

LAS COTIZACIONES SOCIALES Y LA IMPOSICIÓN SOBRE LA RENTA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL. UN NUEVO PARADIGMA

María Bertrán Girón

*Profesora de Derecho Financiero y Tributario.
Universidad de Cádiz*

Este trabajo ha sido seleccionado para su publicación por: don Gaspar DE LA PEÑA VELASCO, don Alejandro BLÁZQUEZ LIDOY, don Antonio MONTERO DOMÍNGUEZ, don Jesús QUINTAS BERMÚDEZ, don Fernando SERRANO ANTÓN y don Eduardo VERDÚN FRAILE.

EXTRACTO

La naturaleza tributaria de las cotizaciones sociales es el punto de partida del presente estudio que pretende analizar sus consecuencias prácticas y poner de manifiesto determinadas disfunciones, así como propuestas de solución a las mismas. Para ello, partiendo de un análisis de las cotizaciones sociales y los tributos como conceptos de idéntica naturaleza, se estudia su configuración y problemas prácticos asociados a las mismas. Todo ello con el objetivo de poder realizar propuestas de reforma que colaboren en la existencia de un ordenamiento jurídico más acorde con los principios de igualdad, progresividad, capacidad económica y, en definitiva, justicia tributaria, recogidos en nuestra Constitución española.

El trabajo que se presenta se divide en tres epígrafes, dos de análisis y estudio de la configuración actual, un tercero de propuestas de reforma, para terminar en uno de conclusiones donde se exponen las principales ideas de este estudio, entre las que destaca la necesidad de relación e interconexión entre la materia laboral y tributaria.

Esperemos que al lector le resulten estas líneas tan interesantes como a quien las suscribe le ha supuesto la investigación que lleva tras de sí este trabajo.

Palabras clave: cotizaciones a la Seguridad Social; impuestos; naturaleza tributaria; principios constitucionales; propuestas de reforma.

Fecha de entrada: 03-05-2017 / Fecha de aceptación: 04-07-2017 / Fecha de revisión: 03-11-2017

SOCIAL SECURITY CONTRIBUTIONS AND THE INCOME TAX UNDER THE SPANISH LEGAL SYSTEM. A NEW PARADIGM

María Bertrán Girón

ABSTRACT

In this paper, considering social security contributions as taxes, we analyse its consequences and problems generated in our systems, and its possible solutions. For this purpose, we begin studying its particular configuration, of both social security contributions and taxes, in order to be able to tackle some disfunctions that we find in our system. The aim of this research is to propose some reforms that could collaborate in having a system more in compliance with our Constitutional principles as equality, progressiveness, capacity of pay and tax justice as our Constitution demands.

This paper is divided into three parts; two of them dedicated to study and analyse the current configuration of the system and the third one to propose new reforms. To sum up we make some conclusions among them I highlight the connexion between social security contributions and income tax as something absolutely necessary.

We hope this topic could be as interesting as it has been to me in the process of researching.

Keywords: Social Security contributions; taxes; tax nature; constitutional principles; reform proposals.

Sumario

1. Cotizaciones sociales y tributos, ¿dos conceptos aislados?
2. La configuración de las cotizaciones sociales y su relación con la imposición sobre el trabajo
3. Algunas propuestas de reforma como consecuencia del análisis de las cotizaciones desde un punto de vista tributario
4. Conclusiones

Bibliografía

Estudios

1. COTIZACIONES SOCIALES Y TRIBUTOS, ¿DOS CONCEPTOS AISLADOS?

En el presente trabajo nos planteamos la necesidad de revisión de ciertos paradigmas en relación con las cotizaciones sociales y el concepto de tributo, más concretamente la imposición de las rentas sobre el trabajo. Es claro que en nuestro sistema siempre hemos mantenido la teórica diferenciación entre tributos y cotizaciones sociales como prestaciones de carácter público distintas. Nuestro ordenamiento separa, y así se ha venido haciendo, a todos los efectos, conceptuales, de regulación, de calificación, de gestión o de recaudación, las calificaciones de tributo y cotizaciones sociales. Sin embargo, consideramos que es el momento de plantear nuevos paradigmas y afrontar la relación entre unas y otros como una oportunidad de mejor regulación y gestión más acorde con nuestros principios de imposición recogidos en la Constitución española (CE). Puede ocurrir que no se trate de cuestiones tan aisladas como, *a priori*, pudieran parecer. En efecto, si atribuimos naturaleza tributaria a las cotizaciones sociales nos encontraremos con unas consecuencias prácticas de gran interés no analizadas, a nuestro juicio, con suficiente detenimiento hasta ahora.

A nuestro juicio las cotizaciones sociales tienen una clara naturaleza tributaria, y ello debiera tener inmediatas consecuencias prácticas, que se desarrollarán a lo largo de este trabajo y que, creemos, resultan fundamentales abordar, precisamente en momentos como el actual en el que cuestiones relativas a la Seguridad Social aparecen muy debatidas.

Quizá por razones de extensión y enfoque del trabajo que presentamos, no sea este el lugar de hacer un estudio exhaustivo de la naturaleza tributaria de las cotizaciones sociales, pues consideramos más oportuno centrarnos en las consecuencias prácticas que conlleva una afirmación como esta, pero sí de presentar sus similitudes de cara a un estudio de las mismas. Aun así, podemos afirmar que en la actualidad la atribución de tal naturaleza es algo admitido por doctrina e incluso jurisprudencia.

Atribuir naturaleza tributaria a las cotizaciones sociales no es una cuestión baladí o meramente doctrinal, sino que implica la aceptación de la aplicación del artículo 31 de nuestra CE y por ende los principios de capacidad económica, igualdad, progresividad, justicia tributaria y legalidad. Precisamente este último llevó a la doctrina a denunciar su necesaria aplicación ya que con anterioridad al año 1994 las bases de cotización se regulaban mediante decreto por el Gobierno y no mediante ley. De hecho, el propio Tribunal Supremo zanjó definitivamente la cuestión estableciendo que las cotizaciones debían estar sometidas al principio de legalidad al ser impuestas con carácter general, obligatorio y coactivo a todos los sujetos a los que afecta el deber de cotizar, y contribuir a la satisfacción de un interés público que, en todo caso, el Estado tiene el deber de cubrir¹.

