos 5.º al 11.º serán de 286.650 pesetas mensuales desde el 1 de enero y hasta el 31 de marzo y de 300.660 pesetas mensuales desde el 1 de abril hasta el final del año, lo que suponen en relación al año 1996 crecimientos del 2,6% y 4,9% para los grupos 1.º al 4.º y 5.º al 11.º, respectivamente.

-0,5% en el período 1979-96, + 0,4% en el período 1985-96 y + 1,6% en el período 1990-96. Si se utiliza el crecimiento del diferencial de recaudación, como indicador de la gestión de la recaudación de la Seguridad Social, se puede deducir que, a pesar de los cambios que se introducen en el año 1994 en el método de valoración de los ingresos de la Seguridad Social³⁴, se ha producido una importante mejora en los últimos años en dicha gestión de la Seguridad Social.

3. COMPARACIÓN INTERNACIONAL DE LA FINANCIACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Si se considera el conjunto de los gastos en protección social, añadiendo al Sistema de Seguridad Social los gastos en prestaciones por desempleo, política de empleo, formación profesional y otras prestaciones de carácter asistencial, la financiación de esos gastos en España proceden, según los datos de Eurostat de la Comisión Europea reproducidos en el Cuadro n.º 11, en mayor medida de las cotizaciones de los empresarios que en el resto de los países de la Unión Europea, y ello a pesar de la pérdida de importancia relativa en diez puntos porcentuales de esas cotizaciones, en relación al total de ingresos, en los 14 últimos años. Las cotizaciones de las personas protegidas (asalariados, trabajadores

independientes y perceptores de las distintas prestaciones sociales) tienen en España, en cambio, una menor importancia que en la mayoría de los países de la Comunidad Europea, superando su porcentaje, únicamente, a Dinamarca, Irlanda, Italia y Reino Unido.

Por su parte, el peso relativo en el total de ingresos de las aportaciones públicas permanecen en España por debajo de la media de los países comunitarios, mientras que el resto de los ingresos representan un porcentaje en los ingresos totales muy inferior al de casi todos los países de la Unión Europea (sólo Francia e Irlanda se encuentran por debajo de España), lo que es significativo de la escasa importancia que tienen en nuestro país los ingresos procedentes de la prestación de los servicios sociales y sanitarios.

Si se consideran datos de la O.C.D.E. para el conjunto de los ingresos fiscales, incluyendo tanto los impuestos como los ingresos procedentes de la venta y prestación de bienes y servicios públicos, como muestra el Cuadro n.º 12 España es, después de Francia, Países Bajos y Alemania, el país de la O.C.D.E. en que mayor es la importancia de las cotizaciones sociales sobre el total de los ingresos fiscales, el 38,6% según los datos del año 1994, superando en 12,7 puntos porcentuales a la media no ponderada del total de la O.C.D.E. y en 9,4 puntos a la media de la Unión Europea.

Si se distribuye ese porcentaje según quién sea el sujeto a quien corre a cargo las cotizaciones sociales la situación no es la misma, ya que mientras que la participación de las cotizaciones sociales a cargo de los empresarios en el total de los ingresos es en España la más elevada de la O.C.D.E., al mismo nivel que Francia, la participación de las cotizaciones sociales a cargo de los

³⁴ A partir del año 1994 la valoración de los ingresos de la Seguridad Social, a efectos de la Contabilidad Nacional, se hace, como ya ocurría anteriormente con el resto de los ingresos públicos, en base al criterio del devengo, reconocimiento de derechos, y no al criterio de caja, recaudación efectiva, por lo que desde ese año las cantidades recaudadas con cargo a ejercicios anteriores no se computan como ingresos, mientras que las cantidades que se dejan de ingresar cada año por morosidad sí se consideran como ingresos del ejercicio en que se devengan.

Cuadro n.º 11. **Distribución de los ingresos corrientes para protección social por clase de ingresos. Año 1994**

(En %)

Países	Cotizaciones efectivas empleador	Cotizaciones ficticias empleador (a)	Cotizaciones personas protegidas (b)	Aportaciones públicas	Otros ingresos	Total
Bélgica	38,8	9,3	26,5	20,6	9,8	100,0
Dinamarca	4,9	4,2	10,2	75,6	5,1	100,0
Alemania	26,2	12,2	32,0	26,6	3,0	100,0
Grecia	27,6	18,1	26,6	19,2	8,5	100,0
España	39,9	10,4	18,0	29,6	2,1	100,0
Francia	39,6	9,5	27,4	21,5	2,0	100,0
Irlanda	15,4	7,7	15,1	61,0	0,8	100,0
Italia	32,3	14,2	16,3	35,0	2,2	100,0
Luxemburgo	22,3	7,2	21,9	42,6	6,0	100,0
Holanda	14,3	5,8	47,8	16,3	15,8	100,0
Portugal	29,5	4,9	21,3	37,4	6,9	100,0
Reino Unido (c)	18,9	7,2	15,6	43,9	14,4	100,0
Unión Europea-12	28,4	10,7	25,0	30,2	5,7	100,0

Notas: (a) Prestaciones sociales proporcionadas directamente por los empresarios a sus asalariados (indemnización por despido, prestaciones del Estado a sus funcionarios, etc.); (b) Asalariados, trabajadores independientes, beneficiarios de las prestaciones; (c) Dato referido al año 1993.

Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat (1996).

asalariados es de las más bajas de la O.C.D.E., superando, únicamente, a Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Italia y Suecia.

En relación a la participación relativa de las cotizaciones sociales en el PIB, España se encuentra, como se observa en el Cuadro n.º 13, por debajo de Países Bajos, Francia, Bélgica, Alemania, Austria, Grecia y Suecia y muy por encima de otros países, como Noruega, Japón, Portugal, Estados Unidos, Reino Unido, Irlanda y Dinamarca. Si se compara el dato de España con el correspondiente a distintos grupos de países de la O.C.D.E., el porcentaje del P.I.B. que representan las cotizaciones sociales supera en 3,6 puntos porcentuales a la media no ponderada del total de la O.C.D.E., en 2 puntos a la media de la O.C.D.E. Europa y en 1,4 puntos a la media de la Unión Europea.

Si se distribuyen las cotizaciones sociales en la parte correspondiente a las empresas y en la parte correspondiente a los trabajadores, España es el tercer país de la O.C.D.E., con datos del año 1994, después de Francia y Finlandia, en que mayor es el peso relativo de las cotizaciones a cargo de las empresas en el P.I.B., mientras que, en cambio, es uno de los países del conjunto de la O.C.D.E. en que menor es el porcentaje del P.I.B. que absorben las cotizaciones sociales a cargo de los trabajadores, al encontrarse por debajo de España únicamente Irlanda, Finlandia, Dinamarca y Reino Unido.

La importancia, por consiguiente, de las cotizaciones en el P.I.B. es muy distinta en España: uno de los países con mayor participación en el P.I.B. de las cotizaciones de los empresarios,

Cuadro n.º 12. Participación de las cotizaciones sociales en el total de los ingresos fiscales en la O.C.D.E. Año 1994 (a)

(En %)

Países	Cotizaciones de Seguridad Social (b)	Cotizaciones a cargo de los asalariados	Cotizaciones a cargo de los empleados
Estados Unidos	25,5	10,8	13,3
Japón	35,1	13,5	18,0
Austria	35,1	15,2	17,0
Bélgica	33,2	10,9	20,1
Dinamarca	3,2	2,5	0,7
Finlandia	25,6	3,3	21,1
Francia	43,4	13,3	26,8
Alemania	39,1	17,1	19,9
Grecia	34,6	15,7	14,2
Irlanda	14,5	5,0	8,6
Italia	31,2	6,6	20,8
Luxemburgo	26,6	10,4	12,5
Países Bajos	42,1	27,3	6,5
Noruega	24,1	8,4	14,2
Portugal	26,3	10,0	15,0
España	38,6	6,8	26,6
Suecia	27,2	1,9	24,6
Suiza	36,6	11,4	10,9
Reino Unido	18,0	7,3	10,0
Media no ponderada:			
O.C.D.E. Total	25,9	8,1	14,4
O.C.D.E. Europa	28,5	8,9	16,4
U.E. 15	29,2	10,2	16,3

Notas: (a) Dentro de los ingresos fiscales se incluyen las cotizaciones sociales, los impuestos y los ingresos por venta de bienes y prestación de servicios.; (b) La suma de los porcentajes de las cotizaciones sociales a cargo de los empresarios y trabajadores no coincide con el porcentaje del total de las cotizaciones sociales porque éstas incluyen, también, las cotizaciones de los trabajadores independientes y de las personas no ocupadas (perceptores de prestaciones por desempleo y otras prestaciones).

Fuente: O.C.D.E. (1996).

3,8 puntos porcentuales por encima de la media de la O.C.D.E. y 2,7 puntos más que la media de la Unión Europea, y uno de los países con menor participación en el P.I.B. de las cotizaciones que corren a cargo directamente de los trabajadores, 8 décimas porcentuales inferior a la media de la O.C.D.E. y 1,9 puntos por debajo de la media comunitaria.

El diferencial de la participación en el PIB de las cotizaciones sociales de

España en relación a los países de la O.C.D.E., como muestra el Cuadro n.º 14, aumentó en medida importante de 1975 a 1980, disminuyó ligeramente después, de 1980 a 1985, para volver a aumentar, sobre todo, a partir del año 1990, alcanzándose en el año 1994, último para el que se dispone de esta información, porcentajes semejantes al año 1980 en relación al conjunto de la O.C.D.E. y superiores en relación a los países de Unión Europea.

Cuadro n.º 13. **Porcentaje en relación al P.I.B de distintos ingresos fiscales. Año 1994**

(En %)

Países	Cotizaciones sociales totales (a)	Cotizaciones sociales asalariados	Cotizaciones sociales empleadores	Impuesto s/ renta personas físicas	Impuestos generales s/el consumo	Cotizaciones sociales + Impuesto s/renta	Cotizaciones + Impuesto s/ renta + Impuesto s/ consumo
Estado Unidos	7,0	3,0	3,7	9,8	2,2	16,8	19,0
Japón	9,8	3,7	5,0	6,4	1,5	16,2	17,7
Austria	15,0	6,5	7,3	8,4	9,0	23,4	32,4
Bélgica	15,5	5,1	9,4	14,5	7,3	30,0	37,3
Dinamarca	1,6	1,3	0,3	27,7	10,0	29,3	39,3
Finlandia	12,1	1,6	10,0	17,5	8,5	29,6	38,1
Francia	19,1	5,8	11,8	6,2	7,6	25,3	32,9
Alemania	15,4	6,7	7,8	10,4	7,1	25,8	32,9
Grecia	14,7	6,7	6,8	4,5	9,4	19,2	28,6
Irlanda	5,4	1,9	3,2	11,8	7,5	17,2	24,7
Italia	13,0	2,8	8,7	10,6	6,4	23,6	30,0
Luxemburgo	12,0	4,7	5,6	9,7	6,1	21,7	27,8
Países Bajos	19,3	12,5	3,0	9,3	6,7	28,7	35,3
Noruega	9,9	3,5	5,9	10,8	8,5	20,7	29,2
Portugal	8,7	3,3	5,0	6,2	7,5	14,9	22,4
España	13,8	2,4	9,6	8,1	5,6	21,9	27,5
Suecia	13,9	1,0	12,6	18,7	8,1	32,6	40,7
Suiza	12,4	3,8	3,7	11,5	2,7	23,9	26,6
Reino Unido	6,1	2,5	3,4	9,4	6,7	15,5	22,2
Media no ponderada:	10,2	3,2	5,8	10,7	6,7	20,9	27,6
O.C.D.E. Total	11,8	3,7	6,9	10,5	7,5	22,3	29,8
O.C.D.E. Europa	12,4	4,3	6,9	11,5	7,6	23,9	31,5
U.E. 15							

Notas: (a) La suma de los porcentajes de las cotizaciones sociales a cargo de los empresarios y trabajadores no coincide con el porcentaje del total de las cotizaciones sociales porque éstas incluyen, también, las cotizaciones de los trabajadores independientes y de las personas no ocupadas (perceptores de prestaciones por desempleo y otras prestaciones; (b) Incluye el I.V.A., los impuestos sobre las ventas y otros impuestos generales sobre los bienes y servicios, excluyendo los impuestos sobre bienes y servicios determinados.

Fuente: Elaboración propia a partir de O.C.D.E. (1996).

