



Integración de las cotizaciones sociales y el impuesto sobre la renta de las personas físicas. Análisis y propuestas para España

José Miguel Galindo Felipe

Doble Grado en Derecho y Economía.

Universidad de Castilla-La Mancha

Opositor al Cuerpo Superior de Inspectores de Hacienda del Estado (España)

jmgalindofelipe@hotmail.com | <https://orcid.org/0009-0003-6373-0430>

Este trabajo ha sido seleccionado para su publicación por: don Julio García Saavedra, doña Eva María Martín Díaz, don Jesús Rodríguez Márquez, doña Aurora Ribes Ribes y don Eduardo Verdún Fraile.

Extracto

Las cotizaciones sociales son la principal fuente de financiación de la Seguridad Social. Sin embargo, aunque se encuentran separadas del sistema tributario, la doctrina es unánime al considerar que su naturaleza jurídica es la de un impuesto. Además, a pesar de ser satisfechas tanto por empresarios como por trabajadores, también existe un amplio consenso a la hora de considerar que gravan los rendimientos del trabajo.

En consecuencia, existen dos figuras impositivas que recaen sobre el salario de los trabajadores, las cotizaciones sociales y el impuesto sobre la renta de las personas físicas. Esto lleva a plantear la posibilidad de integrar, en mayor o menor medida, ambos impuestos, con el fin de optimizar la gestión de los recursos públicos y facilitar a los ciudadanos el cumplimiento de sus obligaciones para con la Administración. En este sentido, son muy variadas las medidas que pueden implementarse, ya sea el establecimiento de algunos trámites administrativos comunes, ya sea una unión plena y absoluta de ambas figuras.

Palabras clave: cotizaciones sociales; IRPF; integración; eficiencia.

Recibido: 04-05-2022 / Aceptado: 13-09-2022 / Revisado: 30-06-2023 / Publicado: 05-09-2023

Cómo citar: Galindo Felipe, J. M. (2023). Integración de las cotizaciones sociales y el impuesto sobre la renta de las personas físicas. Análisis y propuestas para España. *Revista de Contabilidad y Tributación. CEF*, 485-486, 53-84. <https://doi.org/10.51302/rcyt.2023.19339>



Integration of Social Security contributions and the personal income tax. Analysis and proposals for Spain

José Miguel Galindo Felipe

This paper has been selected for publication by: Mr. Julio García Saavedra, Mrs. Eva María Martín Díaz, Mr. Jesús Rodríguez Márquez, Mrs. Aurora Ribes Ribes and Mr. Eduardo Verdún Fraile.

Abstract

Social Security contributions are the main funding source of Social Security. However, instead of they are not part of the tax system, doctrine is unanimous in considering that their legal nature is that of a tax. Even more, although they are paid by both employers and workers, it is widely agreed they are taxes on the labour income.

Hence, wages are being taxed by two different taxes, social contributions and the personal income tax. This is the reason why we consider the possibility of integrating, to a greater or lesser degree, both taxes, to optimize the management of public resources and facilitate citizens to fulfil their obligations to the Administration. In this sense, there are numerous measures to be applied, either unifying some administrative procedures, to a complete and absolute union of both taxes.

Keywords: Social Security contributions; personal income tax; integration; efficiency.

Received: 04-05-2022 / Accepted: 13-09-2022 / Review: 30-06-2023 / Published: 05-09-2023

Citation: Galindo Felipe, J. M. (2023). Integración de las cotizaciones sociales y el impuesto sobre la renta de las personas físicas. Análisis y propuestas para España. *Revista de Contabilidad y Tributación. CEF*, 485-486, 53-84. <https://doi.org/10.51302/rcyt.2023.19339>



Sumario

1. Introducción
 2. El sistema de cotizaciones a la Seguridad Social y su naturaleza tributaria
 - 2.1. La obligación de cotizar y estructura del régimen de las cotizaciones
 - 2.2. Naturaleza tributaria de las cotizaciones a la Seguridad Social
 3. Integración de las cotizaciones sociales con el impuesto sobre la renta. La experiencia internacional
 - 3.1. Argumentos a favor de la integración entre cotizaciones sociales e impuesto sobre la renta
 - 3.2. Experiencias internacionales de procesos de integración
 4. Propuestas de integración de las cotizaciones sociales con el IRPF
 - 4.1. Dificultades del proceso de integración
 - 4.2. Propuesta n.º 1. Integración de procedimientos
 - 4.3. Propuesta n.º 2. Conversión de las cotizaciones sociales en un genuino impuesto sobre las nóminas
 - 4.4. Propuesta n.º 3. Inclusión de las cotizaciones sociales en el IRPF
 5. Conclusiones
- Referencias bibliográficas



1. Introducción

El artículo 41 de la Constitución española (CE) concibe la Seguridad Social como un «régimen público para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en el caso de desempleo». Se trata, pues, de un «subsistema dentro del sector público» (Fernández Pavés, 1996, p. 9). Sin embargo, es destacable que la vía de financiación de este «subsistema», las cotizaciones sociales, constituyen la principal fuente de ingresos del sector público: en 2022 aportaron un total de 140.282 millones de euros a las arcas públicas (*Revista de la Seguridad Social*, 30 de marzo de 2023), frente a los 109.485 millones que aportó el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) o los 82.595 millones recaudados por el impuesto sobre el valor añadido (IVA) (Agencia Estatal de Administración Tributaria [AEAT], s.f.).

Precisamente por ser la primera fuente de financiación del sector público resulta llamativo que se encuentre excluida del sistema tributario general. Así, la disposición adicional segunda de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT), proclama que dicha norma no resulta aplicable a los recursos económicos de la Seguridad Social, los cuales se rigen por su propia normativa. Como consecuencia de esta exclusión, las cotizaciones sociales no son competencia del Ministerio de Hacienda, no se recaudan por una Administración tributaria, siguen sus propios procedimientos de aplicación, recaudación e inspección y cuentan con una caja de tesorería independiente a la del Tesoro Público.

Sin embargo, a pesar de que, jurídicamente, se les proporcione un tratamiento diferenciado y separado de los tributos, la doctrina española es unánime a la hora de considerar que las cotizaciones sociales tienen naturaleza tributaria. En este sentido, para el catedrático de la Universidad de Sevilla, Fernando Pérez Royo (2021, p. 58), el sistema de la Seguridad Social funcionaría como un sistema propio, pero paralelo al tributario, que «se alimenta fundamentalmente de cotizaciones de empresarios y trabajadores, cuya naturaleza es sustancialmente idéntica a la del tributo». Este reconocimiento del carácter tributario de las cotizaciones sociales constituye el punto de partida a nuestro trabajo, pues se trata de una realidad que abre la puerta a numerosas posibilidades, entre ellas, la de adoptar determinadas reformas que mejoren el funcionamiento de las Administraciones públicas.

En lo que afecta a la Administración tributaria, todo Estado persigue el objetivo de dotarse de un sistema tributario óptimo. En el caso español ese objetivo también se encuentra plenamente vigente, como así dejó patente el Comité de personas expertas para elaborar el Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria (CLBRT) en su informe. Publicado en marzo de 2022, fueron tres sus líneas de actuación: ajustar la estructura tributaria, mejorar el diseño de ciertas figuras impositivas y analizar el impacto sobre la desigualdad (CLBRT, 2022, p. 18). Ello con la finalidad de garantizar la suficiencia de los recursos y la mejora de la eficiencia del sistema (CLBRT, 2022, p. 17).

Un medidor de dicho objetivo, a efectos comparativos, es el Índice de Competitividad Fiscal, elaborado por el Instituto de Estudios Económicos. El objetivo del índice es comparar los sistemas tributarios de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y clasificarlos atendiendo a su capacidad para crear un entorno favorable para el crecimiento y el progreso socioeconómico. En el año 2022, a España le correspondió la posición 34 de los 38 países de la OCDE (Instituto de Estudios Económicos, 2023, p. 6), lo cual evidencia que nuestro país cuenta con un amplio margen de mejora en este ámbito. No en vano, un sistema tributario ineficiente y mal diseñado distorsiona la toma de decisiones y dificulta el desarrollo económico de los países.

Siguiendo por esta línea, una propuesta interesante para mejorar y optimizar un sistema tributario es promover la integración entre las cotizaciones sociales y el impuesto sobre la renta. El economista escocés James Mirrlees, Premio Nobel de Economía en el año 1996, fue uno de los grandes defensores de esta medida, criticando que la separación entre ambas figuras tributarias reduce la transparencia de un sistema tributario e impone cargas extraordinarias a los ciudadanos (Mirrlees, 2011, p. 141). El propio Mirrlees (2011, pp. 26-27) ha llegado a enumerar los objetivos que debe tratar de alcanzar cualquier sistema tributario:

- a) Promover el bienestar económico de los ciudadanos y corregir las externalidades negativas que generan con sus acciones.
- b) Intentar que el bienestar y la eficiencia económica se vean afectados lo menos posible por los efectos negativos de los tributos.
- c) Minimizar los costes de funcionamiento de la Administración y del cumplimiento de las obligaciones tributarias.
- d) Garantizar la equidad y ausencia de discriminación de los contribuyentes en los procedimientos administrativos.
- e) Dotar de mayor transparencia al sistema y hacerlo más comprensible a los ciudadanos.

La importancia que tendría la integración entre el IRPF y las cotizaciones sociales es que se acercarían las dos fuentes de financiación más importantes del sector público español, reduciendo las distorsiones e ineficiencias que genera su separación, lo cual contribuiría a

alcanzar todos y cada uno de los objetivos planteados por Mirrlees. De tener éxito, se beneficiarían tanto la Administración como los propios ciudadanos, al hacerse un uso más eficiente de sus recursos, lo que en la práctica se traduciría en una mejora de los servicios para los ciudadanos o, incluso, una reducción de la presión fiscal que pesa sobre ellos. Además, conviene también recordar que la deuda pública de nuestro país ascendió en marzo de 2023 al 113 % del producto interior bruto (Banco de España, 17 de mayo de 2023), por lo que toda medida que sirva para optimizar los recursos públicos y contener el gasto de la Administración debería considerarse.

En este trabajo nos proponemos, tras demostrar que las cotizaciones sociales son, efectivamente, un impuesto que recae sobre el salario de los trabajadores, señalar los beneficios que se obtendrían con un eventual proceso de integración con el IRPF y con qué posibles vías cuenta nuestro país para adoptar dicho proceso, inspirándonos en las distintas experiencias internacionales que existen en este ámbito.

2. El sistema de cotizaciones a la Seguridad Social y su naturaleza tributaria

Las cotizaciones sociales ostentan una naturaleza tributaria, pues reúnen las características inherentes a cualquier tipo de tributo. Aun siendo una mera discusión doctrinal, es una realidad que abre la puerta a varias posibilidades de reforma del sistema de cotizaciones. Con todo, resulta necesario que antes profundicemos en el contenido de la obligación de cotizar a la Seguridad Social y delimitemos las líneas generales del régimen de cotizaciones sociales.