¹ Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de marzo de 1991. Igualmente, en la Sentencia 3 de diciembre de 1999 el tribunal no otorga explícitamente tal naturaleza aunque sí los efectos de la misma. Para un estudio detallado de esta

Los estudios que surgieron precisamente por la necesaria aplicación del principio de legalidad a las cotizaciones, así como los trabajos que se detuvieron en analizar en profundidad esta cuestión no han tenido reparos en admitir esta naturaleza tributaria de las cotizaciones². Por su parte, el propio Tribunal Constitucional, aunque con cierta ambigüedad, todo sea dicho, ha venido a admitir estas exigencias y en consecuencia de forma implícita esta naturaleza tributaria. Así en la Sentencia número 44/2011, de 11 de abril, reconoce que las mismas «son prestaciones patrimoniales coactivamente impuestas por un ente público (art. 31.3 CE), asimilables a los tributos, ya que consisten en la entrega de una suma de dinero a un ente público para el sostenimiento de los gastos del Estado (en concreto, del sistema de Seguridad Social) como consecuencia de la realización de un hecho revelador de capacidad económica (art. 31.1 CE)». Ya se había pronunciado nuestro Tribunal Constitucional, si bien *obiter dicta*, en Auto número 306/2004, de 20 de julio, donde parte sin lugar a dudas, y apoyándose también en el propio Tribunal Supremo, de que estamos ante prestaciones coactivas de carácter público protegidas por la reserva de ley del artículo 31.3 de la CE en el mismo sentido que la potestad tributaria refiriéndose al propio 133 de la CE³.

Ciertamente, parece que el tribunal persevera en mantener una teórica diferenciación entre lo que es una prestación patrimonial de carácter público y el tributo. Sin embargo, compartimos la opinión con MARTÍN JIMÉNEZ y creemos que dicha distinción entre prestaciones «cuya finalidad es

jurisprudencia *vid.* MARTÍN LÓPEZ, J.: «Algunas reflexiones sobre la naturaleza tributaria de las cotizaciones a la Seguridad Social», *Revista de Relaciones Laborales*, núm. 2/2002, págs. 687-699.

² ALARCÓN CARACUEL, R. y GONZÁLEZ ORTEGA, S.: *Compendio de Seguridad Social*, Tecnos, 1991. FERNÁNDEZ PAVÉS, M. J.: *Las cotizaciones a la Seguridad Social. Análisis jurídico tributario*, Marcial Pons, 1996. IBÁÑEZ GARCÍA, I.: «La reserva de ley en materia de cotizaciones sociales», *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, núm. 246/1997, págs. 969-984, y núm. 248/1998, págs. 177-178. MARTÍN LÓPEZ, J.: «Algunas reflexiones...», *op. cit.* MARTÍNEZ AZUAR, J. A.: *Régimen Fiscal de las Cotizaciones a la Seguridad Social*, EDESA, 2000. PÉREZ ROYO, F.: «Ingresos tributarios de la Seguridad Social», en FERREIRO LAPATZA, J. J.; CLAVIJO HERNÁNDEZ, F.; QUERALT, J. M. y PÉREZ ROYO, F.: *Curso de Derecho Tributario. Parte especial. Sistema tributario: los tributos en particular*, 5.ª ed., Marcial Pons, Madrid, 1988. RODRÍGUEZ SAINZ, A.: «Análisis de la legalidad y constitucionalidad de las cotizaciones a la Seguridad Social actuales», *Revista de Actualidad Financiera*, núm. 42/1991, págs 391-419. URQUIZU CAVALLÉ, A.: *Las Cotizaciones a la Seguridad Social*, Marcial Pons, Madrid, 1997. VICENTE-ARCHE DOMINGO, F.: «En torno a la naturaleza jurídico-tributaria de las cuotas de Seguridad Social», *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, 1961, págs 1.235-1.254.

³ Se inicia el referido auto señalando que «sobre la naturaleza jurídica de las cotizaciones a la Seguridad Social como prestaciones patrimoniales de carácter público no parece que exista verdadera controversia entre las partes y, por lo demás, es cuestión ya zanjada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, de la que es exponente su Sentencia de 3 de diciembre de 1999. Partiendo de esa naturaleza de prestaciones patrimoniales públicas que tienen las cotizaciones de los sujetos obligados al sistema de la Seguridad Social, entiende que resulta de aplicación la reserva de ley que para aquellas establece el art. 31.3 CE, en cuanto dispone que solo "con arreglo a la Ley" pueden establecerse, como hace el art. 133 CE al regular la potestad tributaria. Esa reserva de ley, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional en STC 185/1995, citada por la Abogacía del Estado y la Administración demandada, quedó concretada en la STS de 3 de diciembre de 1999. De lo anterior extrae el órgano judicial que la habilitación legal que en esos términos requería el sistema de cotización por jornadas reales no puede encontrarse en una norma reglamentaria cual es el Real Decreto 1134/1979, conclusión a la que se llega aplicando la doctrina de la ya citada STS de 3 de diciembre de 1999. Por ello, y partiendo del dato de que la habilitación legal para el establecimiento del sistema de jornadas reales no se encuentra en el Real Decreto 1134/1979, se interroga sobre si tal habilitación se encuentra en la Ley de presupuestos 31/1991, art. 111.3 y sucesivos».

Los estudios que surgieron precisamente por la necesaria aplicación del principio de legalidad a las cotizaciones, así como los trabajos que se detuvieron en analizar en profundidad esta cuestión no han tenido reparos en admitir esta naturaleza tributaria de las cotizaciones². Por su parte, el propio Tribunal Constitucional, aunque con cierta ambigüedad, todo sea dicho, ha venido a admitir estas exigencias y en consecuencia de forma implícita esta naturaleza tributaria. Así en la Sentencia número 44/2011, de 11 de abril, reconoce que las mismas «son prestaciones patrimoniales coactivamente impuestas por un ente público (art. 31.3 CE), asimilables a los tributos, ya que consisten en la entrega de una suma de dinero a un ente público para el sostenimiento de los gastos del Estado (en concreto, del sistema de Seguridad Social) como consecuencia de la realización de un hecho revelador de capacidad económica (art. 31.1 CE)». Ya se había pronunciado nuestro Tribunal Constitucional, si bien *obiter dicta*, en Auto número 306/2004, de 20 de julio, donde parte sin lugar a dudas, y apoyándose también en el propio Tribunal Supremo, de que estamos ante prestaciones coactivas de carácter público protegidas por la reserva de ley del artículo 31.3 de la CE en el mismo sentido que la potestad tributaria refiriéndose al propio 133 de la CE³.