De los datos suministrados por los Cuadros n.ºs 11, 12 y 13, se observa que cabe diferenciar dos modelos claros de financiación, coincidentes con dos tipos también diferenciados de protección social, aunque en los últimos años se está produciendo una cierta convergencia de los dos modelos³⁵. El modelo de los países en los que la Seguridad Social se financia, básicamente, con cargo a impuestos generales y, por lo tanto, las cotizaciones sociales son relativamente poco importantes, que coincide, en la mayoría de los casos, con países en los que el sistema de protección social se implantó en sus orígenes como un sistema de carácter fundamentalmente universal o asistencial y escasamente contributivo (Modelo de Beveridge), caso de EE.UU., la mayoría de los países escandinavos, Irlanda y Reino Unido.

Y el otro modelo, el de los países en que la parte más importante de la financiación de la Seguridad Social es la que corresponde a las cotizaciones sociales y que suelen coincidir, también, con países en los que el régimen predominante de prestaciones ha sido el contributivo (Modelo de Bismarck), aunque se hayan introducido en muchos de estos países elementos de protección de carácter asistencial o general que no responden a las contribuciones efectuadas por las empresas o los trabajadores. Este último modelo de Seguridad Social es el que caracteriza a la mayoría de los países centroeuropeos y mediterráneos, entre los que se encuentra España³⁶.

³⁵ En relación a los modelos de protección social existentes en la Unión Europea y de sus sistemas de financiación, así como sus tendencias recientes puede verse Comisión Europea (1996a), págs. 13 y 14, 34, 52-54 y 80-82.

³⁶ Las características actuales de la protección social y de la financiación de estos dos modelos en los países comunitarios se analizan, además de en el estudio de la Comisión Europea (1996a), en María

Si se compara el caso español únicamente con los países en los que predomina un modelo contributivo de protección social, la importancia del conjunto de las cotizaciones sociales en el P.I.B. es en España de las más bajas, superando únicamente a los porcentajes de Italia y Portugal, por lo que no parece que la carga contributiva de las cotizaciones sea excesivamente elevada en relación a otros países en los que la naturaleza del sistema de protección social es parecida al nuestro. La diferencia más importante de España en relación al resto de los países centroeuropeos y mediterráneos se vuelve a encontrar en la distinta importancia de las cotizaciones a cargo de empresarios y a cargo de trabajadores y, sobre todo, en que el peso relativo de las cotizaciones sociales de los trabajadores en el P.I.B. es más parecida a la de los países en los que predomina un modelo no contributivo (caso de Dinamarca, Irlanda y Reino Unido) que a la de los países en los que predomina un sistema contributivo.

Utilizando los tipos legales o nominales de cotización³⁷ de los distintos países comunitarios³⁸, reproducidos en el Cuadro n.º 15, los tipos vigentes en España son en 1995 muy inferiores a los existentes en dicho año en Países Bajos, Italia, Francia y Austria, semejantes a los de Bélgica y muy superiores a los correspondientes a Irlanda, Luxemburgo, Dinamarca, Suecia y Reino Unido.

Si se diferencian los tipos de cotización nominales de los empresarios y de los

Fernández, Juan Miguel Ponz y David Taguas (1994), pág 170-172.

³⁷ Tipos nominales que no coincidirán con los efectivos por la existencia de bases mínimas y máximas de cotización y por las bonificaciones o reducciones en las cotizaciones por diversos motivos, entre los que destacan los contratos de fomento del empleo.

³⁸ Obtenidos a partir de Comisión Europea(1996b), Pgs 92-119.

Cuadro n.º 14. **Diferencia en el porcentaje de las cotizaciones sociales en relación al P.I.B de España y otros países**

(Puntos porcentuales de diferencia)			
Años	O.C.D.E. Total	O.C.D.E. Europa	UE-15
1975	1,9	0,7	-0,2
1980	3,6	2,1	1,0
1985	3,3	1,7	0,5
1990	3,3	1,7	0,6
1994	3,6	2,0	1,8

Fuente: Elaboración propia a partir de O.C.D.E. (1996).

trabajadores vuelve a producirse el hecho señalado anteriormente de que España tiene tipos de cotización relativamente altos en el caso de los empresarios, sólo superados por Italia, y bajos en el caso de los trabajadores, incluso por debajo de Irlanda, que es uno de los países en que menor es la participación en el P.I.B. de las cotizaciones sociales a cargo de los asalariados.

La relación entre el tipo de cotización de los empresarios y el de los trabajadores (cuarta columna del Cuadro n.º 15) ha sido en España en el año 1995³⁹, si se incluye la cotización por desempleo, FOGASA y formación profesional⁴⁰, igual a 4,8, lo que supone que el tipo de cotización de los empresarios supera en 4,8 veces al de los trabajadores. Esta relación es la más desequilibrada en contra de la cotización de los empresarios de toda la Unión

Europea, a la que únicamente se acerca Italia, con valores comprendidos entre 4,3 y 4,6, según se trate de obreros o empleados en la industria o el comercio. En la mayoría de los países comunitarios el tipo de cotización del empresario es aproximadamente, 2 veces el tipo de cotización del trabajador, salvo Luxemburgo, Austria y Alemania, en los que la relación tiene valores cercanos a 1, y el caso destacado de los Países Bajos en que el tipo de cotización de los trabajadores supera al de los empresarios en 4,2 veces, casi la situación contraria a la de España.

La suma de los tipos legales de cotización empresarial y de los trabajadores suele utilizarse como indicador de la presión contributiva de las cotizaciones sobre los salarios. Ahora bien, esa suma que representa el porcentaje de los salarios brutos que percibe el trabajador que se cotiza, entre trabajadores y empresarios, a la Seguridad, no representa el tipo impositivo total de las cotizaciones sociales, ya que lo relevante para el cálculo de ese tipo⁴¹, o presión contributiva de las cotizaciones sociales,

³⁹ Los tipos de cotización del año 1995, después de la reducción en un punto porcentual en el tipo del Régimen General y asimilados y de cinco décimas en el del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, se mantienen constantes en 1996 y 1997.

⁴⁰ Estos tipos de cotización son en %:

	Empresa	Trabajador	Total
Desempleo	6,2	1,6	7,8
Formación Prof.	0,6	0,1	0,7
FOGASA	0,4	—	0,4

⁴¹ Tipo Impositivo que no coincidirá con el efectivo por las razones señaladas en la nota 37.

será la brecha que las cotizaciones abren entre el coste laboral bruto del empresario y el salario neto que percibe el trabajador⁴².

Si el coste laboral bruto del empresario (C_L) es igual a $W_B (100 + C_e)$, siendo W_B el salario bruto que se paga al trabajador y C_e el tipo de cotización en tanto por cien que corre a cargo del empresario; y el salario neto que percibe el trabajador (W_N) igual a $W_B (100 - C_t)$, siendo C_t el tipo de cotización en tanto por cien que corre a cargo del trabajador, el tipo impositivo de las cotizaciones (t_c) será, siguiendo a Miguel López García (1991), el porcentaje que representa la diferencia entre el coste laboral bruto y el salario neto en relación al citado coste laboral bruto⁴³.

$$\begin{aligned}
 t_c &= \frac{C_L - W_N}{C_L} * 100 = \\
 &= \frac{W_B (100 + C_e) - W_B (100 - C_t)}{W_B (100 + C_e)} * 100 = \\
 &= \frac{C_e + C_t}{100 + C_e} * 100^{44}
 \end{aligned}$$

Aplicando esta fórmula a los tipos de cotización de la Unión Europea, que figuran en el Cuadro n.º 15, se obtiene el tipo impositivo de las cotizaciones sociales (quinta columna del citado cuadro), que es siempre inferior al tipo de cotización global a la Seguridad Social

⁴² Véase Miguel Ángel López García (1991), págs. 3-52.

⁴³ Como señala Miguel Ángel López García (1991) la brecha se puede calcular en vez de en porcentaje sobre el coste laboral bruto sobre el salario neto que percibe el trabajador: éste es el método que utilizan María Fernández, Juan Miguel Ponz y David Taguas (1994).

⁴⁴ Si en lugar de hallar el porcentaje de la brecha en relación coste laboral bruto se calcula en relación al salario neto que percibe el trabajador el valor de t_i sería

$$\frac{C_e + C_t}{100 - C_t} * 100$$

(primera columna del cuadro). España, que tenía un tipo de cotización a la Seguridad Social del 37,2%, rebaja el valor de su presión contributiva al 28,4%, porcentaje superado por Bélgica, Alemania, Francia, Italia, Países Bajos y Austria dentro de la Unión Europea, lo que es indicativo de que la brecha salarial que abren en España las cotizaciones sociales no es excesiva si se compara con el resto de los países comunitarios, sobre todo con los que tienen un sistema de protección social, basado preferentemente en prestaciones contributivas, similar al nuestro⁴⁵.

En cualquier caso, lo verdaderamente importante para analizar la carga contributiva de un sistema de financiación de la protección social no es sólo la presión de las cotizaciones sociales sino la de la totalidad de los ingresos que financian la Seguridad Social de un país, cuya distribución es, como ya hemos analizado, muy diferente según el carácter más o menos contributivo de las prestaciones sociales que reporta dicho sistema, de forma que cuando predominen las prestaciones contributivas sobre las no contributivas los recursos más importantes tenderán a ser las cotizaciones y cuando ocurra lo contrario los ingresos principales serán los impuestos generales sobre la renta y sobre el consumo.

Por lo tanto, el concepto relevante para medir la presión fiscal del sistema no será la brecha que entre el coste laboral bruto del empresario y el salario neto que percibe el trabajador abren las cotizaciones sociales sino el total de los impuestos que gravan las rentas salariales o brecha fiscal total⁴⁶, es decir,

⁴⁵ Además, de en los artículos citados de Miguel Ángel López García (págs. 55-61) y de María Fernández, Juan Miguel Ponz y David Taguas (págs. 166-170), la evolución y situación de la presión contributiva de las cotizaciones sociales se analiza, diferenciando distintas situaciones personales y familiares, en Comisión Europea (1995), págs.120-140.

Cuadro n.º 15. Tipos de cotización a la Seguridad Social, incluyendo desempleo, para los países de la Unión Europea (Situación al 1 de julio de 1995*

(En %)

PAÍSES	TOTAL	EMPRESARIO	TRABAJADORES	RELACIÓN ENTRE EL TIPO DE COTIZACIÓN DE LOS EMPRESARIOS Y TRABAJADORES (a)	TIPO IMPOSITIVO SOBRE LA NÓMINA (b)
Bélgica	36,54	23,47	13,08	1,8	29,6
Dinamarca (c)	—	—	—	—	—
Alemania	Antiguos Länder: 39,3	19,65	19,45	1,0	32,8
	Nuevos Länder: 38,9	19,45	19,45	1,0	32,6
Grecia (d)	34,25	22,70	11,55	2,4	27,9
España (e)	37,20	30,80	6,40	4,8	28,4
Francia (f)	Salarios altos: 47,00	30,58	16,42	1,9	36,0
	Salarios bajos: 46,45	30,58	15,87	1,9	35,6
Irlanda	19,95	13,20	6,75	2,0	17,6
Italia	<u>Obreros:</u>				
	Industria, 54,24	44,60	9,64	4,6	37,5
	Comercio, 51,44	41,80	9,64	4,3	36,3
	<u>Empleados:</u>				
	Industria, 52,02	42,38	9,64	4,4	36,3
	Comercio, 51,44	41,80	9,64	4,3	36,3

Luxemburgo (g)	Obreros: 26,70 Empleados: 22,85	14,20 12,275	12,50 10,575	1,1 1,2	23,4 20,4
Países Bajos (h)	56,30	10,75	45,75	0,2	50,80
Austria	Obreros: 39,20 Empleados: 38,10	22,00 21,45	17,20 16,65	1,3 1,3	32,1 31,4
Portugal	34,25	23,25	11,00	2,1	27,8
Finlandia (i)	—	—	—	—	—
Suecia (j)	Asalariados: 19,36 Trab. Indep.: 18,10				
Reino Unido (i)	—	—	—	—	—

Notas: * Se recogen únicamente los tipos de cotización de carácter general, excluyendo aquellos que gravan, únicamente, Regímenes, colectivos o situaciones especiales. En la mayoría de los países existen tipos de cotización para cada contingencia, salvo en Irlanda, Portugal y Reino Unido en los que existe un tipo de cotización común para todas las contingencias. No se incluyen las cotizaciones por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales que en casi todos los países es una prima variable, dependiendo del riesgo para la salud y seguridad en el trabajo de las diferentes actividades o sectores económicos. En Países Bajos y Reino Unido no existe tarifa por esta contingencia, en Austria y Suecia es un tipo fijo y en Grecia e Irlanda está incluida en el tipo de cotización por enfermedades.