2.1. La obligación de cotizar y estructura del régimen de las cotizaciones

A) La obligación de cotizar

Conceptualmente, la cotización social es una aportación de recursos financieros por parte de unos sujetos pasivos, empresarios y trabajadores, en el marco de la Seguridad Social (López y López, 2020, pp. 153-164). Esta es la definición económica, si bien a nosotros nos interesan más las implicaciones de su perspectiva jurídica: nos encontramos ante una relación jurídica que vincula a empresarios, trabajadores y entes públicos.

Por su lado, la obligación de cotizar cuenta con elementos subjetivos, objetivos y temporales, en los cuales es necesario detenernos:

- a) Respecto a los elementos subjetivos, encontramos los sujetos activos y pasivos. En los primeros aparecen el Estado, que impone la obligación de cotizar, y la Tesorería

General de la Seguridad Social (TGSS), ente público encargado de la recaudación de las cotizaciones, en virtud del artículo 21 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre (LGSS). Son sujetos pasivos las personas, físicas o jurídicas, y las entidades sin personalidad jurídica a las que se impone la obligación de cotizar. En esencia, se corresponden con los empresarios y los trabajadores, aunque existen las figuras de los responsables solidarios y subsidiarios y los sucesores *mortis causa*.

- b) Como elemento objetivo aparece la cuota a satisfacer a la TGSS, esto es, el pago de una cantidad de dinero a dicho ente público. Según el artículo 6 del Reglamento General sobre Cotización y Liquidación de otros Derechos de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 2064/1995, de 22 de diciembre, esta cuota expresa el importe dinerario de la obligación de cotizar, fruto de aplicar un tipo de cotización a una base de cotización, determinada por el salario recibido por el trabajador.
- c) El elemento temporal se centra en la prestación de una actividad laboral, de tal manera que la obligación de cotizar nace desde que se inicia la prestación laboral, manteniéndose durante todo el periodo en el que se desarrolle.

B) El régimen de las cotizaciones sociales

Vista la obligación de cotizar, pasamos a analizar la articulación de las cotizaciones sociales¹ en nuestro ordenamiento para entender y delimitar el campo de estudio de nuestro trabajo. Lo primero de todo es destacar que el sistema español de Seguridad Social está conformado por distintos regímenes de cotización (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, s.f.). El más importante de todos es el Régimen General de la Seguridad Social, que incluye a los trabajadores por cuenta ajena y asimilados, salvo que les resulte de aplicación alguno de los Regímenes Especiales de la Seguridad Social (art. 136.1 LGSS). Tres son estos Regímenes Especiales: el de los Trabajadores Autónomos, el de la Minería del Carbón y el de los Trabajadores del Mar. No obstante, esta estructura del sistema en nada afecta al estudio que pretendemos realizar, pues Martínez Azuar (1997, pp. 103-112), profesor de la Universidad de Alicante, demuestra en un análisis individualizado que las especialidades de cada Régimen no afectan a las conclusiones alcanzadas sobre la naturaleza tributaria de las cotizaciones sociales. Es más, se sirve del IVA o de los rendimientos del IRPF como ejemplo de figuras tributarias que cuentan con regímenes especiales en la determinación de sus cuotas impositivas. Así, aunque el desarrollo de este trabajo se centra en la normativa y características del Régimen General, nuestras conclusiones alcanzan plenamente a los Regímenes Especiales.

¹ Aunque las cotizaciones sociales constituyen la principal fuente de financiación de la Seguridad Social, no son la única vía de ingresos. Estas se encuentran enumeradas en el artículo 109.1 de la LGSS, donde, junto con las cotizaciones sociales, encontramos las transferencias directas del Estado, los ingresos por tasas o recargos, los ingresos procedentes de su patrimonio y otros ingresos.

Una segunda nota característica de los regímenes de cotización es que cuentan con dos aportaciones diferenciadas, la de los trabajadores y la de los empresarios por cuya cuenta trabajen (art. 141 LGSS). Hablaremos entonces de una cotización empresarial y una cotización obrera o por cuenta del trabajador, pues tanto empresarios como trabajadores quedan obligados al pago de su respectiva cuota, aunque la del trabajador sea ingresada por el empresario a la TGSS (aunque en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos empresario y trabajador coinciden en la misma persona, Martínez Azuar ilustra en su ya mencionado análisis que la cotización social de los trabajadores autónomos puede equipararse a la cuota obrera).

Ahora bien, al ser las cuotas del empresario y del trabajador dos aportaciones distintas, podría aducirse que deben estudiarse de forma separada. Así lo expresa el propio Martínez Azuar (1997, p. 31), al señalar que existen diferencias entre una y otra en aspectos como el sujeto pasivo o los tipos de gravamen. Sin embargo, las diferencias entre ambas aportaciones no afectan a las consideraciones que podamos realizar sobre la naturaleza tributaria de una y otra aportación, que no es sino el objetivo de este capítulo. De hecho, aunque Martínez Azuar realiza análisis separados, si comparamos el contenido de las conclusiones que alcanza para una y otra aportación, comprobamos que son idénticos en lo que respecta a su naturaleza tributaria. Mantenemos, pues, el criterio de Fernández Pavés (1996, p. 57), para quien nos encontramos ante partes integrantes o aportaciones de una cuota (es una concepción acorde con lo prescrito en el ya citado art. 141 LGSS), de modo que no se puede diferenciar o separar el entendimiento y tratamiento jurídico de una y otra aportación.

Una tercera matización es que la cotización empresarial y obrera no son unitarias. Es decir, cuentan con distintos componentes o conceptos cotizables, a saber: contingencias comunes, contingencias profesionales, horas extraordinarias, desempleo, Fondo de Garantía Salarial (FOGASA) y formación profesional. Sin embargo, las cuotas no están integradas por todos y cada uno de los conceptos anteriores, existiendo diferencias en su composición. En concreto, el empresario no cotiza por el concepto de horas extraordinarias, mientras que en la del trabajador no se incluyen las contingencias profesionales ni el FOGASA.

Es decir, dentro de las cotizaciones sociales encontramos múltiples conceptos, algunos de los cuales sí constituyen «auténticas» cotizaciones a la Seguridad Social y otros que, a pesar de recaudarse de manera conjunta con las anteriores, financian otros organismos distintos a la Seguridad Social (López y López, 2020, pp. 99-101). En nuestro caso, nos centramos en las cotizaciones de empresarios y trabajadores a la Seguridad Social en sentido estricto (Martínez Azuar, 1997, p. 28), esto es, por los conceptos de contingencias comunes, contingencias profesionales y horas extraordinarias. No en vano, son idénticas en sus elementos estructurales, su recaudación tiene la misma finalidad o destino y cuentan con un tratamiento normativo común (Fernández Pavés, 1996, p. 156). Significa que dejamos a un lado de nuestro estudio las cotizaciones al FOGASA, las de desempleo y las de formación profesional, al ser organismos autónomos, distintos de la Seguridad Social y por tener como objetivo financiar entidades ajenas a la propia Seguridad Social.

La última aclaración sobre el sistema de cotizaciones sociales está relacionada con la existencia de dos grandes modalidades de pensiones, las contributivas y las no contributivas. Las primeras quedan administradas y gestionadas por el Instituto Nacional de la Seguridad Social y cubren las contingencias de jubilación, incapacidad permanente y fallecimiento (Instituto Nacional de la Seguridad Social, s.f.). Por su lado, las no contributivas son gestionadas por el órgano competente de las comunidades autónomas. Lo que a nosotros nos interesa es la vigencia del principio de separación financiera (Cubero Truyo, 2018, p. 472), esto es, que el producto de la recaudación por cotizaciones sociales se destine a financiar las pensiones contributivas. No existe una partida concreta que así lo recoja, sino que sus recursos provienen de la recaudación por contingencias comunes (Ruesga Benito, 2012, p. 192). Además, nada impide que puedan utilizarse otras fuentes de financiación (art. 109.2 LGSS). Por lo que se refiere a las no contributivas, su financiación se realiza mediante la recaudación por impuestos generales, a través de las transferencias del Estado.

2.2. Naturaleza tributaria de las cotizaciones a la Seguridad Social

Frente a las tesis jurídico-privatistas que consideran que las cotizaciones sociales tienen una naturaleza análoga a la de una «prima de un contrato de seguro» (Monereo Pérez *et al.*, 2020, p. 156), el mismo Tribunal Supremo llegó a señalar en su Sentencia 1883/1991, de 27 de marzo, fundamento jurídico (FJ) 2.º, que la naturaleza, no ya de la cotización, sino de la propia Seguridad Social, ha evolucionado. Así, habría dejado atrás su condición de seguro social para convertirse «en uno más de los servicios imputables al Estado, que este viene obligado constitucionalmente a prestar, cualquiera que sea su fuente de financiación».

Precisamente, la principal consecuencia de concebir la cotización a la Seguridad Social como la prima de un contrato de seguro es la existencia del principio de contributividad, por el que, en materia de cotizaciones sociales, debe existir una relativa proporcionalidad entre las aportaciones que realizan los trabajadores y las prestaciones que tienen derecho a recibir. Ha sido la vigencia de este principio lo que ha servido de justificación para mantener las cotizaciones excluidas del sistema tributario general. No obstante, cada vez es mayor la quiebra de dicho principio, pues las cotizaciones sociales van garantizando menos derechos futuros. En palabras del premio Nobel Mirrlees (2011, p. 142), al tiempo que «las contribuciones aumentan con la renta, los beneficios no».

En esta línea, el Tribunal Constitucional (TC), en su Sentencia 39/1992, de 30 de marzo, FJ 6.º, ya señaló la pérdida de vigencia del principio de contributividad y que, en consecuencia, de ninguna forma es posible equiparar la cotización social a una prima de seguro:

[...] es innegable que el sistema de protección social, se ha ido separando progresivamente del esquema contributivo y acercándose, de forma cada vez más próxima al concepto de tributación en el que la existencia de la cuota no autoriza

a exigir un determinado nivel de prestaciones, ni su cuantía a repercutir en el nivel o contenido de las mismas y, en tal sentido, es abundante la jurisprudencia constitucional que niega a la cuota de cotización la cualidad de «prima de seguro» de la que se derive necesariamente el derecho a la prestación o pueda dejar de pagarse caso de inexistencia de esta (SSTC 103/1983, 65/1987, 127/1987 y 189/1987).

Con todo, existen opiniones que consideran que, aun reconociendo que las cotizaciones tendrían naturaleza tributaria, al tener un marcado carácter «social» no es posible asimilarlas de forma completa a un tributo (Monereo Pérez *et al.*, 2020, p. 157). Sin embargo, a nuestro juicio, el Estado presta otros servicios que cuentan con ese mismo carácter social y que se financian con cargo a sus ingresos tributarios tales como la sanidad o la educación. Y lo mismo podríamos decir sobre las prestaciones públicas, como las pensiones no contributivas o el ingreso mínimo vital. Es decir, que las cotizaciones tengan un carácter social en nada impide que se les deba reconocer su naturaleza tributaria.