Ciertamente, parece que el tribunal persevera en mantener una teórica diferenciación entre lo que es una prestación patrimonial de carácter público y el tributo. Sin embargo, compartimos la opinión con MARTÍN JIMÉNEZ y creemos que dicha distinción entre prestaciones «cuya finalidad es

jurisprudencia *vid.* MARTÍN LÓPEZ, J.: «Algunas reflexiones sobre la naturaleza tributaria de las cotizaciones a la Seguridad Social», *Revista de Relaciones Laborales*, núm. 2/2002, págs. 687-699.

² ALARCÓN CARACUEL, R. y GONZÁLEZ ORTEGA, S.: *Compendio de Seguridad Social*, Tecnos, 1991. FERNÁNDEZ PAVÉS, M. J.: *Las cotizaciones a la Seguridad Social. Análisis jurídico tributario*, Marcial Pons, 1996. IBÁÑEZ GARCÍA, I.: «La reserva de ley en materia de cotizaciones sociales», *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, núm. 246/1997, págs. 969-984, y núm. 248/1998, págs. 177-178. MARTÍN LÓPEZ, J.: «Algunas reflexiones...», *op. cit.* MARTÍNEZ AZUAR, J. A.: *Régimen Fiscal de las Cotizaciones a la Seguridad Social*, EDESA, 2000. PÉREZ ROYO, F.: «Ingresos tributarios de la Seguridad Social», en FERREIRO LAPATZA, J. J.; CLAVIJO HERNÁNDEZ, F.; QUERALT, J. M. y PÉREZ ROYO, F.: *Curso de Derecho Tributario. Parte especial. Sistema tributario: los tributos en particular*, 5.ª ed., Marcial Pons, Madrid, 1988. RODRÍGUEZ SAINZ, A.: «Análisis de la legalidad y constitucionalidad de las cotizaciones a la Seguridad Social actuales», *Revista de Actualidad Financiera*, núm. 42/1991, págs 391-419. URQUIZU CAVALLÉ, A.: *Las Cotizaciones a la Seguridad Social*, Marcial Pons, Madrid, 1997. VICENTE-ARCHE DOMINGO, F.: «En torno a la naturaleza jurídico-tributaria de las cuotas de Seguridad Social», *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, 1961, págs 1.235-1.254.

³ Se inicia el referido auto señalando que «sobre la naturaleza jurídica de las cotizaciones a la Seguridad Social como prestaciones patrimoniales de carácter público no parece que exista verdadera controversia entre las partes y, por lo demás, es cuestión ya zanjada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, de la que es exponente su Sentencia de 3 de diciembre de 1999. Partiendo de esa naturaleza de prestaciones patrimoniales públicas que tienen las cotizaciones de los sujetos obligados al sistema de la Seguridad Social, entiende que resulta de aplicación la reserva de ley que para aquellas establece el art. 31.3 CE, en cuanto dispone que solo "con arreglo a la Ley" pueden establecerse, como hace el art. 133 CE al regular la potestad tributaria. Esa reserva de ley, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional en STC 185/1995, citada por la Abogacía del Estado y la Administración demandada, quedó concretada en la STS de 3 de diciembre de 1999. De lo anterior extrae el órgano judicial que la habilitación legal que en esos términos requería el sistema de cotización por jornadas reales no puede encontrarse en una norma reglamentaria cual es el Real Decreto 1134/1979, conclusión a la que se llega aplicando la doctrina de la ya citada STS de 3 de diciembre de 1999. Por ello, y partiendo del dato de que la habilitación legal para el establecimiento del sistema de jornadas reales no se encuentra en el Real Decreto 1134/1979, se interroga sobre si tal habilitación se encuentra en la Ley de presupuestos 31/1991, art. 111.3 y sucesivos».

financiar el gasto público, es un formalismo sin demasiado sentido *debiéndose vincular* la noción de tributo a la existencia de coacción en el presupuesto de hecho, con independencia del régimen jurídico de la prestación⁴). En conclusión, como se ha afirmado, en la actualidad se acepta generalmente la naturaleza jurídico-pública de la cotización por su triple caracterización de obligación impuesta por la ley (por consiguiente, de tipo coactivo y no contractual), a favor de un ente público y para la realización de un interés público en la medida en que contribuye a la financiación de un gasto público⁵. Por su parte, hay quien incluso, dando un paso más, ha calificado a las mismas como tributos parafiscales⁶, sin embargo, a nuestro entender se trataría más bien de un impuesto sobre el trabajo⁷, toda vez que se calcula en torno al presupuesto de hecho que constituye la remuneración de un trabajo por cuenta ajena o bien la situación objetiva de alta para trabajar por cuenta propia, como ocurre con los trabajadores autónomos. Volveremos sobre esta cuestión más adelante.

A nuestro juicio, las cotizaciones sociales reúnen todos los caracteres exigidos a los tributos, son coactivas, financian gasto público, gravan manifestaciones de capacidad económica, están protegidas por el principio de reserva de ley y son indisponibles por los particulares, por lo que no cabe duda de su naturaleza tributaria⁸. De hecho, siguiendo a PÉREZ ROYO podemos identificar como hecho imponible el nacimiento y la obligación de cotizar derivada de la situación de alta de un trabajador realizada por un empresario (obligado) o bien por el propio trabajador cuando es por cuenta propia. Su cálculo se establece en función del salario, una base de cotización regulada por la normativa y un tipo impositivo que viene a ser un porcentaje calculado sobre la misma⁹. La obligación es exigible, generalmente, por día trabajado, constituyendo este el devengo del tributo, si bien, en ocasiones, el devengo sería mensual, como ocurre en el caso de los trabajadores autónomos.