- (a) Número de veces que representa el tipo de cotización de los empresarios sobre el tipo de cotización de los trabajadores.
- (b) $[(t_e + t_c) / (100 + t_e)] \times 100$, siendo t_e el tipo de cotización del empresario y t_c el tipo de cotización del trabajador, ambos en %.
- (c) Financiación vía impuestos, salvo una cotización para las pensiones complementarias de vejez y supervivencia. La cotización por desempleo se establece para los trabajadores en una cuantía fija cada año que depende del tope máximo de la indemnización y para los empresarios en proporción a la base impositiva del I.V.A. de la empresa.
- (d) El tipo de cotización que figura en el cuadro es el aplicable a los afiliados con anterioridad al 31 de diciembre de 1992. Par los asegurados, por primera vez, a partir del 1 de enero de 1993 además del tipo de cotización señalado aporta el Estado un tipo adicional del 13,8%, por lo que el tipo total asciende en estos casos al 48,05 %.
- (e) Existe un sólo tipo de cotización para las contingencias ordinarias (enfermedad, sanidad, prestaciones familiares y vejez y supervivencia). Junto al tipo de cotización por desempleo (6,2% empresa y 1,6% trabajador), se cotiza por formación profesional (0,6% empresa y 0,1 % trabajador) y FOGASA (0,4% a cargo del empresario)
- (f) La cotización por desempleo es diferente según la cuantía del salario. Se cotiza, además, por la Contribución Social Generalizada (C.S.G.).
- (g) El Estado contribuye con un tipo de cotización adicional del 8% para las contingencias de vejez y supervivencia, (h) Se incluye una cotización del 8,85% a cargo del trabajador para asegurar riesgos graves.
- (i) En Finlandia y Reino Unido se aplican tipos de cotización diferentes a cada tramo de la renta salarial percibida.
- (j) El tipo de cotización incluye una cotización general al seguro de enfermedad del 2,95%. Se añade, además, una cotización específica para pensiones complementarias de vejez y supervivencia del 13% para el empresario y el trabajador independiente y del 1% como cotización general.

Fuente: Elaboración propia a partir de Comisión Europea (1996b).

además de las cotizaciones sociales de empresarios y trabajadores, los impuestos directos sobre las rentas del trabajo personal, que disminuyen el salario neto que perciben los trabajadores, y los impuestos indirectos, que reducen el poder adquisitivo de dichos trabajadores.

Esta brecha fiscal total, o porcentaje que en el coste laboral total del empresario representa la diferencia entre dicho coste y el salario neto que percibe el trabajador⁴⁷, se ha estimado en España y comparado con otros países en varias ocasiones.

José Manuel González-Páramo y José Félix Sanz Sanz (1994), calculan para el período 1979-1992 y para los países de la O.C.D.E. la cuña impositiva sobre el trabajo, en términos de tanto por uno, lo que denominan el tipo impositivo marginal del trabajo⁴⁸. Para el cálculo del tipo

⁴⁶ Representando en términos reales el coste laboral bruto del empresario, éste será igual a:

$$(W_B/P) (100 + C_e)$$

siendo W_B el salario bruto, P el deflactor Implícito del P.I.B. al coste de los factores y C_e el tipo de cotización empresarial. También, en términos reales, el salario neto que percibe el trabajador será:

$$\frac{W_B}{P_c} (100 - C_t) (100 - t_d) =$$

$$= \frac{W_B}{P (100 + t_i)} (100 - C_t) (100 - t_d),$$

siendo P_c el I.P.C., C_t el tipo de cotización del trabajador, t_d el tipo de los impuestos directos y t_i el tipo de los impuestos indirectos.

De donde la brecha fiscal en porcentaje del costo laboral real, será:

$$\frac{(100 + C_e) (100 + t_i) - (100 - C_t) (100 - t_d)}{(100 + C_e) (100 + t_i)} \times 100$$

⁴⁷ Ya se ha señalado que en el artículo de María Fernández, Juan Miguel Ponz y David Taguas el porcentaje se calcula sobre el salario neto. En realidad, en vez de a través de diferencias la brecha la calculan como porcentaje del coste laboral sobre el salario neto.

⁴⁸

$$\frac{T_c + T_l}{1 + T_c},$$

donde T_c y T_l son, respectivamente, los Impuestos

impositivo marginal del trabajo computan, únicamente, los gravámenes que recaen sobre las rentas del trabajo⁴⁹.

María Fernández, Juan Miguel Ponz y David Taguas (1994) estiman, por su parte, la cuña fiscal, a través de los tipos impositivos medios efectivos de las cotizaciones sociales, de los impuestos directos e indirectos, para el período 1981-1991 para varios países de la Unión Europea⁵⁰.

También Antoni Zabalza (1988) calculó para el año 1983 para España, Francia, Holanda, Italia, Alemania y Reino Unido la brecha fiscal, definida como la suma de los tipos efectivos de las cotizaciones sociales, de los impuestos directos y de los impuestos indirectos⁵¹.

De estos estudios se deduce que España tiene una de las brechas fiscales más bajas de toda la O.C.D.E. y la Unión Europea, superando únicamente a Reino Unido y Suiza en Europa y a EE.UU., Canadá, Japón, Australia y Nueva Zelanda en el resto de los países de la O.C.D.E. Ahora bien, aunque todavía la brecha fiscal en España tiene valores que se encuentran entre los más bajos de la

marginales sobre el consumo y el trabajo, incluyendo estos últimos las cotizaciones sociales y los impuestos sobre la renta del trabajo.

⁴⁹ Además de las cotizaciones sociales, los autores imputan como impuestos que gravan las rentas del trabajo a los distintos países de la O.C.D.E. que consideran las tres cuartas partes del I.R.P.F. y la mitad de los impuestos sobre el consumo de bienes y servicios.

$$C.F. = \frac{(1 + t_i) (1 + t_{CSE})}{(1 - t_D) (1 - t_{CSA})},$$

donde t_i es el tipo medio de los impuestos indirectos, t_D es el tipo medio de los Impuestos directos, t_{CSE} el tipo medio de las cotizaciones de empresarios y t_{CSA} el tipo medio de las cotizaciones de los trabajadores.

⁵¹ Define la cuña fiscal, CF , como $s + d + i$, siendo s el tipo efectivo de las cotizaciones sociales a cargo de empresarios, d el tipo efectivo de imposición directa sobre asalariados, que incluye a las cotizaciones sociales de los trabajadores y al impuesto sobre las rentas de trabajo personal, e i el tipo efectivo de imposición indirecta sobre los asalariados.

O.C.D.E., y de que dentro de la Unión Europea solo el Reino Unido tiene una cifra menor, en los últimos años está creciendo a un ritmo muy alto, el más alto de toda la O.C.D.E.⁵².

Considerando como imposición sobre el trabajo, la suma de las cotizaciones sociales, de los impuestos directos y de los impuestos indirectos, distintos autores⁵³, así como el estudio que la O.C.D.E. publicó en el año 1994 sobre el empleo⁵⁴, llegan a conclusiones similares. El porcentaje que representan los impuestos sobre el trabajo es comparativamente bajo en España en relación con el resto de la O.C.D.E., aunque las diferencias entre España y los otros países se han recortado de forma significativa por el mayor ritmo de crecimiento que dichos impuestos sobre el trabajo han tenido en España en las últimas dos décadas.

Utilizando la información más reciente de la O.C.D.E., referida a 1994 (Cuadro n.º 13), el porcentaje que representan en España los impuestos sobre el trabajo en relación al P.I.B., el 27,5%, se encuentra a cuatro puntos porcentuales por debajo de la media de la Unión Europea y sitúa a nuestro país en el cuarto país comunitario, después de Reino Unido, Portugal e Irlanda, en el que menor peso relativo tienen esos impuestos.

La importancia en el P.I.B. de los tres impuestos sobre el trabajo que estamos considerando es muy diferente. Mientras que, como ya se indicó anteriormente, el porcentaje que suponen en España las cotizaciones sociales en el P.I.B. sitúa a nuestro país por debajo de los países en que más se ha desarrollado el sistema contributivo de la Seguridad Social en

Europa y ligeramente por encima de la media comunitaria, en cambio, los porcentajes que representan sobre el P.I.B. el impuesto sobre la renta de las personas físicas y los impuestos generales sobre el consumo se encuentran entre los más bajos de la O.C.D.E., a pesar de que en los últimos años se haya producido, como se aprecia en el Cuadro n.º 16, una aproximación de la posición española al resto de los países desarrollados en dichos porcentajes, como consecuencia de las reformas que se han introducido en la imposición directa a partir del año 1978 y en la imposición indirecta, con el establecimiento del I.V.A., en el año 1986.

Resumiendo el análisis realizado en este apartado, la posición española no es muy diferente, en cuanto a la participación de las cotizaciones en la financiación de la Seguridad Social y en el P.I.B., en relación a los países que tienen sistemas de protección en los que prevalecen las prestaciones contributivas, mientras que, en cambio, la brecha salarial, diferencia entre el coste laboral bruto del empresario y el salario neto que percibe el trabajador, así como los impuestos sobre el trabajo, que se obtienen añadiendo a las cotizaciones sociales los impuestos sobre las rentas de las personas físicas y el IVA y otros impuestos generales sobre el consumo, tienen una importancia inferior a la de la mayoría de los países de la O.C.D.E., sobre todo si se tienen en cuenta únicamente los países de la Unión Europea. La diferencia que más destaca al sistema español de financiación de la Seguridad Social del resto de los países de la O.C.D.E. es el desequilibrio que existe entre las cotizaciones sociales del empresario y las del trabajador, ya que si las primeras suponen porcentajes del P.I.B. de los más altos de toda la O.C.D.E. las segundas se encuentran entre las que tienen una participación en el P.I.B. de las más bajas de los países desarrollados.

⁵² Ver los cuadros de la página 150 del artículo de González-Páramo y Sanz (1994), y de las páginas 169 a 171 del artículo de M. Fernández, J.M. Ponz y D. Taguas (1994).

⁵³ Ver Miquel Nadal Segala (1994), págs 158-170.

⁵⁴ O.C.D.E (1994), págs 526-537

Cuadro n.º 16. Evolución de la participación en el P.I.B. de los impuestos sobre el trabajo en España y en distintos grupos de países de la O.C.D.E.

(% de Δ anual acumulativo)

Períodos	Cotizaciones Sociales			Impuesto s/rentas personas físicas			Impuestos generales s/el consumo		
	España	OCDE Total	UE-15	España	OCDE Total	UE-15	España	OCDE Total	UE-15
1975-94	2,1	1,7	1,4	5,7	0,1	0,3	3,3	2,0	2,0
1975-85	2,5	1,5	1,8	7,4	0,7	1,0	3,4	2,0	2,4
1985-90	0,5	0,7	3,5	5,6	0,2	-0,5	5,5	2,7	2,0
1990-94	3,1	3,5	1,7	1,9	-1,6	-0,2	2,4	1,2	0,7

Fuente: Elaboración propia a partir de O.C.D.E (1996).

4. EFECTOS ECONÓMICOS DE LA FINANCIACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN ESPAÑA

Una vez que se ha analizado la evolución y situación actual del sistema español de financiación de la Seguridad Social y se ha comparado la posición española con los países de la O.C.D.E y de la Unión Europea, interesa ahora detenernos en el estudio de algunos de los efectos económicos que puede tener nuestro sistema de financiación.

Dos van a ser los aspectos que se van a considerar en esta parte del artículo. Los efectos redistributivos que sobre la renta nacional y la presión contributiva tiene la evolución y estructura de las cotizaciones sociales en España y las consecuencias que sobre los costes laborales y el empleo tiene en nuestro país el sistema de financiación a la Seguridad Social.

4.1. Efectos redistributivos del sistema de financiación de la Seguridad Social

Aunque los efectos sobre la distribución

de la renta de un Sistema de Seguridad Social dependen tanto de la procedencia de los ingresos como del destino de los gastos, la importancia que tienen en España las cotizaciones sociales, alrededor de las dos terceras partes de los recursos totales de la Seguridad Social, y la débil proporcionalidad que existe entre dichas cotizaciones y las prestaciones de nuestro sistema de Seguridad Social⁵⁵, justifica el que se analicen separadamente las consecuencias que las cotizaciones sociales tienen sobre el reparto de la renta.