A) Las cotizaciones sociales como tributo

Para determinar si una figura jurídica cualquiera es un tributo debemos examinar si encaja en el «concepto material del tributo», esto es, si reúne los elementos esenciales del concepto de tributo. Se trata de una doctrina consolidada por el TC, según la cual el *nomen iuris* de la figura en cuestión es irrelevante, siendo lo importante si concurren en ella esos elementos (Cubero Truyo, 2018, p. 471). Ejemplo de ese criterio es el que sostuvo en su Sentencia 233/1999, de 16 de diciembre, cuyo objeto fue analizar si unas prestaciones de carácter público introducidas por la Ley de Haciendas Locales tenían carácter tributario o no y, para resolver la controversia, en su FJ 18.º se sirvió del concepto material de tributo, dejando a un lado la calificación formal que se le pudiera haber concedido a la figura en cuestión.

En consecuencia, para desarrollar el carácter tributario de las cotizaciones sociales vamos a seguir el mismo esquema de estudio planteado por el profesor Martínez Azuar (1997, pp. 28-47), esto es, desgranar los elementos esenciales del tributo para analizar su identificabilidad con las cotizaciones sociales. Empero, al contrario de él, nosotros no nos servimos de la definición doctrinal del tributo, sino que acudimos a su normativa reguladora, pues pretendemos realizar un análisis lo más legalista posible. Así, partimos del artículo 2.1 de la LGT, precepto contenedor de la definición de la institución del tributo:

los tributos son ingresos públicos que consisten en prestaciones pecuniarias exigidas por una Administración pública como consecuencia de la realización del supuesto de hecho al que la ley vincula el deber de contribuir, con el fin primordial de obtener los ingresos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos.

Esta definición proporciona los elementos esenciales del tributo. Pasamos a enumerarlos para, acto seguido, analizar en cada uno de ellos su cumplimiento por parte de las cotizaciones sociales:

- a) Son prestaciones exigidas por una Administración pública con base en la competencia que tienen atribuida, lo que implica que son ingresos de naturaleza pública de derecho público (Collado Yurita y Luchena Mozo, 2021, p. 241). Lo mismo se puede decir de las cotizaciones sociales, no habiendo margen de duda sobre su carácter de ingreso público (ya hemos señalado que el ente encargado de su recaudación es la TGSS).
- b) Son prestaciones de naturaleza pecuniaria. En lo que a las cotizaciones sociales se refiere, según el artículo 21 del Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio (RGRSS), su pago debe hacerse en efectivo, ya sea en dinero de curso legal o con otros medios, tales como transferencia o domiciliación bancaria.
- c) Se encuentran sujetos al principio de reserva de ley del artículo 31.3 de la CE, por la que la obligación tributaria debe ser establecida por una norma con rango de ley. La obligación de cotizar se ve afectada por esta exigencia, pues es la LGSS la norma que establece dicha obligación. En concreto, queda contenida en el artículo 18 de la LGSS, al señalar que «la cotización a la Seguridad Social es obligatoria en todos los regímenes del sistema». Otra manifestación de la sujeción de la obligación de cotizar al principio de reserva de ley es que el artículo 19 de la LGSS dispone que las bases y los tipos de cotización son los establecidos cada año en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.
- d) Son prestaciones de carácter coactivo. Este es, seguramente, el rasgo más identificativo de los tributos: su exigencia de forma unilateral por parte del Estado. No en vano, la definición del artículo 2.1 de la LGT habla de «deber de contribuir». Si lo aplicamos a las cotizaciones sociales podemos encontrar la misma coercitividad en el ya citado artículo 18 de la LGSS, al calificarla como obligatoria. De este modo, una vez se realiza el hecho imponible, automáticamente nace la obligación de cotizar, no quedando margen alguno para la voluntad de los obligados al pago.
- e) Su finalidad es la obtención de recursos para financiar el gasto público. Lo mismo sucede con las cotizaciones sociales: su objetivo primordial es allegar recursos a la TGSS, caja única del sistema de la Seguridad Social (art. 21 LGSS).

Comprobamos como, efectivamente, las cotizaciones sociales cumplen con todos los elementos esenciales que caracterizan a los tributos, luego encajan con el concepto material de tributo, desarrollado por el TC, no habiendo entonces duda sobre su naturaleza tributaria. De hecho, Martínez Azuar hace referencia en su análisis a otros elementos que, aunque no aparecen contenidos en la definición de tributo proporcionada por la LGT, sí son considerados por la doctrina. Nos referimos al carácter de prestaciones a título definitivo de los tributos y a la ausencia de un carácter sancionador. Ambas características también son propias de las cotizaciones sociales, lo que refuerza aún más su naturaleza tributaria.

Sin embargo, antes de pasar al siguiente subepígrafe, es necesario señalar las últimas novedades que afectan al concepto de tributo, en concreto, la Sentencia del TC 63/2019,

de 9 de mayo. Su objeto es la inclusión de la categoría «prestación patrimonial de carácter público tributaria y no tributaria» por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público en la disposición adicional primera de la LGT. La citada sentencia se dedica a reiterar su doctrina respecto al artículo 31.3 de la CE, contenedor de la figura «prestaciones patrimoniales de carácter público». El tratamiento que el Alto Tribunal le confiere es el de una categoría más amplia y genérica que la del tributo. De hecho, pueden ser de naturaleza tributaria y no tributaria, ya que, tal y como declara el FJ 5.º de la sentencia, además de reiterar su doctrina sobre el concepto material de tributo, proclama que «el tributo es una especie, dentro de la más genérica categoría de prestaciones patrimoniales de carácter público». Por ello, en lo que a nosotros nos afecta, dado que las cotizaciones sociales son un tributo, se encuadrarían dentro de la genérica categoría de prestaciones patrimoniales de carácter público de naturaleza tributaria, junto con las demás clases de tributos (impuestos, tasas y contribuciones especiales).

En definitiva, existen fuertes argumentos que demuestran que las cotizaciones sociales tienen una naturaleza tributaria. Es más, el señalado desfase de las tesis jurídico-privatistas y el debilitamiento del principio de contributividad implica que no existen motivos jurídicos de suficiente peso para negar la naturaleza tributaria de las cotizaciones. En este sentido, diversos autores como Fernández Pavés (1996, p. 19) o Martínez Azuar (1997, p. 27) llegan a sugerir que son solo causas políticas las que impiden dicho reconocimiento.

B) El hecho imponible de la obligación tributaria

La conclusión sobre la naturaleza tributaria de la obligación de cotizar hace necesario que nos refiramos a su hecho imponible, pues, además de ser el presupuesto de hecho generador de la obligación de contribuir, funciona como el rasgo identificativo de cada tributo, concibiéndose como «el elemento diferencial de las categorías tributarias» (Pérez Royo, 2021, p. 43).

El hecho imponible en abstracto queda definido en el artículo 20 de la LGT como el «presupuesto fijado por la ley para configurar cada tributo y cuya realización origina el nacimiento de la obligación tributaria principal». Aplicado al campo de las cotizaciones sociales, encontramos varias opiniones sobre cuál constituiría su hecho imponible. Para Martínez Azuar (1997, p. 123), viene determinado por «el empleo de trabajadores por cuenta ajena o asimilados». En cambio, para Fernández Pavés (1996, p. 57), el hecho imponible consiste «en el simple hecho de la existencia de una relación laboral», por una interpretación de los artículos 18.2 y 144 de la actual LGSS, pues de ambos se deriva que la obligación de cotizar surge desde el momento de inicio de la prestación de trabajo, manteniéndose la obligación hasta que el trabajador deje de prestar sus servicios.

Aunque estamos ante definiciones similares, nos decantamos por la de Fernández Pavés, al considerar que reúne mejor la esencia del hecho imponible de la cotización social, la existencia de una relación laboral, ya que la definición planteada por Martínez Azuar parece poner su foco en la figura del empresario, cuando empresario y trabajador son sujetos pasivos de la obligación de cotizar en un plano de igualdad.

C) Calificación tributaria de las cotizaciones sociales

Para cerrar el análisis sobre la naturaleza tributaria de las cotizaciones sociales queda otra importante cuestión pendiente de resolver. El artículo 2.2 de la LGT distingue entre tres tipos de tributos: impuestos, tasas y contribuciones especiales. La pregunta que surge entonces es la siguiente: ¿pueden encuadrarse las cotizaciones sociales en alguna de las tres categorías anteriores o, por el contrario, suponen un tributo sui generis? Es el hecho imponible de las cotizaciones sociales lo que nos da la respuesta a la pregunta planteada, para lo cual analizaremos el presupuesto de hecho de las contribuciones especiales, tasas e impuestos para comprobar si las cotizaciones sociales encuentran encaje en alguna de esas tres categorías tributarias.

En lo que a la tasa se refiere, es un tributo previsto por el artículo 2.2 a) de la LGT en el que podemos distinguir dos hechos imponibles: la utilización o aprovechamiento especial del dominio público y la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas. La nota propia de las tasas es que su pago implica la realización de una actividad administrativa: es un ingreso que se debe satisfacer a cambio de un beneficio o servicio administrativo, si bien no tienen necesariamente que estar destinadas a financiar ese concreto servicio. Por ello, descartamos que las cotizaciones sociales puedan clasificarse como tasas. En primer lugar, la obligación de cotizar no nace por una actividad realizada por una Administración, sino por los obligados al pago, esto es, dar trabajo o realizarlo (Fernández Pavés, 1996, p. 31). En segundo lugar, la obligación de cotizar y su cumplimiento no vincula a la Administración a la prestación de un servicio a los cotizantes (Martínez Azuar, 1997, p. 51), no jugando la Administración ningún papel en el hecho imponible de tal obligación (Mateo Rodríguez, 1978, p. 252).

También descartamos la posibilidad de considerar las cotizaciones sociales como un tipo de contribución especial. Según la definición del artículo 2.2 b) de la LGT, la contribución especial es un tributo que nace como consecuencia directa de la realización de una actuación administrativa que repercute en un beneficio, aumento de valor de los bienes o establecimiento o ampliación de servicios para el obligado tributario y, como hemos mencionado antes, el hecho imponible de las cotizaciones sociales no exige actividad administrativa alguna.

Otra nota diferenciadora con las contribuciones especiales es que sus obligados al pago lo son por ser beneficiarios de la actuación administrativa en cuestión, cosa que no sucede con las cotizaciones sociales, en las cuales no se considera el beneficio que empresarios y trabajadores reciben de las mismas, sino únicamente el volumen del salario (Martínez Azuar, 1997, p. 54). En este mismo sentido se pronunció el TC en su Sentencia 103/1983, de 22 de noviembre, en cuyo FJ 3.º señala que no existe una relación automática entre la cotización del obligado y la prestación o servicio público a recibir. De hecho, Fernández Pavés (1996, p. 34) muestra la ausencia de tal relación sinalagmática apuntando la existencia de las pensiones mínimas y máximas y que están obligados a cotizar no solo los trabajadores sino también los empresarios, quienes no recibirían beneficio alguno por parte de la Administración.