Como hemos mencionado anteriormente, la afirmación de la naturaleza tributaria de las cotizaciones sociales no es la meta o conclusión de nuestro trabajo sino, más bien, el punto de partida. Por ello, consideramos oportuno plantear las consecuencias prácticas que debe tener o debieran haber tenido afirmaciones de este tipo. Como manifestaba en su momento MARTÍNEZ AZUAR «... desde la perspectiva jurídica, las cotizaciones, pese a ser, en general doctrinalmente reconocido su perfil tributario, han sido tradicionalmente excluidas del Derecho Tributario positivo. Creemos que los motivos de dicha exclusión tal vez hayan sido de carácter político o de oportunidad

⁴ MARTÍN JIMÉNEZ, A. J.: «Notas sobre el concepto constitucional del tributo en la jurisprudencia reciente del TC», *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 106/2000, págs. 184 y 211 (la cursiva es nuestra)

⁵ ALARCÓN CARACUEL, R. y GONZÁLEZ ORTEGA, S.: *Compendio de...*, *op. cit.*, pág. 161.

⁶ URQUIZU CAVALLÉ, A.: *Las Cotizaciones...*, *op. cit.* VICENTE-ARCHE DOMINGO, F.: «En torno a la naturaleza...», *op. cit.*, págs 1.235-12, entre otros.

⁷ Así ha sido contemplado en diversos informes publicados. Como es el caso de *Informe de la Comisión de Expertos para la reforma del sistema tributario español*, febrero 2014, o *Dimensions of tax desing. The Mirrlees Review*. MIRRLEES, J. (dir.). Institute for Fiscal Studies, Oxford University Press, Oxford, 2010.

⁸ URQUIZU CAVALLÉ, A.: *Las Cotizaciones...*, *op. cit.*, pág. 238.

⁹ PÉREZ ROYO, F.: «Ingresos tributarios...», *op. cit.*

en la gestión, al mantener la recaudación obtenida por la cotización fuera de la competencia del Ministerio de Hacienda¹⁰». En definitiva, podemos afirmar que las cotizaciones sociales gozan de naturaleza tributaria y es necesario plantearse las consecuencias prácticas de tal aseveración.

2. LA CONFIGURACIÓN DE LAS COTIZACIONES SOCIALES Y SU RELACIÓN CON LA IMPOSICIÓN SOBRE EL TRABAJO

Existen diversas formas para financiar la Seguridad Social, una de ellas, es la elegida por nuestro ordenamiento jurídico que tiene sus orígenes en los seguros privados. Esto es la financiación a través de cotizaciones. Se trata de un sistema que, como bien manifiesta ALARCÓN CARACUEL, tiene sus ventajas y sus inconvenientes¹¹. Entre las primeras encontramos que son una garantía, en principio, de unos ciertos derechos que se corresponden con las cotizaciones pagadas, aunque no se trata de una relación obligacional sinalagmática. Igualmente, su flexibilidad permite variaciones de las cuantías y, por último, al recaer sobre los salarios incita a las empresas a fomentar la productividad y especialización. Por el contrario, se trata de un sistema que grava solo a la población activa, con los problemas que ello conlleva si esta desciende por motivos demográficos, económicos o de cualquier tipo; grava más a las empresas que a la mano de obra, lo cual puede llegar a ser un gran inconveniente en la generación de empleo. Cuestiones que, precisamente, hoy por hoy, están, en cierto modo, lastrando nuestro sistema y que hacen que sea necesario plantearse a futuro nuevas formas de dotar de financiación al mismo.

Para poder analizar las cotizaciones sociales y su relación con las cuestiones planteadas debemos distinguir entre trabajador por cuenta propia o ajena, ya que, aunque su exacción se debe al mismo hecho imponible, el trabajo, su régimen jurídico varía según regula la Ley General de la Seguridad Social, aprobada por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre.

En el caso del trabajo por cuenta ajena, los costes de la financiación del sistema son asumidos principalmente por el empleador en colaboración con el trabajador que aporta una cantidad dineraria, si bien bastante menor, calculada en función del salario y las bases de cotización. Anualmente en la Ley de presupuestos generales del Estado se aprueban las cuantías que compondrán las citadas bases, así como los tipos y su distribución entre empresarios y trabajadores en el régimen general. Para el año 2017, y debido al retraso previsto en la aprobación de los presupuestos, dicha actualización se realizó por real decreto-ley¹². La base de cotización tiene tres modalidades según el riesgo

¹⁰ MARTÍNEZ AZUAR, J. A.: «La naturaleza tributaria de las cotizaciones sociales», *REDF*, núm. 96/1997, pág. 527.

¹¹ ALARCÓN CARACUEL, R. y GONZÁLEZ ORTEGA, S.: *Compendio de...*, *op. cit.*, pág. 108.

¹² Para el año 2017 ha sido el Real Decreto-Ley 3/2016, de 2 de diciembre, por el que se adoptan medidas en el ámbito tributario dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y otras medidas urgentes en materia social el que ha establecido el aumento de las mismas en un 3 % respecto a las de 2016. Esta actualización del tope máximo y de las bases máximas de cotización en el sistema de la Seguridad Social permitirá lograr ingresos adicionales y poder cumplir con el objetivo de déficit. Igualmente servirá para captar más recursos para la Seguridad Social.

para el que se cotiza: por contingencias comunes (BCCC), profesionales (BCCP) y horas extraordinarias. Dicha cuantía no depende únicamente del salario del trabajador, ya que se establecen unos límites mínimos y máximos de cotización en función de la categoría profesional, conocidos como topes. Esta particular regulación muestra, a nuestro juicio, uno de los problemas de nuestra actual normativa. Seguimos basándonos en esquemas, si se nos permite la expresión, anquilosados en el pasado, en los que la contribución a la Seguridad Social se está midiendo por categorías profesionales en lugar de exclusivamente por niveles de ingresos, es decir, por índice de capacidad económica, presumiendo, por ejemplo, que un licenciado siempre tendrá una mayor remuneración que un perito¹³. No es menos cierto que las diferencias entre las cuantías de unas y otras categorías se han ido reduciendo progresivamente hasta ser cada vez de menor relevancia y casi inapreciables, pero, aun así, seguimos sin entender la razón de tal diferenciación. Tampoco tiene hoy mucho sentido la existencia de unos topes que limiten la cotización sin atender a la renta percibida¹⁴. En el momento en que se creó el sistema de Seguridad Social pudo tener sentido esta articulación, pero hoy por hoy, quizá debamos plantearnos la revisión de ciertos paradigmas tradicionales¹⁵.