La repercusión de las cotizaciones sociales, que pueden considerarse como un impuesto sobre la nómina, sobre la distribución de la renta va a depender, básicamente, de dos cuestiones. De cuál sea la generalidad con que se gravan con este tipo de impuestos las distintas clases

⁵⁵ Debido, entre otras razones, al procedimiento utilizado para el cálculo de las pensiones en función de los años cotizados, a la importancia de las pensiones mínimas y a la desigual relación existente entre la cuantía de la pensión y la cotización en cada uno de los Regímenes de la Seguridad Social. En relación a este tema véase Carlos Monasterio Escudero (1997), págs. 328-338.

de renta y de la diferencia existente entre el tipo nominal o legal y el tipo efectivo de cotización⁵⁶ para el conjunto de la economía y para cada uno de los sectores, tipos de empresa y colectivos de trabajadores.

En España, como en todos los países con un sistema de financiación de la Seguridad Social de reparto⁵⁷, las cotizaciones sociales recaen sobre los ingresos de los trabajadores (asalariados y autónomos), excluyéndose las rentas de la propiedad y del capital, que suelen representar una mayor proporción de los ingresos a medida que estos son más elevados. Esta diferente contribución a la Seguridad Social de las rentas de trabajo y de las de capital y de los perceptores de rentas altas y de rentas bajas se acentúa en el caso español, debido a que la presión impositiva de las rentas del trabajo en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas es muy superior al resto de las rentas por las mayores posibilidades de control fiscal que existen sobre los salarios.

Además de la falta de generalidad con que las cotizaciones sociales gravan a las diferentes rentas, hay que tener en cuenta que no todos los trabajadores tienen el mismo tipo efectivo de cotización, porque el porcentaje que de los salarios se paga a la Seguridad Social puede ser muy distinto en cada caso.

La existencia en el Régimen General de la Seguridad Social y en los Regímenes

Especiales de Trabajadores del Mar y de la Minería del Carbón de bases máximas de cotización, que dejan fuera de la base impositiva de las cotizaciones sociales parte de los salarios más elevados, lo equivalente a la diferencia de estos salarios y la cuantía de la base máxima, dan lugar a que el tipo efectivo de cotización de los trabajadores con remuneraciones más altas sea inferior al tipo de cotización legal de dichos Regímenes⁵⁸, así como al tipo efectivo de cotización del resto de los trabajadores, cuyos salarios están comprendidos entre las bases máximas y mínimas de cotización. Al contrario, los trabajadores con salarios inferiores a las correspondientes bases mínimas de cotización tienen tipos efectivos superiores a los legales y al resto de los trabajadores cuyos salarios superan a dichas bases mínimas.

A ello hay que añadir que el sistema que se sigue en España de establecer bases máximas y mínimas de cotización diferentes (y crecientes) según la categoría profesional de los trabajadores (grupos de cotización) tiene como consecuencia que trabajadores que perciben remuneraciones salariales idénticas tengan tipos de cotización distintos si pertenecen a categorías profesiones diferentes.

Del mismo modo, la posibilidad de que los salarios superen a las bases máximas de cotización, y de que el tipo efectivo de cotización sea inferior al legal o nominal, es mayor en las categorías profesionales superiores, correspondientes a niveles de cualificación y salarios más altos, que en las categorías profesionales inferiores, correspondientes a los trabajadores con niveles de cualificación y salarios menores, así como en las empresas de

⁵⁶ El tipo legal o nominal de cotización es el porcentaje que se aplica a la base de cotización para calcular la cantidad a ingresar en la Seguridad Social, mientras que el tipo efectivo de cotización mide la relación existente entre el importe real de las cotizaciones, tanto a cargo del empresario como del trabajador, y los salarios brutos percibidos por el trabajador. El tipo efectivo es distinto del tipo impositivo de las cotizaciones sociales, o brecha salarial, provocado por dichas cotizaciones al que se refieren las notas 43 y 44.

⁵⁷ Para un resumen de los efectos de los sistemas de reparto de la Seguridad Social véase Miguel Ángel López García (1987a), pág. 14-25.

⁵⁸ El tipo de cotización es el mismo en el Régimen General para los diferentes grupos de cotización o categorías profesionales.

mayor tamaño que en las pequeñas y medianas y en las pertenecientes a sectores más intensivos en trabajo que en los más intensivos en capital, debido a que, en la mayoría de los casos, los niveles salariales de los trabajadores de las empresas más grandes y más intensivas en capital son superiores a los de los trabajadores del resto de las empresas.

Como consecuencia de todo lo anterior, se deduce, al menos en el plano teórico, el importante carácter regresivo⁵⁹ del sistema de cotizaciones sociales existente en nuestro país, que daría lugar a una mayor presión contributiva de esas cotizaciones cuanto más elevada sea la proporción de los ingresos que proceden del trabajo y cuanto menores sean la cualificación y las remuneraciones salariales de los trabajadores.

Dicha regresividad de la carga impositiva de las cotizaciones sociales se corroboró para el caso de los trabajadores pertenecientes al Régimen General de la Seguridad Social en una ponencia presentada por altos responsables de la dirección de la Seguridad Social en el 1er. Simposio sobre igualdad y distribución de la renta y de la riqueza, organizado por la Fundación Argentaria en el año 1993⁶⁰.

Según dicha ponencia, y con datos del año 1993, el tipo efectivo de cotización que era del 27,7% para la media del Régimen General, inferior al tipo legal vigente en dicho año (el 29,3%) en 1,6 puntos porcentuales, era decreciente a medida que era más elevada la categoría profesional del trabajador, pasando de un máximo del 29,3% en el caso de los peones, coincidente con el tipo legal de

cotización, a un mínimo del 23,7% en el caso de la categoría profesional más alta, ingenieros y licenciados. Si, también con datos de la citada ponencia, se analiza el porcentaje de cotizaciones que en el año 1993 se concentraba en las bases máximas de cotización de cada categoría profesional, y que correspondía a trabajadores con tipos efectivos de cotización inferiores al legal, se observa que mientras que, en dicho año, el 8% del conjunto de las cotizaciones del Régimen General cotizaban por la base máxima que le correspondía en función del grupo de cotización a que pertenecían, más de la tercera parte (el 33,6%) de las cotizaciones correspondientes a la categoría profesional superior, ingenieros y licenciados, cotizaban por dicha base máxima.

Además de las consideraciones anteriores, hay que tener en cuenta la desigual carga impositiva de las cotizaciones sociales entre los diferentes Regímenes de la Seguridad Social. La existencia de menores tipos de cotización en los Regímenes Especiales de Trabajadores Agrarios y de Empleados del Hogar y de bases de cotización más bajas en esos dos Regímenes Especiales y en el de Trabajadores Autónomos, si se compara con el Régimen General y con los Regímenes Especiales de Trabajadores del Mar y de la Minería del Carbón, explica la menor presión contributiva de los trabajadores pertenecientes a los Regímenes Especiales Agrarios, de Empleados del Hogar y de Trabajadores Autónomos.

Como se aprecia en el Cuadro n.º 17, las diferencias existentes entre los tipos de cotización y las bases de cotización de los distintos Regímenes de la Seguridad Social provoca una distribución de las cotizaciones medias a la Seguridad muy desigual. Mientras que la cotización media del Régimen Especial de los

⁵⁹ Miguel Ángel López Garda (1987b), págs. 339-354, y (1987), págs. 28 y 29.

⁶⁰ Adolfo Jiménez, Ana Vicente, José Luis Achurra, M.^a Teresa Quílez y Francisco Jacob (1993), págs. 173-228.

Trabajadores de la Minería del Carbón, que son las más elevadas, representa casi dos veces la cotización media del Régimen General, como consecuencia de las altas bases medias de cotización que tiene ese Régimen, los trabajadores agrarios por cuenta ajena tienen unas cotizaciones medias que sólo alcanza el 17,2% de las del Régimen General, lo que significa que la cotización media de los trabajadores de la minería del carbón tienen una cotización media que equivale a 11,2 veces la de los trabajadores asalariados del campo. También tienen cotizaciones medias muy bajas, que no alcanzan la mitad de la cotización media del Régimen General, los trabajadores agrarios por cuenta propia y los empleados del hogar.

Como ya se ha señalado anteriormente, las prestaciones de la Seguridad Social no son necesariamente proporcionales a las cotizaciones efectuadas, por lo que la menor cotización media de los Regímenes Especiales en relación al Régimen General, con la excepción del Régimen Especial de los trabajadores de la Minería del Carbón, no implica, necesariamente, una reducción de la protección social en la misma medida. La importancia de las prestaciones de la Seguridad Social de carácter universal (sanidad y servicios sociales) y la existencia de pensiones mínimas, independientemente de lo cotizado, explica que la relación entre gastos en prestaciones e ingresos sea mayor en los Regímenes que tienen una cotización media menor que el Régimen General, como se observa en el Cuadro n.º 18.

Esta falta de proporcionalidad entre ingresos y gastos entre Regímenes hace que, mientras que el Régimen General tenga superávit, el resto de los Regímenes tengan déficit, destacando el Agrario, en el que los gastos corrientes

superan a los ingresos corrientes⁶¹ en más de un billón de pesetas.

Todo esto supone una importante transferencia intergeneracional de los trabajadores por cuenta ajena del Régimen General con salarios inferiores a las bases máximas de cotización en favor de los trabajadores por cuenta ajena del Régimen General que obtienen salarios más elevados, superiores a las bases máximas de cotización, o de los trabajadores que pertenecen a alguno de los Regímenes Especiales de la Seguridad Social⁶².

La consecuencia de todo ello es que las cotizaciones sociales en España tienen un importante grado de regresividad y que afectan negativamente a la distribución de la renta, haciéndola más desigual que si no se considerasen dichas cotizaciones.

Ya para el período 1980-84 Argimón y González-Páramo (1987) confirmaban, utilizando distintos indicadores relacionados con el índice de Gini⁶³, que las cotizaciones sociales aumentaban el grado de desigualdad de la distribución de la renta. Posteriormente, un estudio reciente publicado por el Instituto de Estudios Fiscales⁶⁴, con parecida metodología pero basándose en datos individualizados obtenidos de las declaraciones del IRPF, y no de datos globales como el estudio anterior, llega a conclusiones similares para el período 1990-1992: las cotizaciones sociales tienen un efecto regresivo sobre la distribución inicial de la renta.

Otro estudio del Instituto de Estudios

⁶¹ Excluidos los gastos e ingresos de capital y las variaciones de activos y pasivos financieros.

⁶² En relación a la transferencia intergeneracional entre Regímenes de la Seguridad Social puede consultarse Carlos Monasterio Escudero y Javier Suárez Pandiello(1992), págs. 119-143.

⁶³ Índice de la elasticidad del impuesto e índice de progresividad de Kakwani.

⁶⁴ I. Rabadán y R. Salas (1996).

Cuadro n.º 17. Tipos de cotización, bases de cotización y cotización media por Regímenes. Año 1997*

Regímenes	Tipos de Cotización (en %)			Bases de Cotización (en ptas.)				Cot. media		
	Total	Empresa	Trabajador	Mínima (a)	Máxima	Media (b)	Base media cotización Base = 100 Rég. Gral. (b)	media anual (en ptas.) (b)	Base = 100 Rég. Gral. (b)	anual
General	28,30	23,60	4,70	77.658	384.630	169.454	100,0	602.634	100,0	100,0
Trabajadores del Mar	28,30	23,60	4,70	77.658	384.630	108.614	64,1	384.250	63,8	63,8
Minería del Carbón	28,30	23,60	4,70	77.658	384.630	258.573	152,6	1.165.156	193,3	193,3
Trabajadores Agrarios por cuenta ajena	27,00	15,50	11,50	61.170	118.050	75.229	44,4	103.816	17,2	17,2
Trabajadores Agrarios por cuenta propia	18,75	—	18,75	84.030	84.030	79.997	47,2	179.948	29,9	29,9
Autónomos	28,30	—	28,30	106.440	384.630 (c)	104.486	61,7	393.140	65,2	65,2
Empleados del Hogar	22,00	18,30	3,70	79.020	79.020	74.922	44,2	214.201	35,5	35,5

Notas: * Contingencias generales, excluidas las cotizaciones por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, desempleo, FOGASA y formación profesional.

(a) Bases mínimas correspondientes a los trabajadores mayores de 18 años.

(b) Estimaciones del año 1996.