La tercera categoría tributaria que nos queda por analizar es la del impuesto, definida en el artículo 2.2 c) de la LGT. Dos son los rasgos que la caracterizan: se exige sin contraprestación alguna por la Administración y ponen de manifiesto la capacidad económica del contribuyente. Respecto al primer rasgo, significa que el pago de un impuesto no implica la percepción por el contribuyente de un servicio, puesto que se satisfacen sin recibir beneficio directo alguno. Es exactamente lo que sucede con las cotizaciones sociales, tal y como acabamos de explicar. En lo que se refiere al segundo de los rasgos, supone que es una actividad del contribuyente lo que genera el nacimiento de la obligación de tributar por el impuesto, revelando su hecho imponible la capacidad económica del contribuyente, esto es, su renta o riqueza (Collado Yurita y Luchena Mozo, 2021, p. 113). En este sentido Martínez Azuar (1997, p. 41) arguye que, en las cotizaciones sociales, es la utilización del factor trabajo y la cuantía de su salario lo que ponen de manifiesto la capacidad económica del empresario, luego las cotizaciones sociales estarían también cumpliendo el segundo rasgo característico de un impuesto.

Por todo lo descrito, podemos afirmar con rotundidad que la obligación de cotizar a la Seguridad Social es una obligación tributaria de naturaleza impositiva. Sin embargo, hay una parte de la doctrina que, a pesar de lo explicado, no identifica las cotizaciones sociales con un impuesto, sino con una exacción parafiscal (Mateo Rodríguez, 1978, pp. 260-262), constituyendo una categoría tributaria autónoma. Se alega que son exigidas por entes públicos distintos de la Administración del Estado, que su recaudación no se ingresa en el Tesoro Público y que están desvinculadas de los Presupuestos Generales del Estado. Sin embargo, ello en nada altera la completa coincidencia de las cotizaciones sociales con los elementos básicos del impuesto. Ante esto, Fernández Pavés (1996, p. 38), siguiendo la doctrina del TC, adopta una posición antiformalista, para quien lo determinante es el contenido material de la institución, siendo irrelevante la concreta norma que la regule y los entes públicos involucrados. Se trata de meras cuestiones formales que no afectan a su naturaleza impositiva (Martínez Azuar, 1997, p. 71).

En consecuencia, por la completa coincidencia de la estructura y elementos de la obligación de cotizar con los rasgos básicos del impuesto, descartamos también que puedan constituir un tributo sui generis. Conceptualmente, las cotizaciones sociales se tratan, sin ningún margen de duda, de un impuesto.

3. Integración de las cotizaciones sociales con el impuesto sobre la renta. La experiencia internacional

La naturaleza impositiva de las cotizaciones sociales constituye un presupuesto necesario para nuestro trabajo, pero no representa un argumento con la fuerza suficiente para defender su integración con el impuesto sobre la renta. Son otros los motivos que nos llevan a proponer su integración: por un lado, ambos impuestos gravan la misma fuente de renta, los salarios de los trabajadores; por otro, su separación en dos sistemas tributarios genera ineficiencias, perjudicando a los ciudadanos y a la propia Administración. Ambos bloques argumentales los desarrollamos seguidamente en el primer subepígrafe, mientras que en el

segundo subepígrafe examinamos las medidas adoptadas en el extranjero de cara a conseguir la integración entre impuestos.

3.1. Argumentos a favor de la integración entre cotizaciones sociales e impuesto sobre la renta

A) Someten a tributación la misma fuente de renta

Al reconocer la naturaleza tributaria de las cotizaciones sociales nos encontramos con que existen dos impuestos directos (el IRPF y las propias cotizaciones sociales) que, aun teniendo hechos imposables distintos, gravan la misma magnitud dineraria, el salario de los trabajadores, y, en ambos casos, con la misma finalidad: allegar recursos al sector público. Sin embargo, pertenecen a dos sistemas tributarios separados y paralelos.

Esta situación no es propia solo de España. Por el contrario, resulta común en los países desarrollados. Como argumenta Pérez Bernabeu (2019, p. 145), la propia OCDE considera las cotizaciones sociales como uno más de los elementos de la fiscalidad que pesa sobre las rentas del trabajo. En su *Taxing Wages report 2023*, la OCDE (2023, p. 2) expone el concepto de «cuña fiscal», entendiéndola como la diferencia entre el salario neto del trabajador y el coste laboral que asume el empleador. Es decir, comprende el producto del impuesto sobre la renta, las cotizaciones sociales del empresario y del trabajador, un posible impuesto sobre las nóminas y otros conceptos. En idéntica línea se posiciona el catedrático de la Universidad de Santiago de Compostela, Antonio López Díaz (s.f., p. 5) quien, al estudiar la cuña fiscal sobre el factor trabajo, afirma que es necesario valorar tanto el peso del IRPF como el de las cotizaciones sociales.

Si a lo dicho le añadimos la ya señalada pérdida de cualquier elemento de contributividad de las cotizaciones sociales, carece de sentido seguir manteniéndolas separadas del IRPF, sobre todo, en términos de eficiencia (Viñuela Díaz, 2014, p. 47). Se conseguiría una mayor transparencia y una simplificación del sistema tributario, lo que se traduciría en una mayor neutralidad y justicia impositivas (Reyes Navarro y Paniagua Soto, 2017, p. 150). Resulta, pues, perfectamente legítimo estudiar la integración de dos figuras tributarias que gravan la misma fuente de renta, el salario del trabajador, proceso del que se reportarían importantes beneficios tanto para la Administración como para los ciudadanos. Es por este motivo que ya hay algunos países que han iniciado procesos de este tipo, tales como Francia, Reino Unido o Dinamarca, a los cuales también nos referiremos.

B) Corrección de las ineficiencias generadas por la separación de los sistemas tributarios

El segundo argumento en defensa de la integración es que la existencia de dos sistemas impositivos diferentes dentro de la misma Administración genera ineficiencias para los Es-

tados (Viñuela Díaz, 2014, pp. 433-435). En consecuencia, resultaría interesante promover procesos que los integren. Podemos sintetizar tales ineficiencias en las siguientes:

- a) La separación supone un mayor coste económico para las arcas públicas. Dado que la Seguridad Social es un sistema propio pero paralelo al tributario, existiría una «duplicidad» de órganos administrativos (entes recaudadores, cuerpos de inspección, de gestión, de resolución de conflictos, órganos directivos, entre otras).
- b) También implica un mayor coste para empresarios y trabajadores, de cara a la gestión y cumplimiento de las obligaciones de ambas figuras impositivas, tanto materiales como formales (por ejemplo, los relacionados con la llevanza de libros, los registros exigidos, obligaciones de información o el seguimiento de periodos impositivos).
- c) Es un obstáculo a la transparencia sobre el gravamen real que pesa sobre las rentas del trabajo. Como hemos presentado, la cuña fiscal reúne tanto el impuesto sobre la renta como las cotizaciones sociales, por lo que considerar únicamente el primero ofrece solo una imagen parcial y opaca de la verdadera carga fiscal que soportan los trabajadores.
- d) La existencia de distintos impuestos que gravan la misma fuente de renta complica el diseño de un sistema impositivo óptimo y eficiente, que pueda dar respuesta no solo a los objetivos recaudatorios, sino también al de redistribución de la renta y de consistencia.

Comprobamos que son múltiples las ineficiencias que se generan por mantener las cotizaciones sociales y el impuesto sobre la renta en sistemas tributarios separados, por lo que un acercamiento entre ambas figuras permitiría reducir las deficiencias señaladas, reportando importantes beneficios tanto para la Administración como para los propios ciudadanos.

3.2. Experiencias internacionales de procesos de integración

Una vez conocemos los motivos que justifican el estudio de una posible integración entre cotizaciones sociales y el impuesto sobre la renta, pasamos a exponer las experiencias internacionales seleccionadas que, de una forma u otra, se han embarcado en ese proceso.

A) La contribución social generalizada francesa

La experiencia francesa demuestra que profundizar en la integración entre cotizaciones sociales e impuesto sobre la renta solo es una alternativa a seguir, pues también puede optarse por mantener la separación o, incluso, aceptar su existencia como algo inherente al sistema. En Francia encontramos una figura tributaria particular, la Cotización Social Generalizada

(CSG). Se trata de un impuesto cuya recaudación se destina a financiar la protección social y que recae sobre las rentas obtenidas por los residentes en el país, tales como ingresos por actividad, pensiones de jubilación, rentas inmobiliarias, los procedentes del juego, etc. (Ministère de L'Économie des Finances, 27 de enero de 2020). Se trata de un impuesto cuyo hecho imponible es coincidente con el del impuesto sobre la renta, pero comparte con las cotizaciones sociales que el producto de su recaudación tiene un destino específico: reforzar la financiación del sistema de la Seguridad Social francesa. Así pues, estamos ante un impuesto «híbrido» al reunir características de las dos figuras impositivas que nos planteamos integrar.

De esta forma, con la CSG se mantiene la separación entre cotizaciones e impuesto sobre la renta, pues, por sí sola, en nada afecta a las diferencias que existen entre ambos tributos, no contribuyendo a un proceso de integración. Sin embargo, el motivo por el que tratamos la CSG no es la propia contribución en sí, sino la posibilidad que abre: dado que su objetivo es mejorar la sostenibilidad financiera del sistema de protección social francés y tiene una naturaleza abiertamente impositiva, ¿podrían integrarse las cotizaciones sociales y la CSG en un único impuesto? Si, como sucede en España, concedemos a las cotizaciones sociales francesas una naturaleza impositiva, no debería haber problema a la hora de integrarlas dentro de la CSG, pues con esta última se ha realizado el paso más complicado: introducir una figura impositiva destinada de manera específica a allegar recursos para la protección social. Así, un «trasvase» o sustitución progresiva de las cotizaciones en favor de la CSG ayudaría a reducir algunos de los problemas asociados a la separación entre el impuesto sobre la renta y las cotizaciones, como las duplicidades administrativas, los costes de cumplimiento de las normas o conseguir una mayor eficiencia del sistema tributario.