Sobre dichas bases se aplicará el tipo correspondiente dando como resultado la cuota a ingresar obligatoria. El tipo o porcentaje a aplicar a la base calculada, a efectos de determinar la cuota que corresponda ingresar por contingencias comunes y demás conceptos de recaudación conjunta (excepto en el caso de cotización por accidente de trabajo y enfermedad profesional), será único para todas las personas incluidas en los diferentes Regímenes de Seguridad Social¹⁶.

Además esta normativa en su artículo 10 establece la obligación de que los futuros «incrementos del tope máximo y de las bases máximas de cotización en el sistema de la Seguridad Social, así como del límite máximo para las pensiones causadas en el mismo, se ajusten en todo caso a las recomendaciones que se efectúen en tal sentido por parte de la Comisión Parlamentaria Permanente de Evaluación y Seguimiento de los Acuerdos del Pacto de Toledo y a los acuerdos en el marco del diálogo social».

¹³ Como límite mínimo, eso sí.

¹⁴ Parece estar en la intención del ministerio eliminar estos topes a futuro, aunque hoy por hoy es solo una propuesta recogida por la prensa que parece se tratará en distintas reuniones relacionadas con el Pacto de Toledo (2 de diciembre de 2016).

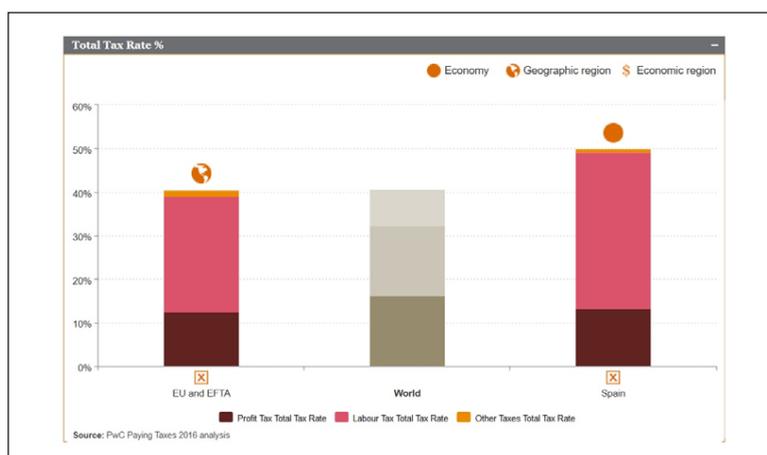
¹⁵ Si nos fijamos en la exposición de motivos de la Ley 193/1963, de 28 de diciembre, de Bases de la Seguridad Social, el objetivo de la misma era suprimir la existencia de lucro mercantil en estas cotizaciones, y fijar unas bases tarifadas que dieran un trato igual e unitario, que permitiera que el tipo de empresa o empresario no pudiera decidir acerca del tipo de aportación que se realiza a favor del trabajador. En efecto, en el sistema de seguros sociales de regulación dispersa y desigual que existía se buscaba unidad y uniformidad. Se creyó que la mejor manera de obtenerla era a través de bases tarifadas en función de categorías profesionales. Ciertamente, entendiendo el momento en el que se plantea esta regulación quizá fue la opción más adecuada, pero ello no debiera conllevar que no seamos capaces de revisar ciertos esquemas creados en una coyuntura muy distinta a la existente en la actualidad. De hecho, es una de las propuestas contempladas (núm. 107) en el *Informe de la Comisión de Expertos para la reforma del sistema tributario español*, op. cit.

¹⁶ Unido a ello existe la posibilidad de contrato temporal inferior a 7 días en cuyo caso la cuota empresarial por contingencias comunes se incrementa en un 36%. Igualmente, existen determinados incentivos establecidos por tiempo determinado para el fomento de algunos tipos de contratación como es la indefinida. Eso sí por tiempo determinado y bajo requisitos concretos.

La cuota se distribuye entre el empresario y trabajador obligados a cotizar, siendo el primero de ellos, como ya hemos mencionado, el que soporta la mayoría de esta. En la línea de lo que venimos manteniendo a lo largo de nuestro trabajo, estas cotizaciones parecen ser un impuesto sobre las nóminas donde la carga recaer mayoritariamente sobre el empleador.

Unido a este impuesto sobre las nóminas o más bien del trabajo nos encontramos el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) que grava la obtención de todo tipo de salarios, si bien en esta ocasión la carga tributaria recae sobre el trabajador. Llegados a este punto, una de las cuestiones debatidas radica en que, si unimos todos los costes mencionados, para el empresario y el empleado, hace que podamos ser de los ordenamientos jurídicos que llegan a tipos más altos de la Unión Europea (sumados ambos) a pesar de que, por contra, no se corresponda con una recaudación elevada¹⁷. A la vez, si analizamos las estadísticas elaboradas por Eurostat acerca de «salarios y costes laborales», se puede decir que la suma de cotizaciones e impuestos se sitúan en la media de los países de nuestro entorno aunque teniendo unos niveles salariales más bajos que el resto de los países en nuestra media de costes¹⁸, de ahí el aumento de la presión fiscal mencionado. Cuestiones como estas se han plan-

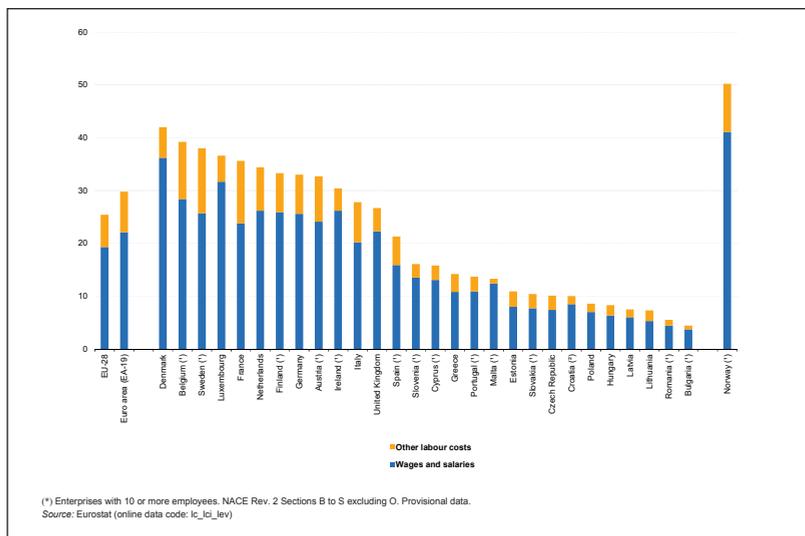
¹⁷ Si analizamos los datos presentados en el *Informe de la Comisión de Expertos para la reforma del sistema tributario español* vemos que la conocida cuña fiscal muestra que, si bien la imposición sobre el trabajo teniendo en cuenta ambas variables puede estar en la media de la Unión Europea, sin embargo, según este informe la parte pagada por los empresarios es más elevada (págs. 67 y 371). Según el Informe *Paying taxes* de PricewaterhouseCoopers, España está por encima de la media europea y mundial en cuanto a presión fiscal se trata:



En España para 2016 se estima esta presión en 46,9%. Para hacer un comparativo entre diversos países puede consultarse el informe *Paying taxes 2018*, PricewaterhouseCoopers, si bien el año más reciente disponible es el 2016: <http://www.pwc.com/gx/en/services/tax/publications/paying-taxes-2018/explorer-tool.html>.

¹⁸ Como puede apreciarse, los datos comprendidos en el índice de costes laborales se refieren al total de los costes medios laborales por hora y a dos categorías de costes laborales: sueldos y salarios; cotizaciones a la Seguridad Social a cargo del empleador e impuestos pagados menos subvenciones recibidas por el empleador. Estos datos se refieren al año 2015, el más reciente publicado al cierre de este trabajo.

teado por parte de empresarios de manera incesante e incluso el *Informe de la Comisión de Expertos para la reforma del sistema tributario español* llega a plantear esta circunstancia. No en vano, una de las propuestas realizadas en el mismo es precisamente unificar el sistema con base en un impuesto sobre las nóminas que abarque toda la imposición sobre el trabajo, como existe en algunos países de nuestro entorno¹⁹, así como realizar una reducción general de las cuantías²⁰. Ahora bien hemos de admitir también que, dejando a un lado, por un momento, la cuantía de los tipos que podrán ser mayores o menores, la generalidad de estos países tienen un sistema similar de cotización al español en el que el empresario soporta la carga mayor, deducible en el correspondiente impuesto sobre sociedades, y el empleado, quien puede minorar el cálculo de su base en el correspondiente impuesto sobre la renta o asimilado²¹. Unido a ello el pretendido acercamiento a un impuesto general sobre las nóminas tendría unas implicaciones prácticas y, sobre todo, presupuestarias que necesitarían de una revisión de la actual forma de financiación de las arcas de la Seguridad Social.



Gráficos e informe disponible en http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Wages_and_labour_costs/es#M.C3.A1s_informaci.C3.B3n_de_Eurostat.

- ¹⁹ Existen países como Noruega o Nueva Zelanda que no tienen un sistema de cotizaciones sociales, sino que la financiación del sistema se hace a través de impuestos directamente. También encontramos países como Dinamarca en que le atribuye naturaleza tributaria a las cotizaciones sociales, y además las pensiones se financian directamente de la imposición directa, o Luxemburgo donde no se le considera impuesto, pero sí se reconoce como tal a la hora de regular procedimientos relacionados con las mismas. Irlanda, por su parte, tiene un impuesto complementario para la financiación de la Seguridad Social (*Universal Social Charge*).
- ²⁰ *Informe de la Comisión de Expertos para la reforma del sistema tributario español*, pág. 14.
- ²¹ Hay algún país como Suiza en el que las cuotas las pagan por mitad empleador y empleado. Si bien en general se prevé un sistema similar al español (sin categorías profesionales, que encontramos apenas en un par de países; Austria con dos divisiones e Italia con similar número de categorías que España), en el que hay aportaciones de ambas partes.

Esbozado el régimen de cuenta ajena, hemos de afirmar que en relación con el trabajador autónomo se plantean mayores problemas que afectan a distintas cuestiones. Por un lado, a pesar de la mencionada naturaleza tributaria, la propia regulación laboral no atiende a la capacidad económica sino a una suerte de datos que presuponen un ingreso mensual cuando efectivamente puede no haber existido. Por otro, y a consecuencia de la citada regulación, está conllevando numerosos problemas de economía sumergida que pondremos de relieve a continuación.

La cotización a la Seguridad Social de un trabajador autónomo, básicamente, sigue el mismo esquema que el trabajador por cuenta ajena, sin bien con unas dosis de flexibilidad mucho mayores. Sobre la base de cotización se aplican distintos tipos constituyendo así la cuota. La base, con algunas limitaciones, es elegida por el trabajador autónomo entre unos topes mínimos y máximos al igual que puede escoger, hasta cierto punto, las coberturas de la prestación que abona, por ejemplo, la cobertura de las contingencias profesionales, si bien según los casos²². Por tanto, en el caso de estos trabajadores existe una especie de «cotización a la carta» que parte de una presunción objetiva de capacidad económica mínima.

Unido a ello, la regulación actual, hasta que se produzca la entrada en vigor de los artículos correspondientes de la Ley 6/2017, establece una cotización mínima desde el primer día de alta en la Seguridad Social que coincidirá con la cuantía correspondiente al periodo de un mes. Es decir, en ningún caso, se admitían cotizaciones parciales por día o semanas sin atender, por tanto, a la riqueza generada por el trabajo efectivamente realizado, sino que se establecía un sistema de cotización de base fija. En consecuencia, una persona que decidía iniciar la actividad por cuenta propia tendría de inicio un coste fijo mensual con independencia de que su trabajo se efectúe en un día o en los treinta del mes²³. O simplemente, pensemos que no se inicie, sino que

²² Nos referimos al régimen general, ya que en los últimos años se han regulado ciertas medidas que prevén otros tipos de cotización más bajos para nuevos emprendedores y jóvenes. En efecto se estableció una tarifa plana para nuevos emprendedores (no pueden haberlo sido en los últimos cinco años) que a partir de la entrada en vigor de la Ley 31/2015, de 9 de septiembre, no aparece limitada por razón de edad. Además, recientemente se ha publicado la Ley 6/2017, de 24 de octubre, de reformas urgentes del trabajo autónomo, que aumenta la aplicación de la llamada «tarifa plana» (véase nota siguiente) y a su vez reduce el tiempo que debe transcurrir entre el alta anterior de 5 años a 2 años (3 años si ya hubieran disfrutado de estos beneficios previamente) a partir del 1 de enero de 2018.