(c) La base máxima de los trabajadores autónomos mayores de 50 años es de 201.000 pesetas mensuales, salvo que, con anterioridad, cotizaran por bases superiores.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley General de Presupuestos del Estado para el año 1997 y de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (1996).

Cuadro n.º 18. Relación entre ingresos y gastos según Regímenes de la Seguridad Social. Año 1997

	En pesetas por mil (gastos en ptas. por cada mil ptas. de ingresos)		En miles de millones de ptas.	% superávit (+) o déficit (-) sobre el total de ingresos corrientes
Regímenes	Relación entre prestaciones económicas y cotizaciones de ocupados (a)	Relación entre total de prestaciones y de ingresos corrientes (b)	Diferencia entre ingresos y gastos corrientes (superávit+, déficit-)	
General	873	898	871,0	10,2
Autónomos	712	853	-196,4	-14,7
Agrario	6.368	2.777	-1.078,1	-177,7
Mar	4.165	3.243	-134,7	-224,1
Minería del Carbón	6.290	3.250	-146,8	-305,8
Trabaj.del Hogar	4.863	2.541	-128,4	-154,1
Accidentes trabajo y enfermedades profesionales	593	897	58,0	10,3
Total Sistema Seguridad Social (c)	1.052	1.010	-120,3	-1,1

Notas: (a) Prestaciones económicas contributivas, incluyendo los complementos de mínimos de las pensiones; (b) Total de prestaciones de la Seguridad Social, sin incluir las prestaciones económicas no contributivas. Incluye gastos de administración, tesorería y otros servicios comunes; (c) Incluye Prestaciones no contributivas.

Fuente: Elaboración propia a partir de los Presupuestos de la Seguridad Social para 1997.

Fiscales⁶⁵, sobre el tipo efectivo de cotización a la Seguridad Social, concluye que la presión contributiva de las cotizaciones sociales es muy diferente según el tipo de empresas, el tamaño de las mismas y la rama de actividad. Según este estudio, que utiliza los datos de las retenciones en el I.R.P.F.⁶⁶, la carga impositiva de las cotizaciones sociales, incluyendo la parte del trabajador y del empresario, es mayor en las empresas personales que en las sociedades y en las instituciones financieras, en las

empresas de pequeña dimensión que en las grandes y en las empresas que utilizan más trabajadores poco cualificados que las que emplean principalmente trabajadores muy cualificados.

Esta influencia regresiva de las cotizaciones sociales en la distribución de la renta, que compensa, parcialmente, los efectos progresivos que sobre dicha distribución tienen los gastos sociales⁶⁷,

⁶⁵ Área de Estadística del Instituto de Estudios Fiscales (1996).

⁶⁶ Publicados en las estadísticas del Instituto de Estudios Fiscales "Empleo, salarios y pensiones en las fuentes tributarias", correspondientes a los años 1992, 1993 y 1994.

⁶⁷ En el II Simposio sobre igualdad y distribución de la renta y la riqueza organizado por la Fundación Argentaria (1997) se presentaron varias ponencias que tratan sobre el grado de progresividad de los gastos sociales. Entre estas ponencias pueden destacarse las de Juan Antonio Gimeno Ullastres: "Los beneficios del gasto público; propuesta metodológica y aplicación a España", Eduardo Bandrés Molina y Alain Cuenca García; "Capitalización y transferencias en las pensiones de la Seguridad Social"; y Nicolás Bellido Ortega, Dolores Jano Salagre y Pilar Martín Guzmán: "El

no es una característica que diferencie radicalmente a nuestro país de los restantes países comunitarios. Un estudio de la Comisión Europea del año 1995⁶⁸, señalaba que en once de los doce países que hasta ese año pertenecían a la Unión Europea los costes no salariales impuestos por el Estado, entre los que se encontraban las cotizaciones sociales, pesaban proporcionalmente más sobre los trabajadores situados en el extremo inferior que sobre los situados en el extremo superior de la escala de ganancias⁶⁹.

En todo caso, y volviendo a la situación de nuestro país, en los últimos años se han ido produciendo una serie de circunstancias que han hecho que los efectos regresivos de las cotizaciones sociales en la distribución de la renta hayan ido disminuyendo, sobre todo si se tiene en cuenta, también, la incidencia de las prestaciones económicas que financian⁷⁰.

Entre estos factores que han reducido la regresividad de las cotizaciones sociales, y que han tendido a acercar el tipo efectivo de las cotizaciones de los trabajadores, pueden señalarse las siguientes:

- a) Los tipos de cotización de los Regímenes Especiales Agrario, Autónomos y Empleados del Hogar, que eran inferiores a los del Régimen General, han tendido a aumentar, mientras que los del Régimen General y asimilados han disminuido primero y se han estabilizado después⁷¹ (Cuadro n.º 8).

efecto de las prestaciones sociales en la desigualdad y la pobreza. Un análisis basado en la encuesta de presupuestos familiares 1990-1991".

⁶⁸ Comisión Europea (1995), págs. 120-140.

⁶⁹ La excepción es Reino Unido donde no se pagan cotizaciones en el caso de los trabajadores que ganan salarios muy bajos.

⁷⁰ I. Rabadán y I. Salas (1996), excluyendo de su análisis las prestaciones, llegan a la conclusión de que en el período 1990-92 aumentaba la regresividad de las cotizaciones sociales.

⁷¹ En el año 1995 se redujeron los tipos de

- b) Las bases de cotización de algunos de los Regímenes Especiales, como es el caso del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, han aumentado en mayor proporción que las del Régimen General, por los cambios normativos que se han producido en los últimos años.
- c) Las pensiones más bajas, correspondientes a las menores cotizaciones, han aumentado en mayor proporción que las más altas, como consecuencia de que en algunos de los últimos años la revalorización de las pensiones mínimas ha sido superior que la del resto de las pensiones.
- d) El establecimiento a partir de 1990 de pensiones no contributivas en favor de las personas que no tienen acreditados períodos de cotización suficientes para acceder a las pensiones contributivas.
- e) La universalización de la asistencia sanitaria, que, prácticamente, abarca ya al 100% de la población, y la creciente cobertura de los Servicios Sociales, a los que pueden acceder tanto los perceptores de las prestaciones contributivas como de las no contributivas.
- f) La homogeneización y simplificación del sistema de bases máximas de cotización en el Régimen General y asimilados y que, como ya se señaló en el segundo apartado, ha acercado en medida importante, las bases medias de cotización a los salarios realmente percibidos, aproximándose, de ese modo, los tipos efectivos de cotización a los tipos reales y reduciendo las

cotización del Régimen General y asimilados en un punto porcentual (0,8 puntos en el tipo de los empresarios y 0,2 en el de los trabajadores) y el del Régimen Especial de los Trabajadores Autónomos en 0,5 puntos porcentuales.

diferencias existentes entre los tipos de cotización efectivos de los diferentes niveles salariales.

Este último factor, la homogeneización y simplificación de las bases de cotización y el acercamiento de las bases máximas a los salarios reales, que se produce a partir del año 1989⁷², ha permitido pasar en el Régimen General y asimilados, desde el año 1987 al año 1997⁷³, de diez a dos bases máximas de cotización⁷⁴.

Ahora bien, el proceso anterior se ha realizado aumentando las bases máximas de las categorías profesionales intermedias e inferiores en mayor proporción que las categorías profesionales más altas, lo que ha supuesto introducir un importante elemento de regresividad en la tendencia de las bases de cotización de los últimos años. Como se observa en el Cuadro n.º 19, el mayor ritmo de crecimiento de las bases máximas de cotización en el período 1988-97 se ha producido en los trabajadores menores de 18 años con una tasa anual de crecimiento del 14,3%⁷⁵, seguido de los crecimientos de las categorías de peones, auxiliares administrativos y subalternos, en los que la tasa anual de incremento es del 8,2%, mientras que el menor crecimiento se produce en la categoría profesional más alta, ingenieros y licenciados, con el 4,1%, justo la mitad que el crecimiento correspondiente a las categorías profesionales más bajas de los

trabajadores mayores de 18 años. Este proceso se ha mantenido en el año 1997, en el que las bases máximas de las cuatro categorías profesionales superiores crecen en el 2,6%, mientras que las bases máximas del resto de las categorías crecen en el 4,9%⁷⁶.

Junto a esta evolución regresiva de las bases de cotización, hay que añadir que el mantenimiento en el año 1997 de dos bases máximas de cotización, 384.630 pesetas al mes para las cuatro primeras categorías (ingenieros y licenciados, ingenieros técnicos y diplomados, jefes administrativos y de taller y ayudantes no titulados), y 300.660 pesetas al mes para el resto de las categorías profesionales, incluyendo las más bajas, cuyos salarios se encuentran muy alejados, normalmente, de la correspondiente base máxima, favorece la existencia de tipos efectivos de cotización más bajos en las categorías superiores que en las inferiores, con lo que persiste un importante grado de regresividad del sistema de cotizaciones sociales, compensado parcialmente con la existencia en nuestro sistema de Seguridad Social de pensiones mínima y máximas⁷⁷.

4. 2. Efectos sobre el coste laboral y el empleo de las cotizaciones sociales

La mayor importancia que en nuestro país tienen las cotizaciones sociales a

⁷² Dicho proceso se analiza detalladamente en los artículos de Nadia Calviño y José Ramón Lorente (1994) y de Adolfo Jiménez y otros (1993).

⁷³ En el año 1993 ya se había producido la reducción en el número de bases máximas hasta llegar únicamente a dos.

⁷⁴ El número de las bases mínimas se reduce en ese período sólo de seis a cinco.

⁷⁵ La base máxima de cotización de los trabajadores menores de 17 años ha crecido más, el 20,3%, como consecuencia de que a partir del año 1990 se suprime la diferencia del salario mínimo de los trabajadores de 16 y 17 años, igualándose la base máxima de cotización de esos dos grupos de trabajadores.

⁷⁶ El 1 de enero de 1997 se produce un crecimiento de las bases máximas de todos los grupos de cotización del 2,6%, pero a partir del 1 de abril de este año, mientras que se mantiene la cuantía de las bases máximas de las cuatro primeras categorías, crecen la del resto de las categorías, con el objetivo de cumplir el compromiso del destope de las bases de cotización adquirido en el Pacto de Toledo.

⁷⁷ La pensión máxima asciende en el año 1997 a 284.198 pesetas al mes, lo que supone un 73,9% del tope máximo de cotización.

Cuadro n.º 19. Tasas de crecimiento anual acumulativo de las bases mínima y máxima de cotización en el Régimen General

(En %)

Grupos de Cotización	Base Mínima			Base Máxima		
	1982-88	1988-97	1982-97	1982-88	1988-97 (b)	1982-97 (b)
1. Ingenieros y Licenciados	8,6	4,4	6,1	9,6	4,1	5,9
2. Ingenieros Técnicos, Peritos y Ayudantes titulados	8,6	4,4	6,1	9,6	6,3	7,6
3. Jefes de Admón. y Taller	9,2	4,4	7,6	9,6	8,0	8,6
4. Ayudantes no titulados	8,9	4,7	6,4	9,6	6,2	7,5
5. Oficiales administrativos	8,9	4,7	6,4	9,6	7,1	8,1
6. Subalternos	8,9	4,7	6,4	9,6	8,2	8,7
7. Auxiliares Administrativos	8,9	4,7	6,4	9,6	8,2	8,7
8. Oficiales de primera y segunda	8,9	4,7	6,4	9,6	7,4	8,2
9. Oficiales de tercera y especialistas	8,9	4,7	6,4	9,6	7,6	8,4
10. Peones	8,9	4,7	6,4	9,6	8,2	8,7
11. Trabajadores de 17 años	8,9	7,5	8,1	9,6	14,3	12,4
12. Trabajadores menores de 17 años (a)	8,8	13,2	11,4	9,6	20,3	15,9

Notas: (a) Desde el año 1990 no se diferencia el salario mínimo de los trabajadores de 16 y 17 años, por lo que las bases mínimas y máximas de cotización de los trabajadores de las dos edades es igual a partir de ese año; (b) Situación al 1 de abril de 1997.