B) La experiencia británica

Con objetivos más ambiciosos que los de Francia, los británicos han adoptado varias reformas que, si bien no persiguen el objetivo último de alcanzar una integración completa entre las dos figuras tributarias que aquí estamos estudiando, sí buscan reducir las diferencias que las separan y, con ello, los problemas que genera mantener dos sistemas distintos. Es consecuencia del encargo que se hizo al ya citado Premio Nobel, James Mirrlees, para el desarrollo de un informe que reúna las condiciones necesarias para dotar al país de un sistema tributario óptimo. Producto de su trabajo fue el *Informe Mirrlees*, contenedor de numerosas propuestas a implementar en el sistema impositivo británico. En lo que a nosotros nos interesa, ya hemos expuesto que, en materia de imposición sobre las rentas laborales, propone la fusión de las cotizaciones sociales de los trabajadores y el impuesto sobre la renta por los problemas que expusimos. Reconoce que es un proyecto complicado que cuenta con numerosas aristas e implicaciones que deben ser consideradas, pero también admite que la fusión no impide incluir tratamientos diferenciados a determinadas situaciones personales o familiares.

En esta línea, se ha promovido la integración de algunos procedimientos de gestión y tramitación, tal y como señala Pérez Bernabeu (2019, p. 159). Aunque por el momento es

una tímida integración estructural que solo se ha centrado en el mecanismo de retención y en una identificación única del contribuyente, muestra el camino a seguir a otros países: avanzar en esa vía y prestar atención, no solo ya a los procedimientos de gestión y tramitación sino también al de recaudación. En palabras de la autora, ello permitiría simplificar los procedimientos y reducir el coste de la gestión, facilitando a los empleados públicos el desarrollo de su labor.

Es más, los británicos ya tienen experiencia en procesos similares de integración de impuestos y administraciones, como es el caso del *HM Revenue and Customs*, el ente público británico encargado de la recaudación de impuestos, resultado de la fusión del *Inland Revenue*, equiparable a nuestra AEAT y el *HM Customs and Excise*, encargado de la recaudación de los impuestos de aduanas (Viñuela Díaz, 2014, pp. 417). Asimismo, cada vez es menos clara la relación de que cotizar a la Seguridad Social otorgue derechos a los cotizantes a percibir prestaciones sociales (Viñuela Díaz, 2014, p. 19).

Por último, otra de las reformas implementadas, menos ambiciosa que la integración estructural de impuestos, es la institución del crédito fiscal. Se trata de una figura que persigue una mayor coherencia e integración entre los sistemas fiscales y el de protección social de los Estados. No obstante, no se centra de forma específica en las cotizaciones sociales e impuesto sobre la renta, sino en el sistema tributario en su conjunto, pero ello afecta sin ninguna duda a ambas figuras impositivas. Por ejemplo, implica la integración de los beneficios fiscales, desgravaciones y exenciones reconocidos por el impuesto sobre la renta y por las cuotas a la Seguridad Social (Hermida y Noguera, 2013, pp. 108-110).

C) El Reino de los Países Bajos

En los Países Bajos también se ha desarrollado un proceso similar, unificando la retención por cotizaciones sociales dentro de la retención por su correspondiente impuesto sobre la renta. En concreto, han establecido una tarifa compuesta, destinándose los primeros tramos de la tarifa a la recaudación de las cotizaciones y los últimos tramos al impuesto sobre la renta. No obstante, aunque ahora comparten un mismo mecanismo de retención, sus respectivas Administraciones y cajas de recaudación todavía están bien diferenciadas (Bertrán Girón, 2015, p. 50).

D) El caso de Dinamarca

El mayor grado de integración entre cotizaciones sociales e impuesto sobre la renta lo podemos encontrar en otro país del norte de Europa, Dinamarca. Ha desarrollado un ambicioso proceso de integración que ha culminado en que, hoy en día, las cotizaciones sociales sean inexistentes en este país, financiándose la Seguridad Social mediante los impuestos generales (OCDE, 2021, p. 5). Dicho proceso comenzó en el 2008 (Onrubia Fer-

nández y Rodado Ruiz, 2015, p. 189). Se inició un régimen transitorio por el cual, llegado el 2011, uno de los pilares de financiación de su sistema de pensiones sería un gravamen adicional aplicable sobre el impuesto sobre la renta, en concreto, sobre los rendimientos íntegros, pero deducible para calcular los rendimientos netos. En consecuencia, en la cuña fiscal que pesa sobre las rentas del trabajo únicamente encontramos el impuesto sobre la renta (OCDE, 2023, p. 7).

Resulta de interés acercarnos a la actual estructura del sistema de pensiones de jubilación danés (OCDE, 2021, p. 2). Este cuenta con tres pilares:

- a) El primer pilar comprende la pensión pública (*Folkepension*) que se genera con la mera residencia en el país y que se financia exclusivamente mediante impuestos generales.
- b) El segundo pilar consiste en los planes privados de pensiones de empresa. Sirve de complemento para la pensión pública, pero lo más reseñable de todo es que los trabajadores por cuenta ajena están legalmente obligados a contribuir a estos planes, si bien resulta voluntario para los trabajadores autónomos.
- c) El tercer pilar se basa en los planes de pensiones privados individuales al uso que puede contratar cualquier ciudadano, esta vez de forma voluntaria, y también complementaria a las prestaciones anteriores.

El funcionamiento del sistema de pensiones de jubilación danés ilustra una cuestión esencial para nuestro trabajo, especialmente cuando estudiemos las posibles propuestas o reformas a implementar en nuestro país. Aunque hemos afirmado que, en sentido estricto, en Dinamarca no existe un sistema de cotizaciones sociales destinado a financiar la pensión pública como sí sucede en España y la gran mayoría de los países de la OCDE, los trabajadores por cuenta ajena están obligados a cotizar a planes de pensiones de empresa, de naturaleza privada, para complementar la pensión pública. De esta forma, aunque en puridad no existen cotizaciones sociales, los trabajadores daneses sí están sometidos a la obligación de realizar aportaciones, no al Estado, sino a planes de pensiones. Sí existe, pues, una obligación de cotizar, pese a que en este caso no es a un ente público que realice las funciones propias de la TGSS, sino a una entidad gestora privada.

Comprobamos así con el caso de Dinamarca cómo la integración entre cotizaciones sociales y el impuesto sobre la renta no es un juego de suma cero, esto es, que una posible reducción o, incluso, una eliminación de las cotizaciones sociales deba compensarse con una reforma equivalente en el impuesto sobre la renta para, por ejemplo, mantener el mismo nivel de recaudación. Se trata de un proceso de integración que presenta numerosas aristas y en el que entran en juego muchos factores y posibilidades, como podría ser la transición simultánea hacia un sistema de pensiones mixto o, puestos a elucubrar, que llegue a ser privado en su totalidad.

4. Propuestas de integración de las cotizaciones sociales con el IRPF

Vistos los aspectos negativos que implica la separación de ambas cotizaciones e IRPF y mencionados algunos países que, con mayor o menor intensidad, se han embarcado en un proceso de integración, hemos de centrarnos en España para analizar la posibilidad y viabilidad de integrar las cotizaciones sociales con nuestro impuesto sobre la renta, el IRPF, no sin antes señalar las principales dificultades que complicarían dicho proceso.

Si acudimos al Diccionario de la Real Academia Española, el término «integrar» tiene varias acepciones (Real Academia Española, s.f.): puede referirse a «completar un todo con las partes que faltaban», pero también a la acción de «aunar, fusionar dos o más conceptos [...] en una sola que las sintetice». Aplicándolo a nuestro proceso de integración, se nos presentan varias opciones. Podemos optar por crear una nueva y única figura tributaria que «aúne» IRPF y cotizaciones, pero también cabe la posibilidad de «completar» el primero incorporándole las cotizaciones sociales para luego suprimirlas. Asimismo, siendo menos ambiciosos, podríamos «fusionar» procedimientos o actos administrativos, pero manteniendo la separación entre figuras tributarias. Es decir, son varios los caminos que podemos seguir, algunos más viables que otros.

4.1. Dificultades del proceso de integración

No son pocas las dificultades que podrían surgir a la hora de implementar un posible proceso de integración en nuestro país, con independencia de la intensidad y opción escogida. Sin embargo, desde un punto de vista constitucional, no habría ningún impedimento a este proyecto. Así lo señala el informe *Hacia un nuevo modelo de financiación de la Seguridad Social en España (II Parte)*, elaborado por un equipo de investigación y publicado por la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, donde se afirma que el artículo 41 de la CE lo único que impone es que la Seguridad Social sea de gestión pública y que quede en manos del Estado (Ruesga Benito, 2012, p. 280). Su actual modelo de financiación se debe a cómo se articuló en sus orígenes, pero nada ha impedido su reforma a lo largo del tiempo, pues ofrece una relativa flexibilidad para adaptarse a las circunstancias de cada época. De hecho, el citado informe reconoce que una solución al problema de sostenibilidad financiera de la Seguridad Social es «un cierto cambio en la estructura de sus ingresos» (Ruesga Benito, 2012, p. 281).

Así las cosas, las complicaciones que podrían darse son, fundamentalmente, de carácter administrativo y político (Viñuela Díaz, 2014, p. 46), a saber:

- a) La diferente distribución competencial que tienen el IRPF y las cotizaciones sociales. El primero se configura como un impuesto cedido parcialmente a las comunidades

autónomas: se les cede parte del rendimiento obtenido con el impuesto y se les reconoce cierta capacidad normativa (Mellado Benavente, 2015, p. 59). En materia de Seguridad Social, siendo cierto que las comunidades tienen algunas competencias, si nos centramos en su régimen económico, el artículo 149.1.17.^a de la CE atribuye al Estado una competencia exclusiva. Por «régimen económico» debe entenderse el conjunto de normas que regulan los recursos financieros de la Seguridad Social, su recaudación y aplicación a los gastos (Orellana García, 2020, p. 36).

- b) El problema competencial se encuentra no solo en las distintas estructuras administrativas, pues también existen diferencias dentro de la propia Administración Central: cotizaciones sociales e IRPF se atribuyen a organismos distintos. Por un lado, encontramos la TGSS, ente recaudador de las cotizaciones, mientras que el IRPF es recaudado por la AEAT.
- c) Una tercera dificultad es la separación financiera entre IRPF y cotizaciones: la Seguridad Social cuenta con un presupuesto distinto de los Presupuestos Generales del Estado. Dentro del Presupuesto de la Seguridad Social se encuentran las pensiones, luego sería necesario someter al sistema de pensiones a una profunda reforma para adaptarlo al nuevo tratamiento que concedamos a las cotizaciones sociales y al IRPF, aunque la dificultad del proceso dependerá de la intensidad de la integración.
- d) Hay cuestiones relacionadas con la gestión de ambas figuras con importantes diferencias, como podría ser la periodicidad de los registros tributarios y de la Seguridad Social. También hemos de contar con que las normas tributarias parten del derecho a la tributación individual, mientras que la integración podría tratar de incluir subsidios de naturaleza familiar, aunque todo depende del enfoque concedido a la integración.
- e) En quinto lugar, tienen distintos ámbitos de aplicación. En este sentido, los residentes en los territorios históricos de País Vasco y Navarra no están sometidos al IRPF estatal, pues disponen de su propio impuesto sobre la renta². Tienen potestad normativa y de gestión propias, aunque deben ajustarse a ciertas normas y principios de armonización con el IRPF (Mellado Benavente, 2015, p. 63). En cambio, esta limitación del ámbito de aplicación no sucede con las cotizaciones

² El artículo 4 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, regula el ámbito de aplicación del IRPF. Aunque proclama que el impuesto «se aplicará en todo el territorio español», matiza que ello se entiende «sin perjuicio de los regímenes tributarios forales». Es decir, en País Vasco y Navarra sí existe un IRPF, pero no el aplicable en el resto del Estado, sino el aprobado bien por las diputaciones forales, bien por el Parlamento de Navarra. En este sentido, la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, se refiere al IRPF en su artículo 6.1 como un «tributo concertado de normativa autónoma», y la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, declara en su artículo 9.1 que le corresponde a la comunidad foral la exacción de dicho impuesto.

sociales. Partiendo de que definimos la TGSS como la caja única del sistema, su campo de aplicación se extiende a los españoles residentes en España y los extranjeros que cumplan determinadas condiciones (art. 7.1 LGSS). Por ello, articular una integración entre ambas figuras puede resultar complicado y generar conflictos administrativos y políticos, los cuales son, en ocasiones, más complicados de resolver que los primeros.