²³ Según la legislación vigente, la cuota de autónomos a pagar en 2017, para la base mínima, incluida la incapacidad temporal y la cobertura para riesgo durante el embarazo y la lactancia, sería el 29,9% de 893,1 euros. Esto es, 267,03 euros mensuales de cuota de autónomos. Si bien en la actualidad como se ha mencionado existen determinados beneficios temporales los primeros 6 meses de alta, 50 euros de cuota, cuando se opta por la tributación mínima, y otros beneficios que continúan hasta un año más (50% de la cuota durante los 6 meses siguientes al periodo inicial de los 6 primeros meses; reducción equivalente al 30% de la cuota durante los 3 meses siguientes y bonificación equivalente al 30% de la cuota durante el siguiente periodo de 3 meses), establecido por la Ley 31/2015, de 9 de septiembre, por la que se modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la economía social. Igualmente, la libre elección de la base de cotización tiene ciertos límites a la hora de proceder a su modificación y en especial para los autónomos mayores de 47 años.

La reciente aprobación de la Ley 6/2017, de 24 de octubre, de reformas urgentes del trabajo autónomo, supone un cambio más en esta cuota. En efecto, su artículo 3, cuya entrada en vigor se establece el 1 de enero de 2018, amplía

se realicen trabajos esporádicos en días discontinuos, si estos coinciden con un cambio de mes, a tenor literal de la ley, deberá pagar dos meses habiendo trabajado, por ejemplo, el 31 de agosto y el 1 de septiembre. Sin embargo, a partir del 1 de enero de 2018, fecha de entrada en vigor de la disposición final primera de la Ley 6/2017, de 24 de octubre, de reformas urgentes del trabajo autónomo, la situación se modula. Como se recoge en la propia exposición de motivos y se viene demandando desde hace años por la doctrina y el colectivo de trabajadores autónomos «resulta justificado introducir adaptaciones con objeto de que en determinados casos la obligación de cotizar se refiera exclusivamente a los días de alta en cada mes, frente a la actual obligación de hacerlo por el mes completo, independientemente de los días que se haya estado de alta durante ese mes». En efecto, esta disposición final primera posibilita que hasta un máximo de tres altas al año tengan efectos desde el momento de inicio de la actividad y no desde el primer día del mes en que se inicia dicha actividad, como ocurría hasta ahora. Ahora bien, el resto de las altas o bajas dentro del año tendrán efectos como antes, desde el primer día del mes. Creemos que es de elogiar el avance realizado por esta ley que, sin embargo, consideramos que se ha quedado a medio camino al limitar ese número de altas y bajas al año.

Ciertamente en los últimos tiempos se han intentado paliar las disfunciones denunciadas a través de medidas de distinto tipo. También a través de reducciones y bonificaciones de cuotas que rebajan el coste mensual de esta base fija²⁴, pero estas llamadas «tarifas planas», a nuestro juicio tienen un alcance parcial ya que se aprueban para un colectivo determinado (autónomos de nueva incorporación, profesionales jóvenes, personas con discapacidad o víctimas de la violencia de género o de terrorismo) y con determinadas condiciones. En general, se trata de medidas pensadas para favorecer unas circunstancias concretas, pero sin embargo creemos que la regulación en esta materia debiera de partir de un presupuesto objetivo de capacidad económica, como ya hemos mencionado antes, y no de medidas puntuales que no tienen en cuenta, en ningún caso, los ingresos reales del sujeto pasivo trabajador.

En nuestra opinión nos encontramos ante un sistema que presenta, por un lado, ciertas ventajas por su sencillez administrativa, y su fácil control. Ello porque no es necesario ni comprobar la actividad real, ni la riqueza de trabajo ni tampoco el tiempo de dedicación. Sin embargo, presenta dos disfunciones importantes. Por un lado, los trabajadores en este régimen con una mayor

la aplicación de la «tarifa plana» de 50 euros que ahora tendrá una duración de 12 meses desde el alta nueva en el Régimen Especial de Autónomos (RETA), si además no lo han estado en los 2 años anteriores (3 años si ya hubieran disfrutado de estos beneficios previamente) y cotizan por la base mínima o en el caso de cotizar por una base superior a la mínima, la reducción inicial será del 80% de esta durante 12 meses, incluida la incapacidad temporal. A partir de esos 12 meses, las reducciones y bonificación se mantienen en un 50% durante 6 meses, un 30% durante 3 meses y una última de 30% durante 3 meses más, de forma que el autónomo podrá pagar menos cuota durante un periodo total de 24 meses. Y si el trabajador por cuenta propia es menor de 30 años, o mujer menor de 35 años, podrán aplicarse una bonificación adicional del 30% durante 12 meses más, hasta un total de 36 meses. Además, se establece que en el caso de que la fecha de alta no coincida con el primer día de mes, el beneficio de ese mes se aplica proporcionalmente a los días de alta.

²⁴ Vid. nota al pie anterior.

capacidad económica pueden elegir contribuir menos de lo que les correspondería. De hecho, así ocurre, ya que más del 86% de los trabajadores autónomos de nuestro país lo hace por la base de cotización mínima²⁵ y, por el otro, supone una sobrecarga económica a los profesionales autónomos con rentas bajas. Como se ha explicado la obligación de pago de una cuantía fija en todo caso puede suponer una parte importante, si no la totalidad, de los ingresos generados por los autónomos con menores ingresos, que, a pesar de contar con ciertas reducciones en algunos casos, estas son de carácter parcial y temporal²⁶.

Si además esta situación comentada la conectamos con casos, muy frecuentes en la actualidad, de personas que cobrando la prestación por desempleo barajan la posibilidad de iniciar una actividad, la normativa resultaba claramente desincentivadora hasta la reforma operada por la Ley 31/2015, de 9 de septiembre. Y ello debido a que la compatibilidad entre la prestación por desempleo y el alta en el RETA solo estaba prevista para un colectivo especial, los menores de 30 años, por lo que aquel que tenía derecho a sus dos años de prestación por desempleo, que en muchos casos superaba dicha edad, si se daba de alta perdía la citada prestación. Es cierto que podría solicitar la modalidad de pago único, pero la misma tenía unos requisitos taxativos, y condiciones para su acceso bastante estrictos²⁷. Tras la citada ley se permitió dicha compatibilidad junto con una serie de medidas, como la tarifa plana ya comentada, o la nueva regulación en relación con el abono en un pago único de la prestación por desempleo y de la prestación por cese de actividad. Sin embargo, como ya se ha mencionado, estas medidas puntuales, que se vienen aprobando, de una forma dispersa y asistemática, en busca de favorecer el necesario «emprendimiento», a nuestro juicio, no son la solución al problema, sino parte de él, sin desmerecer el avance que se está produciendo en los últimos años y que ha supuesto la reciente Ley 6/2017.