Fuente: Elaboración propia a partir de las normas actuales de cotización a la Seguridad Social.

cargo del empresario, en relación a la mayoría de los países de la O.C.D.E. y de la Unión Europea, como se explicó en el tercer apartado del artículo, que llega a representar más de un tercio del salario bruto que se paga al trabajador⁷⁸, puede

repercutir en un notable encarecimiento del factor trabajo. Este encarecimiento del factor trabajo puede provocar un crecimiento de los costes laborales unitarios de las empresas⁷⁹, que estimulará la utilización de tecnologías

⁷⁸ Excluyendo las cotizaciones por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales que son variables, dependiendo del riesgo para la seguridad y salud del trabajador de cada rama de actividad, el tipo de cotización a cargo de las empresas en el Régimen General y asimilados (industria, construcción y servicios), incluyendo las contingencias generales y las cotizaciones

por desempleo, FOGASA y formación profesional, asciende al 30,8% de la base cotización.

⁷⁹ En relación al concepto del coste laboral unitario y a su evolución en la economía española puede consultarse J. I. Pérez Infante (1994), págs.204-233. Un análisis de la evolución e importancia de los costes laborales industriales puede verse en Carmen de Miguel Castaño

menos intensivas de trabajo y frenará la demanda de trabajo, reduciendo la capacidad generadora de empleo de la economía española.

En relación al total de las remuneraciones salariales, la importancia de las cotizaciones sociales a cargo de los empresarios ha sido en España superior a la de la mayoría de los países de la O.C.D.E. y de la Unión Europea⁸⁰, como consecuencia de los niveles más altos que han tenido en nuestro país los tipos de cotización a cargo del empresario⁸¹.

Si se analiza la evolución temporal del peso relativo de las cotizaciones sociales de los empresarios en la remuneración de los asalariados en España⁸², reproducida en el Cuadro n.º 20, después del fuerte aumento que se produce en dicho peso relativo durante las décadas de los sesenta y setenta⁸³, se mantiene prácticamente estable a partir del año 1981, en torno al 19-20%, aunque con ligeras fluctuaciones dependientes de la situación del empleo (número de cotizaciones), la evolución de los salarios (base media de cotización) y de las modificaciones acordadas por el Gobierno en relación a los tipos de cotización.

y Luis González Calbet (1997), págs 276-287.

⁸⁰ En el artículo de Nadia Calviño y José Ramón Lorente (1994) se proporcionaban datos para el año 1991, según los cuáles el porcentaje de las cotizaciones a cargo de los empresarios, en relación a las remuneraciones salariales, representaba 5,8 puntos porcentuales más que la media de la O.C.D.E. y 6,7 puntos más que la media de la Comunidad Económica Europea.

⁸¹ Incluyendo todas las contingencias de la Seguridad Social (comunes, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, desempleo, etc.).

⁸² Sin incluir las cotizaciones sociales ficticias, que engloban a las prestaciones sociales directamente pagadas por los empresarios (indemnizaciones por despido y pensiones pagadas por el Estado a sus funcionarios).

⁸³ En el citado artículo de Nadia Calviño y José Ramón Lorente, se estima que el porcentaje que representan las cotizaciones sociales a cargo de los empresarios en la remuneración de los asalariados ha crecido en 7,1 puntos porcentuales desde el año 1964 al año 1980.

El peso relativo de las cotizaciones sociales en la remuneración interior de los asalariados que era, según la C.N.E., del 21,2% en el año 1980 y del 20,1% en el año 1992, es del 19,1% en el año 1995, lo que significa que en los últimos quince años la incidencia de las cotizaciones de empresarios en el coste laboral de las empresas no ha aumentado, y que, incluso, en los últimos años, como consecuencia en parte de la reducción del tipo de cotización en el año 1995, se ha producido un retroceso de importancia en el porcentaje que representan las cotizaciones sociales en los costes laborales de las empresas.

Por otra parte, la existencia de tipos efectivos de cotización diferentes, según la categoría profesional de los trabajadores, ha debido tener alguna influencia en la distinta repercusión de las cotizaciones sociales en los costes laborales de las empresas, según el tamaño de las mismas y la rama de actividad a la que pertenecen. Por lo señalado al analizar los efectos que sobre la distribución de la renta tienen las cotizaciones sociales, parece que la influencia de las mismas sobre los costes laborales debe ser mayor en las empresas pequeñas y medianas que en las grandes, en las empresas que tienen un personal menos cualificado que en las que predominan trabajadores más cualificados y en las actividades y sectores más intensivos en trabajo que en las más intensivas en capital.

Estas deducciones se confirman utilizando datos de la "Encuesta de coste laboral" del I.N.E. del año 1992⁸⁴. Según esta Encuesta, cuyos datos principales se reproducen en el Cuadro n.º 21, se observa como el porcentaje de las cotizaciones sociales obligatorias a la

⁸⁴ INE(1995).

Cuadro n.º 20. Peso relativo que representan las cotizaciones reales (a) a cargo de los empresarios en la remuneración de los asalariados(b)

AÑO	%	AÑO	%
1980	21,2	1988	19,1
1981	19,4	1989	19,2
1982	19,6	1990	19,2
1983	19,8	1991	19,2
1984	20,9	1992	20,1
1985	20,1	1993	19,9
1986	18,9	1994	19,8
1987	19,2	1995 (c)	19,1

Notas: (a) Excluye las cotizaciones ficticias; (b) Remuneración interior de asalariados; (c) Estimación.

Fuente: I.N.E.: "Contabilidad Nacional de España". Datos homogeneizados por la Subdirección General de Previsión y Coyuntura del Ministerio de Economía y Hacienda.

Seguridad Social en relación al coste laboral bruto decrece a medida que aumenta el tamaño de las empresas, es mayor en la construcción que en la industria y también es mayor en esta actividad que en los servicios y, además, está relacionada inversamente con el salario bruto que perciben los trabajadores.

Si se desagrega más el sector al que pertenece la empresa, de los datos de dicha encuesta se deduce que las ramas de actividad en que mayor es el peso de las cotizaciones sociales, en relación al coste laboral bruto, son las industrias de la madera y muebles de madera, las industrias textiles, del calzado y vestido, las de recuperación de productos, las empresas de la construcción y las industrias de extracción y preparación de combustibles y de minerales no metálicos ni energéticos; mientras que las ramas de actividad en que menor es la importancia relativa de las cotizaciones son las de transporte aéreo, instituciones

financieras, seguros, comunicaciones, construcción de máquinas de oficina y ordenadores y electricidad. Son por lo tanto, los sectores donde predominan las empresas con menor tamaño, que son más intensivos en trabajo, que utilizan, principalmente, trabajadores menos cualificados, y en los que las remuneraciones salariales de los trabajadores son inferiores en los que repercute en mayor medida las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social en los costes laborales brutos de las empresas.

Ahora bien, la importancia de las cotizaciones sociales en los costes laborales no es suficiente para concluir sobre los efectos que las mismas tienen sobre el empleo de las empresas.

En primer lugar, para analizar la capacidad generadora de empleo de una economía las cotizaciones sociales no pueden aislarse del resto de las exacciones obligatorias ni del modelo de

Cuadro n.º 21 **Peso relativo de las cotizaciones a la Seguridad Social en el coste laboral y salario bruto por tipo de empresas**

Rama de actividad o tipo de empresa	% Cotizaciones sociales obligatorias a la Seguridad Social sobre el coste laboral bruto	Salario bruto (en miles de pesetas por trabajador-año)
Industria	21,2	2.370,5
Construcción	23,0	2.049,7
Servicios	20,3	2.407,2
Empresas de 5 a 19 trabajadores	22,9	1.852,1
Empresas de 20 a 199 trabajadores	21,3	2.276,7
Empresas de 200 y más trabajadores	18,9	3.066,3
Total actividades y empresas	21,1	2.342,5

Fuente: Elaboración propia a partir de I.N.E. (1995).

financiación de la Seguridad Social de cada país. Como se explica en el apartado tercero, mayor relevancia que las cotizaciones sociales consideradas aisladamente, tienen el conjunto de los impuestos sobre el trabajo o, lo que es lo mismo, lo que se conoce como brecha salarial, diferencia entre el coste laboral bruto del empresario y el salario neto que percibe el trabajador, en la que se incluyen, además de las cotizaciones sociales del empresario, las cotizaciones del *trabajador* y los impuestos directos e indirectos que recaen sobre los asalariados⁸⁵. Al considerar todas las exacciones obligatorias sobre el trabajo la situación de la economía española es muy diferente que si se consideran únicamente las cotizaciones a cargo de los

empresarios: aunque el porcentaje de dichos impuestos sobre el trabajo en relación al P.I.B. está aumentando en las últimas décadas más en España que en el resto de los países de la Unión Europea, todavía dicho porcentaje es de los más bajos de toda (a Unión Europea (Cuadro n.º 13).

En segundo lugar, lo verdaderamente importante en relación a la influencia de las cotizaciones sociales en el empleo no es el peso relativo que las mismas representan en el P.I.B. o en el *conjunto de las remuneraciones salariales* sino la repercusión final que tienen sobre el coste total de las empresas. Y esa repercusión depende de si el empresario tiene o no capacidad para trasladar la totalidad o parte de las cotizaciones hacia los precios (traslación hacia adelante), elevando los precios de venta de los outputs cuando las cotizaciones sociales son mayores, o hacia los salarios (traslación hacia atrás),

⁸⁵ Ver como análisis teórico de este planteamiento los artículos de José Manuel González-Páramo y Félix Sanz Sanz (1994) y M. Fernández, J.M. Ponz D. Taguas (1994).

remunerando a los trabajadores con menores salarios de los que pagaría si las cotizaciones a la Seguridad Social fuesen inferiores.

Si el empresario consiguiera trasladar la totalidad de las cotizaciones sociales a mayores precios y/o menores salarios el crecimiento de los costes laborales debido a dichas cotizaciones sería nulo y la influencia directa sobre los beneficios y el empleo sería, prácticamente, nula⁸⁶. Únicamente en los casos en los que la traslación hacia adelante o hacia atrás de las cotizaciones sea muy reducida el crecimiento de los costes laborales sería importante y el efecto sobre la generación de empleo podría tener entidad suficiente.

Bajo los supuestos teóricos de que a) el mercado de trabajo es perfectamente competitivo; b) la oferta de trabajo es suficientemente rígida, o los trabajadores considerasen a las cotizaciones, en su totalidad, como un salario diferido en forma de futuras prestaciones sociales; c) las cotizaciones sociales gravan a todas las rentas de trabajo, sin exclusión alguna; y d) si se consideran los efectos a largo plazo y no sólo a corto plazo, las cotizaciones sociales, independientemente de si recaen directamente sobre el empresario o sobre el trabajador, acabarían pagándolas en su totalidad el trabajador, percibiendo salarios netos inferiores a los que obtendría en ausencia de las cotizaciones⁸⁷.

⁸⁶ Podrían producirse efectos Indirectos por las consecuencias que tendrían la reducción de los salarios monetarios y/o el crecimiento de los precios en el poder adquisitivo de los trabajadores y, por lo tanto, en la demanda agregada de la economía y en la demanda de trabajo. Pero este efecto sería menos directo e inmediato y estaría sometido, posiblemente, a desfases temporales importantes.

⁸⁷ R. A. Musgrave y P. B. Musgrave (1992), págs 549-553. Un análisis teórico en castellano de la problemática de la incidencia de los impuestos, en general, en el precio de los productos y de las cotizaciones sociales, en particular, en los costes laborales puede verse en Emilio Albi, Carlos Contreras, José M. González-Páramo e Ignacio Zubiri (1992), págs 299-321.

Bajo estos supuestos se produciría una traslación total hacia atrás, hacia los salarios, y el efecto de las cotizaciones sociales sobre los costes laborales sería escasamente importante o incluso nulo.

Si esas condiciones no se producen en las situaciones reales la traslación sobre los salarios no será completa. Pero todavía quedará la posibilidad de que los empresarios repercutan, al menos, parte de las cotizaciones sociales que tienen que pagar a la Seguridad Social en los precios de venta de sus productos.

La posibilidad de que los empresarios puedan trasladar las cotizaciones hacia atrás o hacia adelante depende en la práctica de un conjunto muy variado de factores, relacionados con el mercado de trabajo y con los mercados de bienes y servicios, entre los que destacamos los siguientes:

- a) De la capacidad negociadora de los Sindicatos; cuanto mayor sea esa capacidad menor será la traslación hacia atrás, vía salarios.
- b) Del poder monopolístico de los empresarios en el mercado de productos; cuanto mayor sea el control del mercado por parte del empresario mayor será la posibilidad de traslación hacia adelante, vía precios.
- c) De la elasticidad de la curva de oferta de trabajo; cuanto más rígida sea esa curva mayores serán las posibilidades de que las cotizaciones sociales repercutan en los salarios.
- d) De la elasticidad de la curva de demanda de trabajo, que, a su vez, depende, entre otros factores, de las posibilidades de sustitución del trabajo por capital y de la importancia relativa que representan los costes laborales en el coste total de producción; cuanto más elástica sea la demanda de trabajo

mayor será la traslación en menores salarios de las cotizaciones sociales.