Vistas las dificultades, pasamos a explicar las distintas propuestas que existen para la integración de las cotizaciones sociales y el IRPF, ordenadas de menor a mayor intensidad de integración. En principio, a mayor acercamiento de las dos figuras tributarias, mayores beneficios reportaría el proceso, pero también serían más las complicaciones a las que debería enfrentarse y que podrían hacerlo naufragar.

4.2. Propuesta n.º 1. Integración de procedimientos

Un proceso de integración limitado a los procedimientos del IRPF y cotizaciones sociales es la propuesta menos ambiciosa de todas las que vamos a tratar, empero, por ese mismo motivo, su adopción es la que menos dificultades conlleva. Son muchos los autores que defienden esta integración de procedimientos y, específicamente, los de gestión y recaudación. Por ejemplo, Bertrán Girón (2017, p. 92) defiende que «la unidad de gestión y recaudación es algo ya demandado tanto por su ahorro de costes, como por su mayor eficacia [...] que, además, facilita también las labores de control del cumplimiento de ambas obligaciones, tributarias y laborales».

De igual forma, Pérez Bernabeu (2019, p. 163), entre sus propuestas, califica de «necesidad» la integración y simplificación de los procedimientos de gestión y de recaudación de cotizaciones e IRPF, pues permitiría maximizar la eficiencia de la labor recaudatoria al tiempo que minimiza sus costes. También hace un llamamiento a optimizar el sistema tributario estableciendo mecanismos de coordinación de los distintos órganos tributarios, no solo a nivel de la Administración central sino también de la autonómica y de la local (Pérez Bernabeu, 2019, p. 164).

También se muestra partidaria de esta integración la Asociación Profesional de Inspectores de Hacienda del Estado (APIHE). En su libro *Propuestas contra el fraude fiscal y reforma de las Administraciones tributarias* defienden que la dualidad IRPF-cotizaciones sociales «genera un evidente incremento de costes de gestión del sistema, dificultando, además, el cumplimiento de obligaciones e incrementando los costes indirectos para los ciudadanos» (APIHE, 2022, p. 125)

Concretando el proceso de integración que podría implementarse en España, comenzamos con un posible acercamiento de los procedimientos de gestión. En primer lugar, en lo que se refiere a los supuestos de inicio de los respectivos procedimientos de liquida-

ción, hasta hace unos años eran muy similares. Ello daba pie a defender que «el comportamiento de la cotización se ajusta, en general, al de cualquier otro tributo» (Martínez Azuar, 1997, p. 295). Para el caso concreto del IRPF, la autoliquidación es la principal forma de inicio del procedimiento de liquidación. Algo equivalente sucedía con las cotizaciones sociales, hasta que se introdujo una nueva forma de inicio, la liquidación directa por la TGSS. En este sentido, el artículo 22.1 de la LGSS reconoce tres formas de liquidación de las cotizaciones: autoliquidación por el sujeto responsable, liquidación directa por la TGSS y un sistema de liquidación simplificada. La realidad es que se está produciendo una divergencia entre los respectivos procedimientos, en sentido contrario a la integración, pues, como indica la exposición de motivos de la Ley 34/2014, de 26 de diciembre, de medidas en materia de liquidación e ingreso de cuotas de la Seguridad Social, se pretende que el sistema de liquidación directa sea la principal forma de liquidación de las cuotas. Por ello, fusionando parte de los procedimientos de inicio facilitaríamos a empleadores y trabajadores la obligación de declarar o presentar declaración, y revertiríamos esta situación de divergencia entre procedimientos.

A su vez, la integración de los procedimientos de gestión podría centrarse también en la obligación del empleador de retener, siguiendo los ejemplos británico y neerlandés. Además, otras medidas que podrían adoptarse son la existencia de un único número de identificación para los contribuyentes, la unificación de la tarifa, o la homogeneización de la base (Bertrán Girón, 2017, p. 92).

En lo que respecta al procedimiento de recaudación, cotizaciones e IRPF mantienen procedimientos independientes, aunque persiguen el mismo objetivo, la realización de las deudas tributarias a favor de la Administración, tanto la tributaria como la de la Seguridad Social (Martínez Azuar, 1997, p. 350). También apreciamos coincidencias a la hora de prever dos periodos de recaudación, uno voluntario y otro ejecutivo o de apremio (Martínez Azuar, 1997, p. 351), así como en la forma y documentos para el aplazamiento de la deuda que resulte a ingresar (Martínez Azuar, 1997, p. 361). Si a estos aspectos le añadimos que la disposición final primera del RGRSS prevé la aplicación supletoria del Reglamento General de Recaudación para lo no previsto en aquel, concluimos que no existen diferencias de fondo entre los respectivos procedimientos de recaudación, tratándose de una división de carácter meramente administrativo. Es por esto por lo que unificar los procedimientos de recaudación o, incluso, atribuir directamente la recaudación de las cotizaciones sociales a la AEAT, no supondría un proceso de grandes dificultades. Por el contrario, la APIHE afirma que este objetivo podría llevarse a cabo en el corto plazo y con múltiples beneficios, tales como «ahorro de costes corrientes y de personal, eliminar problemas de coordinación, mayor agilidad de tramitación y eficacia en la gestión de la información» (APIHE, 2022, p. 130).

Sobre esto último, el *Libro Blanco para la reforma tributaria* defiende en su propuesta 62 la creación de una «ventanilla tributaria única» para la declaración y pago de los tributos y cotizaciones (CLBRT, 2022, p. 560). Sería una medida muy positiva para los ciudadanos, pues reduciría su coste de cumplimiento de sus obligaciones tributarias, y aunque

no se dirige expresamente a integrar IRPF con las cotizaciones sociales, de forma indirecta contribuiría a ello.

Planteada la integración de los procedimientos de gestión y recaudación, hemos de hacer también mención a una posible unificación de los procedimientos de inspección. Partimos de que no existe un cuerpo de inspección que se ocupe de manera exclusiva de las cotizaciones sociales, pues de ello se encarga la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS). Sus funciones quedan recogidas en el artículo 12 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, entre las que también encontramos la comprobación del sistema de relaciones laborales, de prevención de riesgos laborales, de las normas de cotización y recaudación de cuotas, empleo, migraciones, etc. Ahora bien, debido al importante papel, cualitativo y cuantitativo, de las cotizaciones sociales, Martínez Azuar propone la creación de un cuerpo de inspección diferente que se dedique en exclusiva a la vigilancia de los aspectos relacionados con las cotizaciones sociales (Martínez Azuar, 1997, p. 417), descargando esta labor de la ITSS.

En nuestra opinión, sería más conveniente que, en lugar de crear un nuevo cuerpo de inspección *ad hoc* para la comprobación de las cotizaciones sociales, esta labor sea asumida por la Inspección de Hacienda del Estado (IHE). Recordamos que, en puridad, las cotizaciones son una obligación tributaria de naturaleza impositiva. Por ello, no tendría sentido crear un cuerpo de inspectores para un tributo específico, al igual que tampoco lo tendría crear un cuerpo *ad hoc* para el IRPF, otro para el impuesto sobre sociedades o para el IVA. Supondría un desperdicio de recursos dinerarios y humanos, así como una descoordinación en el tratamiento de la información. Lo razonable sería, pues, atribuir las funciones de comprobación de las cotizaciones sociales a la IHE. Optimizaríamos el tiempo del inspector y se reducirían los costes al estar racionalizando la estructura de la Administración: por un lado, habría un funcionario que se centraría exclusivamente en la cada vez más abundante legislación laboral, de prevención de riesgos y de Seguridad Social, mientras que, por otro, habría un único actuario para comprobar el cumplimiento de las obligaciones tributarias para con la Administración, ya se deriven de los impuestos generales como las de las cotizaciones sociales.

De optar por dicha vía, resultaría necesario mejorar la dotación presupuestaria y personal de la AEAT. De no hacerse, sufriría un ingente aumento de la carga de trabajo, pudiendo llegar a saturarse. Una opción es destinar parte de los miembros de la ITSS a la IHE. Otra alternativa es, directamente, mejorar la dotación presupuestaria de la AEAT para facilitar así el desempeño de sus funciones, tanto las que viene realizando como las que se le atribuirían.

En conclusión, de promover un proceso de integración de procedimientos en los términos desarrollados, la Administración ganaría en tiempo, recursos e información. El contribuyente también se vería beneficiado, pues la simplificación de trámites le haría más liviano el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, tanto la material como la formal. Ya no solo por el tiempo que debe dedicar a su cumplimiento, sino también en recursos y en personal.

4.3. Propuesta n.º 2. Conversión de las cotizaciones sociales en un genuino impuesto sobre las nóminas

La Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español del año 2014 (en adelante, «la Comisión») propuso en su *Informe* una reforma estructural de las cotizaciones sociales para dotarles, de forma definitiva, de la condición de un auténtico impuesto sobre las nóminas (Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español [CERSTE], 2014, p. 14), partiendo de que ya de por sí se trata de un impuesto directo sobre las rentas del trabajo. Esta misma posibilidad se sugiere por la APIHE, pues si bien no llegan a pronunciarse de forma directa sobre la conversión de las cotizaciones sociales en un impuesto, sí defienden que, en el largo plazo, se plantee una integración de la gestión de las cotizaciones sociales en el sistema tributario (APIHE, 2022, p. 129).

Esta propuesta podría recordarnos a la solución implementada en Francia con la CSG, pero no es el mismo caso, pues en el país galo coexisten cotizaciones y CSG, mientras que la Comisión fue más radical: planteó reformular el esquema de las cotizaciones para convertirlas, de manera oficial, en un impuesto. Es una propuesta de mayor calado que la simple integración de procedimientos expuesta en el epígrafe anterior. Es más, en el proceso de conversión de las cotizaciones en un impuesto, la Comisión señala que es necesario acercar algunos trámites de los procedimientos del IRPF y cotizaciones.