- e) De la elasticidad demanda-precio del producto, cuanto mayor sea esa elasticidad menor la posibilidad de trasladar las cotizaciones a los precios.
- f) Y, finalmente, de la situación de la economía (cuanto más favorable y expansiva sea mayores serán las posibilidades de trasladar cotizaciones sociales a precios más altos y menores serán las posibilidades de trasladarlas a salarios más bajos), y de la política económica que el Gobierno instrumente en cada momento, o lo que es lo mismo de la mayor o menor importancia que se dé a la estabilidad de los precios, al empleo y a la distribución de la renta.

La evidencia empírica en relación a la traslación de las cotizaciones empresariales a los salarios y/o a los precios en nuestro país no es muy abundante. Aun así, de los pocos estudios disponibles parece deducirse que, al menos parcialmente, existe algún grado de traslación de las cotizaciones sociales que limita el efecto que las mismas tienen en los costes laborales y en el empleo.

Argimón y González-Páramo⁸⁸, en un análisis referido al período 1980-84 concluían que no puede descartarse la hipótesis de que la cotización empresarial a la Seguridad Social sea soportada por los trabajadores, vía salarios. Isabel Escobedo (1992), en otro estudio referido al período 1975-83, deduce que, al menos, un 40% de las cotizaciones sociales empresariales se trasladan hacia menores salarios netos reales de los

trabajadores. Por último, en los distintos estudios que recientemente se han elaborado para analizar los efectos que sobre el empleo tienen una rebaja en las cotizaciones sociales compensada con un aumento del IVA, se supone que la disminución de las cotizaciones favorece una reducción de los precios y un aumento de los salarios, lo que significa que, al contrario, las mayores cotizaciones a cargo de los empresarios repercuten en precios más elevados y/o en salarios netos menores que los que se pagarían si las cotizaciones sociales fuesen inferiores⁸⁹.

A lo anterior hay que añadir que si se relaciona el peso relativo de las cotizaciones sociales a cargo de los empresarios en el P.I.B. o en el conjunto de las remuneraciones salariales con la tasa de paro de cada país no existe ninguna relación claramente definida⁹⁰. Existen países en los que las cotizaciones salariales empresariales tienen un peso relativo muy elevado, como Suecia, Austria y Alemania, en los que la tasa de paro es inferior a otros países con menor importancia relativa de las cotizaciones empresariales y, en cambio, existen otros países en los que siendo muy escasa la importancia de esas cotizaciones la tasa de paro es relativamente elevada, como Irlanda y Dinamarca.

Ello es debido a que existen otros factores que pueden influir en el empleo, al menos en la misma medida que las cotizaciones empresariales, como pueden ser, en referencia a España, los cambios

⁸⁸ Isabel Argimón y José Manuel González-Páramo (1987), págs. 3-12.

⁸⁹ Dos resúmenes de los últimos estudios realizados en España pueden verse en Gabriel Vilches Orrico y Rafael Salas del Mármol (1996), págs. 191-203, y en Miguel Nadal Segala (1994), págs. 158-170. En el artículo de Gabriel Vilches y Rafael Salas de Mármol, también se efectúa un análisis teórico de los efectos de las reducciones de las cotizaciones sociales desde la perspectiva de un análisis parcial basado en un modelo perfectamente competitivo.

⁹⁰ Véase el análisis que efectúan M. Fernández, J.M. Ponz y D. Taguas (1994) en las páginas 166-170.

en la estructura productiva que se ha producido en las últimas décadas en la economía española, con un descenso muy intenso del empleo agrícola; la influencia de las políticas monetarias restrictivas y la existencia de costes financieros más elevados que en la mayoría de los países industrializados; la sobrevaloración del tipo de cambio de la peseta en muchos años de la década de los ochenta y noventa; la escasez relativa de capital en la economía española; las rigideces existentes en el mercado de trabajo y la persistencia de un exceso de regulación y de control monopolista en determinados sectores estratégicos, la mayoría de ellos pertenecientes a los servicios.

Las razones anteriores dan idea de lo difícil que es establecer una relación directa entre cotizaciones sociales a cargo de los empresarios y los costes laborales y la capacidad generadora de empleo de una economía⁹¹, aunque, en cualquier caso, un nivel muy alto de dichas cotizaciones puede dificultar o limitar la contratación de trabajadores por parte de las empresas y contribuir a explicar la reducida estabilidad del empleo existente.

5. LA REDUCCIÓN DE LAS COTIZACIONES SOCIALES Y SU SUSTITUCIÓN POR OTROS IMPUESTOS. ALTERNATIVAS DE REFORMA DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Los efectos regresivos sobre la distribución de la renta de un sistema de financiación de la Seguridad Social

⁹¹ Alain Euzéby(1995), págs 255-271, analiza distintas razones que dificultan la posibilidad de establecer una relación claramente determinante entre esas variables.

basado, preferentemente, en las cotizaciones sociales y las posibles consecuencias que del mismo se pueden derivar sobre los costes laborales de las empresas y el empleo de la economía pueden explicar las propuestas que desde distintas instituciones, entre las que destacan a nivel internacional la O.C.D.E. y la Comisión Europea, se hacen para reducir la importancia de esas cotizaciones. Como difícilmente dichas propuestas de reducción de las cotizaciones pueden ir acompañadas de una disminución del gasto en protección social de la misma medida o de un aumento importante del déficit público, la alternativa a la disminución de las cotizaciones es aumentar algún otro impuesto o crear alguno nuevo.

Entre estas propuestas de compensación de las cotizaciones sociales por otros impuestos destaca la realizada por la Comisión de la Unión Europea en su "Libro blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo"⁹², en el que al considerar las cotizaciones sociales como uno de los factores importantes en la explicación del alto nivel de paro existente en Europa, en relación a EE.UU y Japón, propone la reducción de las cotizaciones sociales y su compensación, para evitar el aumento del déficit público que en otro caso se produciría si se quiere mantener el nivel existente de protección social, con el aumento de otros impuestos, como son los que gravan la utilización de recursos naturales escasos y la energía (impuesto CO₂/energía), los impuestos sobre el tabaco y las bebidas alcohólicas, los impuestos sobre el capital o el I.V.A.

Los problemas de coordinación comunitaria y de armonización fiscal que plantean los impuestos sobre la energía y

⁹² Comisión de las Comunidades Europeas (1993), págs. 149-156.

el capital y las consecuencias sobre la competitividad e inversión de las empresas de dichos impuestos, así como las dificultades existentes en casi todos los países europeos para elevar los impuestos directos, como es el caso del IRPF, han propiciado que las propuestas que han contado con mayor apoyo hayan sido las del aumento de los impuestos indirectos, tabaco y bebidas alcohólicas, en particular, y el I.V.A. , sobre todo este último por su mayor capacidad recaudatoria⁹³.

La ventaja comparativa del I.V.A. en relación a las cotizaciones a la Seguridad Social se justifica además en que la mayor importancia de las cotizaciones a cargo de los empresarios provoca un encarecimiento de las exportaciones y una pérdida de competitividad de la economía, porque mientras que dichas cotizaciones no pueden desgravarse en frontera en las exportaciones de nuestros productos al extranjero sí que pueden deducirse los impuestos indirectos cuando se exportan productos españoles a otros países por la Regla III del G.A.T.T.

En nuestro país, desde hace algunos años se han venido estudiando las posibles repercusiones que sobre el empleo, el déficit público y el nivel de precios podrían derivarse de la sustitución de cotizaciones sociales por el I.V.A.⁹⁴.

Del análisis de estos trabajos empíricos se deduce la dificultad de obtener conclusiones determinantes sobre los efectos sobre el empleo y la inflación de la sustitución de cotizaciones sociales por el

I.V.A., obteniéndose en la mayoría de estos estudios resultados muy moderados en relación a la reducción de los costes laborales y al aumento del empleo⁹⁵.

El efecto sobre el empleo de la reducción en un punto porcentual del tipo de cotización a la Seguridad Social, compensado con el crecimiento del IVA, varía, según las hipótesis realizadas en cada uno de los estudios, desde las consecuencias negativas en los estudios de L. Benelbas y otros a un crecimiento final de la población ocupada, una vez transcurrido un período de unos cinco años, que fluctuaría entre el 0,16% del estudio de A. Zabalza y el 0,47% del de Fernández, Ponz y Taguas, lo que en ningún caso llegaría a incrementar el empleo en más de 60.000 personas por cada punto de reducción del tipo de cotización. Por ello, que un incremento sustancial de la población ocupada, en torno a 300.000 personas, requeriría de una reducción de, aproximadamente, cinco puntos del tipo de cotización a la Seguridad Social⁹⁶.

La dificultad para alcanzar conclusiones definitivas sobre este asunto se debe a los efectos contradictorios que sobre los precios y el empleo pueden derivarse de la compensación de una reducción de las cotizaciones sociales por el aumento del I.V.A.

⁹⁵ Entre los estudios más recientes que, a su vez, resumen algunos de los estudios citados en la nota anterior destacan los artículos de M. Fernández, J. M. Ponz y D. Taguas (1994) y G. Vilches y R. Salas (1996).

⁹⁶ En el artículo de G. Vilches y R. Salas (1996) se resume el impacto final que sobre el empleo, los precios y el incremento en los tipos del IVA necesarios para compensar las pérdidas de recaudación se derivaría de una reducción en un punto porcentual del tipo de cotización, según algunos de los estudios realizados.

Impacto global	Zabalza	Servén	Fernández Ponz y Taguas	Vilches y Salas
Incremento % en el empleo	+0,16	+0,27	+0,47	+0,43
Incremento % en los precios	+0,25	+0,08	0,00	-0,06
Incremento en los tipos de IVA para compensar las pérdidas de recaudación (%)	+0,60	+0,37	+0,28	+0,32

⁹³ El artículo de Alain Euzéby (1995) hace un repaso a los problemas que plantearía el aumento de distintos impuestos para compensar la reducción de las cotizaciones sociales.

⁹⁴ Entre los estudios más antiguos cabe referirse a los siguientes: L. Benelbas, L. Manzanedo y L. Sastre (1986); L. Benelbas, L. Sastre y D. Taguas (1987); A. Zabalza (1988); A. Zabalza, C. Molinas y M. A. Lasheras: (1987); R. D. Rogerson (1990) y L. Servén (1990).

Si parte de las cotizaciones sociales a cargo del empresario se han conseguido trasladar hacia los trabajadores (traslación hacia atrás), vía menores salarios, o hacia los consumidores (traslación hacia adelante), vía mayores precios, la disminución de dichas cotizaciones sociales no conduce, necesariamente, al menos en la misma medida, a un descenso del coste laboral unitario. En el caso que se hubiese producido una traslación hacia los trabajadores o, lo que sería lo mismo, de que los trabajadores tuviesen la impresión de que esa traslación se ha producido, cuando se reduzcan las cotizaciones sociales los Sindicatos intentarán conseguir aumentos salariales más elevados que compensarán, parcialmente, las menores cotizaciones a cargo de los empresarios.

Por otro lado, el aumento de los impuestos indirectos destinado a compensar la disminución de las cotizaciones dará lugar a una mayor inflación, estimada en algunos de los estudios realizados en los últimos años⁹⁷ en torno a 0,5 puntos de inflación por cada punto de crecimiento del I.V.A. . El crecimiento de los precios provocado por el aumento del I.V.A. que, difícilmente, se compensará por el efecto deflacionista de la disminución de las cotizaciones sociales, debido al comportamiento asimétrico de los precios, sobre todo en los mercados imperfectamente competitivos, en los que la flexibilidad de los precios al alza es elevada pero la flexibilidad a la baja de los mismos es reducida⁹⁸, dará lugar, probablemente, a un aumento final de los precios, que intentarán compensar los Sindicatos en la

negociación colectiva con un mayor crecimiento de los salarios, que, a su vez, frenará y limitará los efectos positivos que la reducción de las cotizaciones puede tener sobre los costes laborales.

Además de todo lo señalado, existen una serie de problemas que afectan a la capacidad recaudadora y a los efectos económicos finales del crecimiento del I.V.A., que conviene tener en cuenta antes de sustituir las cotizaciones sociales por IVA, entre los que destacan los siguientes:

- a) La importancia del comercio intracomunitario en nuestro país (alrededor de las dos terceras partes de las exportaciones españolas se destinan a otros países de la Unión Europea) y el tratamiento del I.V.A. en dichas exportaciones como comercio interno, que impedirá, sobre todo cuando se produzca finalmente la armonización fiscal de ese impuesto en la Comunidad, su desgravación en frontera, anulando los efectos positivos que, según la Regla III del G.A.T.T., sobre la competitividad de las exportaciones españolas a Europa podría tener el I.V.A. en relación a las cotizaciones sociales.
- b) La existencia de diferentes tipos impositivos del I.V.A. (normal, 16%; reducido, 7%, y superreducido, 4%), junto a la exención en dicho impuesto de ciertos bienes, hace que, como señala Miguel Ángel López García⁹⁹, no sea un impuesto perfectamente neutral, en contra de lo que se suele defender cuando se compara con las cotizaciones a la Seguridad Social, que repercuten de forma diferente en los distintos sectores y tipos de empresa, según cuál sea el tipo efectivo de dichas cotizaciones en cada caso.

⁹⁷ Véase, entre otros, los siguientes estudios: J. Burgos, H. Ruiz y D. Taguas (1992); Banco de España (1993) y M. Fernández, J.M. Ponz y D. Taguas (1994).

⁹⁸ Véase el artículo de G. Vilches y R. Salas (1996), en el que se explicitan los supuestos de flexibilidad de los precios en un análisis de equilibrio parcial en un mercado perfectamente competitivo.

⁹⁹ López García (1987a) y (1987b).

- c) La limitación de la capacidad recaudatoria del I.V.A. por la existencia de un fuerte nivel de fraude¹⁰⁰, que puede elevarse al aumentar el tipo impositivo del I.V.A.
- d) La dificultad que puede plantear el aumento desordenado del I.V.A. por parte de cada país, desde el punto de vista comunitario, por falsear la competitividad entre los distintos países y poner en peligro la aproximación de los tipos impositivos y la armonización fiscal de este impuesto¹⁰¹.

Estos problemas se compensan, en parte, porque los efectos del I.V.A. sobre los costes laborales son menos directos que las cotizaciones sociales, porque la base impositiva del I.V.A.(consumo) es mayor que la base impositiva de las cotizaciones (salarios) y porque en nuestro país los tipos impositivos del I.V.A. siguen siendo los más bajos de toda la Unión Europea, después de Luxemburgo y Alemania, lo que hará que en el futuro estos tipos tengan que aumentar si se pretende la armonización de la imposición indirecta a escala europea.

En cualquier caso, la dificultad existente para valorar y cuantificar los efectos que sobre el empleo y la inflación tiene la reducción de las cotizaciones sociales compensada con un aumento del I.V.A., junto al fuerte descenso que se tendría que producir en las mismas para que se redujera en una medida importante el nivel de paro existente en nuestro país, plantea

dudas importantes sobre la viabilidad de esta propuesta, además de que entorpecería el cumplimiento del requisito de la Unión Monetaria en materia de inflación, por el efecto final que sobre el crecimiento de los precios tendría el aumento del I.V.A.

A ello hay que añadir la conveniencia de mantener una estrecha relación entre la cuantía de las prestaciones y la cuantía de las cotizaciones en un sistema de Seguridad Social de reparto, que se fundamente en las prestaciones económicas contributivas, como es el caso español. También hay que tener en cuenta que una disminución de las cotizaciones sociales aceleraría el proceso, que se está produciendo en los últimos años, de reducción del excedente entre cotizaciones y prestaciones económicas contributivas, lo que pondría en cuestión el compromiso adquirido en el Pacto de Toledo de que las cotizaciones sean suficiente para financiar las prestaciones contributivas¹⁰² y para constituir un fondo de reserva que atenúe los efectos sobre la financiación de la Seguridad Social de los ciclos económicos.

Por todo ello, parece más recomendable proceder al estudio de las consecuencias de una reducción de las cotizaciones sociales selectiva, dirigida a los trabajadores menos cualificados, con salarios más bajos¹⁰³, que podría compensarse con un aumento de la base de cotización de los trabajadores con salarios más elevados, que todavía tienen un tipo efectivo de cotización inferior al nominal o legal y al del resto de los trabajadores.

¹⁰⁰ Francisco Melis (1992) estima el fraude del I.V.A. en el 28% de la recaudación teórica.

¹⁰¹ Comisión Europea (1993), pág. 154.

¹⁰² Para analizar la relación actual entre cotizaciones y el conjunto de las prestaciones de la Seguridad Social puede verse Isabel Mendoza y Ángela Blanco (1996).

¹⁰³ Véase Comisión Europea (1993) y J. H. Dréze y E. Malinvaud(1993).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBI, E., CONTRERAS, C., GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. y ZUBIRI, I. (1992): *Teoría de la Hacienda Pública*. Ariel Economía. Madrid.
- ÁREA DE ESTADÍSTICA DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES (1996): *El tipo efectivo de cotización a la Seguridad Social y la distribución de las empresas*. Instituto de Estudios Fiscales. Papeles de Trabajo n.º 22/1996.
- ARGIMÓN, I. y GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. (1987): *Traslación e incidencia de las cotizaciones sociales por niveles de renta en España, 1980-1984*. Fundación FIES, Documento de trabajo n.º 01/1987.
- BANCO DE ESPAÑA (1993): "Efectos de los cambios en la imposición indirecta en 1992", *Boletín Económico*, marzo.
- BENELBAS, L., MANZANEDO, L. y SASTRE, L. (1986): "Sustitución de la cuota empresarial a la Seguridad Social por imposición directa en España". *ICE*, n.º 638.
- BENELBAS, L., SASTRE, L. y TAGUAS, D. (1987): "Efectos sobre la demanda de empleo de la sustitución de las cuotas empresariales por IVA", *ICE* n.º 647.
- BURGOS, J., RUIZ, H. y TAGUAS, D. (1992): *Una evolución del impacto económico de la modificación de los tipos de imposición directa*, Ministerio de Economía y Hacienda, Dirección General de Planificación, Documento de Trabajo 92003.
- CALVIÑO, N. y LORENTE, J. R. (1994): "Cotizaciones sociales y empleo", en *Síntesis de Indicadores Económicos*, Dirección General de Previsión y Coyuntura (M.E.H.), mayo.
- COMISIÓN EUROPEA (1996a): *Europa. La protección social en 1995*. Luxemburgo.
- (1996b): MISSOC. *La protection sociale dans les états membres de l'Union Européenne. Situation au 1er juillet 1995 et évolution*. Luxemburgo.
- (1995): *El empleo en Europa. 1995*. Luxemburgo.
- (1993): *Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI. Libro blanco*. Luxemburgo.
- DE MIGUEL CASTAÑO, C. y GONZÁLEZ CALBET, L. (1997): "Los costes laborales en España: Un análisis comparativo". *Economistas* n.º 74. Extra.
- DRÉZE, J. H. y MALINVAUD, E. (1993): "Growth and employment: the scope for a European initiative". *European Economy* n.º 1. Existe traducción castellana en Cuadernos de Información Económica n.º 80-81, noviembre-diciembre, 1993, Fundación F.I.E.S.
- ESCOBEDO LÓPEZ, M.^a I. (1992): *La financiación de la Seguridad Social y sus efectos finales sobre el empleo. Evidencia empírica en España, 1975-1983*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.
- EUROSTAT (1996): *Social Protection expenditure and receipts 1980-94*. Luxemburgo
- EUZÉBY, A. (1995): "Las cotizaciones sociales y el empleo. ¿Reducción o racionalización?". *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 114, n.º 2.
- FERNÁNDEZ, M.^a, PONZ, J. M. y TAGUAS, D. (1994): "La fiscalidad sobre el factor trabajo: un enfoque macroeconómico". *Revista de Economía y Sociología del Trabajo* n.º 25/26, septiembre-diciembre.
- FUNDACIÓN ARGENTARÍA (1997): *Las políticas redistributivas*. II Simposio sobre igualdad y distribución de la renta y la riqueza. Madrid.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. y SANZ SANZ, J. F. (1994): "La fiscalidad sobre el factor trabajo". *Revista de Economía y Sociología del Trabajo* n.º 25-26, septiembre-diciembre.
- INE (1995): *Encuesta de Coste Laboral. Año 1992*, Madrid.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES (varios años): *Empleo, salarios y pensiones en las fuentes tributarias*. Años 1992, 1993 y 1994, publicadas, respectivamente, en los años 1994, 1995 y 1996.
- JIMÉNEZ, A., VICENTE, A., ACHURRA, J. L., QUÍLEZ, M.^a TERESA y JACOB, F. (1993): "Impacto de las prestaciones sociales y su financiación en la renta familiar", en "I Simposio sobre igualdad y distribución de la renta y la riqueza", Vol II, *Sector público y redistribución*. Fundación Argentaría, Madrid.
- LÓPEZ GARCÍA, M. A. (1987a): "Incidencia y percepciones en la financiación de las pensiones públicas". *Papeles de Economía*, n.º 30-31.
- (1987b): "La economía de las pensiones de la Seguridad Social: una introducción" en el libro compilado por dicho autor *La economía del sistema de pensiones de la Seguridad Social*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.
- (1991): "Cotizaciones sociales e imposición sobre la nómina: una nota y una comparación tentativa España-CEE". *Herri-Ekonomiaz-Economía Pública*. n.º 13, 3/1991.
- MELIS, F. (1992): *Notas sobre el fraude fiscal de las empresas españolas*, Instituto de Estudios Fiscales, Mimeo.
- MENDOZA, I. y BLANCO, A. (1996): "¿Cómo se financia cada prestación del Sistema de Seguridad Social?. Evidencias ante una estimación por regímenes", *ICE* n.º 752, abril.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (1996): *Informe Económico-Financiero. Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social 1997*. Madrid.

- MONASTERIO ESCUDERO, C. (1987): "La Seguridad Social en el marco de la financiación del sector público". *Papeles de Economía* n.º. 30-31.
- (1992): "La financiación de las pensiones públicas en España", en *Los sistemas de Seguridad Social y las nuevas realidades sociales*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- MONASTERIO ESCUDERO, C. y SUÁREZ PANDIELLO, J. (1992): "Gasto social en pensiones". *Hacienda Pública Española* n.º 120-121.
- MUSGRAVE, R. A. y MUSGRAVE, P. B. (1992): *Hacienda Pública. Teórica y aplicada*. Ed. Me. Graw Hill, 5.^a edición.
- NADAL SEGALA, M. (1994): "Una nota sobre la sustitución de cotizaciones por I.VA". *Cuadernos de Actualidad*. Instituto de Estudios Fiscales, n.º 4/1994.
- OCDE (1996): *Revenue Statistics, 1965-1995*. París.
- (1994): *The O.E.C.D. Jobs Study*. París. Traducido por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales con el título de *Estudio de la O.C.D.E. sobre el empleo*. Madrid, 1997. Vol.II.
- PÉREZ INFANTE, J. I. (1996): "Los presupuestos de la Seguridad Social para el año 1997", *Boletín Económico I.C.E.*, 9-15 de diciembre, n.º 2.526.
- (1994): "Costes laborales y competitividad de la economía española". *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, núm.25/26, Septiembre-Diciembre.
- RABADÁN, I. y SALAS, R. (1996): *Impacto distributivo de las cotizaciones sociales*. Instituto de Estudios Fiscales. Papeles de Trabajo n.º 1/1996.
- ROGERSON, R. D. (1990): "Los efectos sobre el empleo de impuestos sobre la masa salarial y sobre el valor añadido, con una aplicación a España", en *Estudios sobre participación activa, empleo y paro en España*, FEDEA.
- SERVÉN, L. (1990): "La sustitución de cotizaciones sociales por IVA. Una evaluación", en *Estudios sobre participación activa, empleo y paro en España*, FEDEA.
- VILCHES ORRICO, G. y SALAS DEL MÁRMOL, R. (1996): "La sustitución de cuotas a la Seguridad Social por IVA". *Hacienda Pública Española*, n.º 136.
- ZABALZA, A. (1988): "Efectos económicos de las cotizaciones a la Seguridad Social", en: *La fiscalidad de la empresa*, FEDEA. Madrid.
- ZABALZA, A., MOLINAS, C. y LASHERAS, M. A. (1987): *Evaluación de la política de sustitución de cuotas a la Seguridad Social por IVA*. Documento de Trabajo de la Dirección General de Planificación, Ministerio de Economía y Hacienda.