Cuando explicábamos que el elemento objetivo de la obligación de cotizar era la cuota a satisfacer por empresarios y trabajadores, dijimos que la cantidad a ingresar era fruto de aplicar un tipo de cotización sobre una base de cotización, siendo su estructura similar a la de cualquier tributo al uso. Es por esto por lo que la Comisión argumenta que un eventual proceso de integración de las cotizaciones sociales en el sistema tributario general no supondría una especial complicación. De conseguirlo se obtendrían múltiples beneficios, tales como una reducción de los costes de la Administración o una mayor transparencia de cara a los ciudadanos, pues estos podrán conocer mejor las cargas fiscales que pesan sobre sus rendimientos del trabajo (CERSTE, 2014, p. 327). Esto último también permitiría desarrollar una política impositiva óptima y eficiente, pues, al tener un mejor conocimiento de la cuña fiscal, se podría modificar el diseño del sistema tributario para que genere las menores distorsiones posibles.

En esta línea, la Comisión se erige como una firme partidaria de dotar a las cotizaciones sociales de la estructura y condición de un genuino impuesto sobre las nóminas. Es decir, no aboga por integrarla dentro del IRPF, sino por constituirla como un impuesto separado, por lo que se reconocería de forma absoluta su naturaleza impositiva. Es partidaria de reducir los tipos de cotización, aunque considera más importante que se repartan de una forma más equilibrada entre trabajadores y empresarios. Asimismo, también abre la puerta a integrar los sistemas de retenciones de cotizaciones e IRPF, con todos los beneficios que ello implicaría y que hemos tratado en el epígrafe anterior.

Gracias a la reducción de costes y a la mejor información de la que se dispondría, la Seguridad Social podría utilizar sus recursos de una forma más racional, pudiendo mejorar la cuantía de las prestaciones que satisface, equilibrar sus cuentas o, incluso, rebajar la carga impositiva. Además, la Comisión reconoce que este nuevo esquema de financiación otorgaría una mayor coherencia al sistema de la Seguridad Social, siendo una mejor justificación del criterio de que sean solo las pensiones no contributivas las que se financien vía impuestos generales.

En virtud de los argumentos expuestos, la Comisión formula su propuesta número 107 (CERSTE, 2014, p. 373), dando cuerpo a la reforma a la que se deberían someter las cotizaciones. Son cuatro las líneas a seguir para dotarles del carácter de un auténtico impuesto sobre las nóminas:

- a) Eliminar las bases de cotización para que la cuota de las cotizaciones sociales se calcule en función de los rendimientos del trabajo, entendidos conforme a lo previsto en la normativa del IRPF.
- b) Redefinir los tipos de cotización para conseguir una neutralidad recaudatoria, esto es, que tras la reforma se mantengan los mismos niveles de recaudación global. También hace un llamamiento a reducir el número de tipos, mejorar la tipificación de las específicas contingencias cubiertas y reducir la presión sobre los trabajadores con salarios más bajos.
- c) Distribuir de una forma más equitativa la carga de las cotizaciones que pesan sobre empresarios y trabajadores. En nuestro país, la cuota que satisfacen los empresarios es mucho mayor que la de los trabajadores, por lo que proponen una «devaluación fiscal» para mejorar la competitividad de las empresas españolas. Es más, esta misma idea lleva a la Comisión a recomendar, como complemento al proceso de conversión, reducir el peso de las cotizaciones a costa de incrementar la imposición a través del IVA (CERSTE, 2014, p. 384).
- d) Que el nuevo sistema sea gestionado por una Administración tributaria unificada, compartiendo procedimientos y declaraciones.

Se trata de una idea interesante, que generaría importantes beneficios para la Administración y para los ciudadanos. Además, la conversión de las cotizaciones sociales en un impuesto sobre las nóminas, aunque en la práctica ya lo sean, respetaría la diferente distribución competencial que la Administración tiene en materia de IRPF y cotizaciones, luego, por ese lado, no tendría problemas. Como cada impuesto mantendría su correspondiente ámbito de aplicación, tampoco se encontrarían dificultades por este sentido.

Ahora bien, ello no quiere decir que no existan complicaciones. Aunque, materialmente, sabemos que las cotizaciones sociales son un tributo, a efectos jurídicos no lo son. Pero, de implementarse la propuesta de la Comisión y dotar a las cotizaciones sociales del ca-

rácter de impuesto sobre las nóminas, ello plantearía un problema de índole tributario. En este sentido, Bertrán Girón (2015, p. 47) señala que, de reconocer jurídicamente que las cotizaciones sociales son un impuesto, generaría un problema de doble imposición, pues «estamos asumiendo un supuesto de plurimposición no deseable en nuestro ordenamiento jurídico en rentas del trabajo», quedando gravadas por dos impuestos distintos.

Para salvar tal doble imposición, la autora defiende la deducción de las cotizaciones sociales en la cuota y no en la base del IRPF (Bertrán Girón, 2017, pp. 90-91), con la consiguiente sustancial disminución de la recaudación por IRPF. Aun cuando la doble imposición no está prohibida *per se* en nuestro sistema tributario (solo existe una proscripción de la doble imposición por tributos autonómicos en relación con los estatales o los locales), argumenta que se trata de la solución más correcta y que «podría paliarse con el afloramiento de ciertas rentas hasta ese momento ocultas».

4.4. Propuesta n.º 3. Inclusión de las cotizaciones sociales en el IRPF

La tercera opción que se nos presenta es la más ambiciosa de todas. Siguiendo el ejemplo danés, podría llevarse a cabo una fusión de las cotizaciones sociales en el IRPF. Es una propuesta de formulación sencilla: las cotizaciones desaparecerían de nuestro ordenamiento a costa de incrementar la recaudación por IRPF, de manera que pueda garantizarse una neutralidad impositiva. Para el caso español, condensar ambas figuras tributarias en una sola es, teóricamente, posible (Viñuela Díaz, 2014, p. 46). Ahora bien, habría que someter el sistema a unas profundas reformas estructurales, amén de que nos enfrentaríamos de lleno a todas las dificultades que relatábamos al comienzo de este epígrafe.

Una primera dificultad es la existencia de dos sistemas administrativos y tributarios paralelos que deberían ser integrados en uno solo. Lo más probable es que, de ponerse en marcha un proceso de este calado, se opte por mantener la estructura de la Administración tributaria, y que sea la Administración de la Seguridad Social la que sufra las principales consecuencias de la reforma. La parte positiva es que no habría complicaciones derivadas de una posible integración de procedimientos, puesto que las cotizaciones sociales pasarían a gestionarse, recaudarse e inspeccionarse según los procedimientos tributarios. Podría practicarse alguna modificación puntual, pero no llega al nivel de las otras propuestas.

Dicho ello, el principal obstáculo se encuentra en la distinta distribución competencial y ámbito de aplicación de cotizaciones e IRPF. La compleja organización territorial española implica que las comunidades autónomas y la Administración central no tienen las mismas competencias para las cotizaciones que para el IRPF. Recordamos que, en materia del IRPF, a las comunidades autónomas se les ha cedido parcialmente competencias normativas y recaudatorias, mientras que no cuentan con competencias en relación con las cotizaciones

sociales. A ello debemos sumarle que, mientras la aplicación del IRPF presenta importantes especialidades respecto a los regímenes forales de País Vasco y Navarra, sus ciudadanos están sometidos a la misma obligación de cotizar que el resto de los españoles. Es decir, podemos intuir que la fusión de las dos figuras tributarias daría lugar a un proceso de reforma enrevesado, con múltiples implicaciones y numerosas aristas, en el que el componente político tendría un peso importante.

Queremos incidir en la problemática relacionada con la caja común de la Seguridad Social. Si el proceso de integración pretende unificar en una misma figura tributaria el IRPF y las cotizaciones, habrá que plantearse si mantener o no dicha caja común. Es un problema, de nuevo, con un componente político bastante considerable, dada la complejidad inherente a nuestro Estado de las autonomías (Viñuela Díaz, 2014, p. 48). Lo más probable es que, de desarrollarse la integración, se optaría por romper la caja única, pues lo contrario sería tener que ampliar el ámbito de aplicación del IRPF a los regímenes forales, un desafío político que también podría llegar a generar un desafío constitucional.

Sin embargo, cabe la posibilidad que tan arduo proceso de negociación y reforma valga la pena porque, de llevarse a cabo, resultaría beneficioso para nuestro país. Sin embargo, se han estudiado los efectos económicos de esta posibilidad y se ha concluido que, de optarse por este proceso, la oferta laboral se vería afectada negativamente (Ruesga Benito, 2012, p. 207). Es más, si el objetivo principal es eliminar las cotizaciones sociales, resulta preferible la compensación por la vía de la tributación indirecta, lo cual sí tendría efectos beneficiosos sobre el empleo (Ruesga Benito, 2012, p. 276).

Es decir, a pesar de todas las complicaciones relatadas y de los beneficios que se derivarían de la simplificación de procedimientos y de reducción de costes, también tendría efectos perjudiciales, en concreto, sobre la oferta laboral. Por este motivo, conseguir una integración plena del IRPF con las cotizaciones sociales en el sentido aquí planteado se presenta como un objetivo muy complicado de alcanzar en España en el corto y medio plazo, pero tampoco parece que pueda serlo en el largo plazo. Requiere de profundos cambios estructurales en la legislación e instituciones de nuestro país, por lo que no parece posible que pueda llevarse a cabo, aunque sea deseable, no habiendo ni preparación ni voluntad para implementarlo (Viñuela Díaz, 2014, p. 43).

5. Conclusiones

La tesis que nos ha servido de punto de partida es que las cotizaciones sociales funcionan como un sistema tributario paralelo al general. A pesar de que no tengan esa condición desde un punto de vista estrictamente legalista, la doctrina es unánime al considerar que en ellas concurren todos los elementos inherentes al concepto material de tributo, que es el realmente importante, como en reiteradas ocasiones ha señalado el TC (Sentencias 233/1999, de 16 de diciembre, y 63/2019, de 9 de mayo). Más aún, las cotizaciones socia-

les se calificarían como un impuesto, dado que se exigen sin contraprestación y ponen de manifiesto la capacidad económica del contribuyente. Entonces, ¿por qué no se reconoce jurídicamente su naturaleza impositiva? No existe una respuesta convincente a esta pregunta. Tradicionalmente, el principal argumento ha sido el principio de contributividad, pero, como hemos explicado, en la actualidad se encuentra muy debilitado, tanto por la vía de los hechos como por la propia doctrina del TC (Sentencias 103/1983, de 22 de noviembre, y 39/1992, de 30 de marzo). No existe, pues, un motivo de peso contundente para seguir manteniendo dos sistemas impositivos paralelos.

Así las cosas, a través de la tesis anterior, y en la misma línea que la OCDE, llegamos a la conclusión de que los rendimientos del trabajo quedan gravados por dos figuras tributarias diferentes, cotizaciones sociales e impuesto sobre la renta. Es una dualidad impositiva que genera considerables costes e ineficiencias tanto para la Administración como para los contribuyentes, luego es recomendable una integración o acercamiento entre ambas figuras. No se trata, sin embargo, de una situación particular de España, sino que es la regla general en los países desarrollados. No obstante, aunque existen algunos tímidos intentos por reducir las diferencias entre cotizaciones e impuesto sobre la renta, parece ser que esta dualidad ha sido asumida por las Administraciones de estos países. Se ha aceptado que la existencia de dos sistemas tributarios paralelos es un «defecto» inherente a la estructura de financiación de los Estados, por lo que, salvo escasas excepciones como Dinamarca, no se han planteado solucionar de forma definitiva este problema.

Ahora bien, un objetivo básico para cualquier Estado es contar con un sistema tributario eficiente, óptimo y transparente. En definitiva, que cumpla los objetivos marcados por el Premio Nobel James Mirrlees, y a ello contribuiría la integración entre cotizaciones sociales e IRPF. En este sentido, la principal aportación de este trabajo ha sido exponer los distintos argumentos que justifican dicha integración y aunar las dispersas propuestas que existen para su puesta en práctica. Las más ambiciosas son, al mismo tiempo, las más complicadas de implementar en el corto y medio plazo, pero ello no debe impedir que España siga el camino marcado por otros países a la hora de integrar sendas figuras tributarias.

De las tres propuestas desarrolladas, consideramos que la n.º 2, reconocer que las cotizaciones sociales son un genuino impuesto sobre la renta, es la más deseable. Es la medida que, sin ser la que más complicaciones conlleva, es la que más beneficios reportaría en términos de ahorro de costes, simplificación de trámites administrativos y mayor transparencia. Ahora bien, dejando a un lado cualquier visión utópica sobre esta cuestión, la principal dificultad a la que nos enfrentaríamos es de índole político. No consideramos que, hoy en día, exista la suficiente voluntad política ni conciencia ciudadana para poder desarrollar todo el proceso que ello implica. Es más, el argumento de la mayor transparencia sobre la carga fiscal que soportan los trabajadores actúa a modo de freno para los encargados de aplicar esta reforma, pues que los trabajadores tengan pleno conocimiento de qué porcentaje exacto de su salario, solo en impuestos directos, se detrae a favor de las arcas del públicas puede ocasionar cierto malestar social.

Así, desde una posición más realista, si tuviéramos que elegir, priorizamos la puesta en práctica de la propuesta n.º 1, ya que con ella se reduciría parte de las ineficiencias que genera la separación de cotizaciones e IRPF, además de que allanaría el camino a continuar con otro eventual proceso de integración. En cierto modo, su adopción es indispensable para poder desarrollar la propuesta n.º 2.

Por último, este trabajo abre otras líneas de investigación que podrían constituir en el futuro nuevos temas para otros trabajos. Por ejemplo, podrían profundizar en la forma de aproximar los procedimientos de cotizaciones e IRPF, analizando los concretos puntos y trámites en los que se centraría. También sería interesante estudiar una integración entre ambos impuestos y sus respectivos incentivos y beneficios fiscales. Además, y aunque ya no se trate de un tema puramente jurídico, otra línea de investigación sería realizar un análisis económico que estudie la conveniencia de promover tal proceso de integración y sus consecuencias sobre la recaudación, el empleo o las exportaciones.

Referencias bibliográficas

- Agencia Estatal de la Administración Tributaria (s.f.). *Informe anual de Recaudación Tributaria 2022*. Ministerio de Hacienda y Función Pública. <https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/estadisticas/recaudacion-tributaria/informe-anual/ejercicio-2022.html>
- Asociación Profesional de Inspectores de Hacienda del Estado [APIHE]. (2022). *Propuestas contra el fraude fiscal y reforma de las Administraciones tributarias*. <https://inspectoresdehacienda.es/wp-content/uploads/2023/05/LIBRO-MEDIDAS-IHE-2022-.pdf>
- Banco de España. (17 de mayo de 2023). *La deuda de las Administraciones Públicas ascendió a 1.535 mm de euros, el 113% del PIB, en marzo de 2023*. <https://www.bde.es/wbe/es/noticias-eventos/actualidad-banco-espana/notas-banco-espana/deuda-aapp-marzo-2023.html#:~:text=El%20saldo%20de%20la%20deuda,%2C6%25%20en%20t%C3%A9rminos%20interanuales>
- Bertrán Girón, M. (2015). Cotizaciones sociales, imposición de rentas sobre el trabajo y reforma tributaria, ¿una ocasión perdida? En C. García-Herrero Blanco (Coord.), *Encuentro de Derecho financiero y tributario (3.ª ed.)*. La reforma del sistema tributario español (1.ª parte). Instituto de Estudios Fiscales, Documento de trabajo n.º 9/2015, 43-51. https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/documentos_trabajo/2015_09.pdf
- Bertrán Girón, M. (2017). Las cotizaciones sociales y la imposición sobre la renta en el ordenamiento jurídico español. Un nuevo

- paradigma. *Revista de Contabilidad y Tributación*. CEF, 417, 75-98. <https://doi.org/10.51302/rcyt.2017.4533>
- Collado Yurita, M. A. y Luchena Mozo, G. M. (Dir.). (2021). *Derecho financiero y tributario: Parte general*. (6.ª ed.) Atelier.
- Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español. (2014). *Informe*. <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Prensa/En%20Portada/2014/Documents/Informe%20expertos.pdf>
- Comité de personas expertas para elaborar el Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria (2022). *Libro Blanco sobre la reforma tributaria*. https://www.aece.es/noticias/publicado-el-libro-blanco-sobre-la-reforma-fiscal_1988
- Cubero Truyo, A. (Dir.). (2018). *Tributos asistématicos del ordenamiento vigente*. Tirant lo Blanch.
- Fernández Pavés, M. J. (1996). *Las cotizaciones a la Seguridad Social. Análisis jurídico tributario*. Marcial Pons, Ediciones jurídicas y sociales.
- Hermida, P. y Noguera, J. A. (2013). Integración de impuestos y prestaciones: una vía innovadora para la reforma de la protección social. *Documentación Social*, 169, 103-123. https://ddd.uab.cat/pub/artpub/2013/201294/docsoc_a2013n169p105iSPA.pdf
- Instituto de Estudios Económicos. (2023). *Competitividad fiscal 2022. España sigue perdiendo competitividad en el ámbito fiscal*. <https://www.ieemadrid.es/wp-content/uploads/IEE.-INFORMES-Enero-2023.-Competitividad-fiscal-2022-1.pdf>
- Instituto Nacional de la Seguridad Social. (s.f.). *Modalidades/Clases*. <https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Pensionistas/Pensiones/33467>
- López Díaz, A. (s.f.). *La cuña fiscal sobre el factor trabajo. Análisis comparado*. Universidad de Santiago de Compostela. <https://archivo.consejo.org.ar/congresos/material/16congresotributario/LopezDiaz.pdf>
- López y López, I. (2020). *Práctica de salarios y cotizaciones*. (28.ª ed.). CEF.
- Martínez Azuar, J. A. (1997). *Régimen fiscal de las cotizaciones a la Seguridad Social*. Editoriales de Derecho reunidas.
- Mateo Rodríguez, L. (1978). *La tributación para fiscal*. Colegio Universitario de León.
- Mellado Benavente, F. M. (2015). *Guía del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*. (4.ª ed.). CISS Grupo Wolters Kluwer.
- Ministère de L'Economie des Finances et de la souveraineté industrielle et numérique. (27 de enero de 2020). *CSG et CRDS, comment ça fonctionne?* <https://www.economie.gouv.fr/particuliers/contribution-sociale-generalisee-csg#>
- Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. (s.f.). *Regímenes: ¿quiénes los integran?* <https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/Afiliacion/10548>
- Mirrlees, J. (2011). *Diseño de un sistema tributario óptimo. Informe Mirrlees*. Editorial Universitaria Ramón Areces.
- Monereo Pérez, J. L., Molina Navarrete, C., Quesada Segura, R., Moreno Vida, M. N. y Maldonado Molina, J. A. (2020). *Manual de Seguridad Social*. (16.ª ed.). Tecnos.
- OCDE. (2021). *Pensions at a Glance 2021: Country profiles – Denmark*. OECD. <https://www.oecd.org/els/public-pensions/oecd-pensions-at-a-glance-19991363.htm>
- OCDE. (2023). *Taxing Wages report 2023. Indexation of Labour Taxation and Benefits in OECD Countries*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/8c99fa4d-en>

- Onrubia Fernández, J. y Rodado Ruiz, M. C. (2015). El papel redistributivo del sistema fiscal: presente y futuro. *Ekonomiaz*, 88, 177-217. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5295745>
- Orellana García, J. M. (2020). *Lecciones de Seguridad Social*. (6.ª ed.). CEF.
- Pérez Bernabeu B. (2019). Propuestas de reforma del sistema de imposición de las rentas del trabajo en España: hacia la integración estructural de impuestos y prestaciones sociales. *Crónica tributaria*, 170, 143-164. https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/92812/1/2019_Perez-Bernabeu_CronicaTributaria.pdf
- Pérez Royo, F. (2021). *Derecho financiero y tributario. Parte general*. (31.ª ed.). Editorial Aranzadi.
- Real Academia Española. (s.f.). <https://dle.rae.es/integrar>
- Revista de la Seguridad Social. (30 de marzo de 2023). *El déficit de la Seguridad Social se reduce al 0,5% del PIB*. Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones. <https://revista.seg-social.es/-/ejecucion-presupuestaria-cierre-2022>
- Reyes Navarro, P. y Paniagua Soto, F. J. (2017). *Hacienda Pública II. Teoría de los ingresos públicos*. (2.ª ed.). Pearson Educación, SA.
- Ruesga Benito, S. M. (Dir.). (2012). *Hacia un nuevo modelo de financiación de la Seguridad Social en España. II Parte*. <https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios/FondoInvestigacionProteccionSocial/242/2066>
- Viñuela Díaz, J. (Coord.). (2014). *Opciones para una reforma del sistema tributario español*. Centro de Estudios Ramón Areces. <https://www.fundacionareces.es/fundacionareces/es/publicaciones/listado-de-publicaciones/opciones-para-una-reforma-del-sistema-tributario-espanol.html?tipo=2>

José Miguel Galindo Felipe. Doble grado en Derecho y Economía por la Universidad de Castilla-La Mancha. Premio Extraordinario Fin de Estudios. Obtuvo una Beca de Colaboración en el Departamento de Economía Política y Hacienda Pública de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de Albacete. Actualmente oposita al Cuerpo Superior de Inspectores de Hacienda del Estado. <https://orcid.org/0009-0003-6373-0430>