Como se ha puesto de manifiesto existe un choque frontal con el principio de capacidad económica que debe regir a las prestaciones de naturaleza tributaria, aunque ciertamente podríamos admitir que este principio se predica del sistema tributario en su conjunto y no exacción por

²⁵ «Trabajadores autónomos, personas físicas, en alta en la Seguridad Social. Informe de perfiles CC. AA.», Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 30 de junio de 2016. Disponible en: <http://www.empleo.gob.es/es/sec_trabajo/autonomos/economia-soc/autonomos/estadistica/2016/2trim/PERFILES_POR_COMUNIDADES.pdf>.

²⁶ Hemos de mencionar en este punto que la Ley 6/2017 prevé el estudio y la determinación de los elementos que condicionan la habitualidad a efectos de la incorporación al régimen de autónomos, sobre todo en cuanto a aquellos cuyos ingresos íntegros no superen el salario mínimo interprofesional anual (disp. adic. 4.ª Ley 6/2017), la implantación de la cotización a tiempo parcial de los autónomos (disp. adic. 5.ª Ley 6/2017) y la jubilación parcial de los autónomos (disp. adic. 6.ª Ley 6/2017).

²⁷ Hasta la reforma operada por la Ley 31/2015, de 9 de septiembre, que vino a flexibilizar la situación, la modalidad de pago único no se solía conceder en un 100%, y además exigía una inversión que, en muchos casos, como es el de los profesionales no existía desde el inicio, unido a la vinculación del mantenimiento de la actividad, durante 5 años, para no perder la exención que operaría sobre esta renta del trabajo. En estos supuestos el llamado «emprendedor» solo podría acudir a suspender el paro durante un periodo máximo de 24 meses, para recuperarlo en el caso de que la actividad no hubiese ido bien. ¿Qué ocurría en la práctica? El que iniciaba, mayor de 30 años, lo hacía «en la sombra» hasta que consiguiese algún ingreso por su actividad que pudiese «compensar» la cuota de autónomo y el dejar de percibir la prestación por desempleo.

exacción. Sin embargo, en nuestra opinión, la normativa laboral sobre trabajadores autónomos es rígida, algo obsoleta y alejada de la realidad y ello provoca una desincentivación clara del sistema y, lo que es peor, una huida del sistema hacia la economía sumergida, que tanto preocupa en nuestro entorno²⁸. En efecto, numerosas actividades profesionales se están llevando a cabo en nuestro país fuera del sistema, sin su correspondiente declaración de IVA o de IRPF, o bien encuadrándose de forma acumulada en una época del año donde se declaran servicios prestados en otros periodos, o facturándose a través de terceros. En relación con esta última opción, se está abusando, con dudosa legalidad, y de hecho está siendo investigado por la Inspección de Trabajo que ha levantado diversas actas al respecto, de la intermediación de las llamadas «cooperativas de facturación» de trabajo asociado que actúan como intermediarios entre el autónomo y el cliente con el objeto de tramitar la correspondiente factura, permitiendo a aquel que cotice por el régimen general y, por ende, por periodos inferiores al mes y sobre una base variable en función de los ingresos²⁹. Por tanto, estamos estableciendo una regulación que viene a fomentar precisamente declaraciones tanto a efectos tributarios como laborales que no atienden ni a la verdadera capacidad económica que predicamos de nuestro sistema ni, por tanto, a la realidad laboral que existe en el sector.

En nuestra opinión, esto es una clara muestra de una de las conclusiones que subyace en este trabajo: la necesaria relación e interconexión entre la materia laboral y tributaria. Nuestro ordenamiento jurídico trata tanto a una como a otra como conceptos aislados sin que alcancemos a comprender el sentido más allá de los antecedentes históricos o de la especial protección separada a la que se ha querido dotar a la caja de la Seguridad Social. En efecto, nuestro sistema, a pesar de la identidad en la naturaleza de las exacciones, establece una regulación absolutamente diferenciada entre tributos y cotizaciones sociales. Tradicionalmente, se ha querido proteger «la caja de la Seguridad Social» afectando la recaudación de las cotizaciones a la financiación de las arcas de la Seguridad Social y, *a contrario sensu*, que, salvo excepciones, esta no sea financiada por fondos distintos. Pero el respeto a esa caja no debiera implicar una desconexión entre las rentas del trabajo y las cotizaciones sociales, menos aun cuando predicamos su idéntica naturaleza. Las disfunciones que hemos puesto de manifiesto en la regulación del trabajador autónomo tienen sin duda una clara consecuencia a efectos tributarios, su no declaración. Por su parte la

²⁸ El estudio presentado por el profesor Jordi SARDÀ (Universitat Rovira i Virgili) en colaboración con los Técnicos del Ministerio de Hacienda (Gestha) cifra la tasa de economía sumergida en España en el 24,6% del PIB en 2012, creciendo en 6,8 puntos desde el año 2008. *Vid. La economía sumergida pasa factura. El avance del fraude en España durante la crisis*, Madrid, enero 2012.

²⁹ ARAGÓN GÓMEZ explica con mayor detenimiento el funcionamiento de estas cooperativas sobre las que advierte que su legalidad «es más que cuestionable. Para empezar, la sociedad no tiene por objeto crear puestos de trabajo, sino que su único cometido es mediar entre el socio trabajador y el cliente con respecto a la facturación de un trabajo ya realizado, sin que exista realmente una organización común de la producción de bienes y servicios. Además, el alta en la Seguridad Social se tramita una vez realizada la actividad y el periodo se concreta, en la práctica, en función del importe facturado, al margen del tiempo dedicado a aquella». ARAGÓN GÓMEZ, C.: «Propuestas de reforma legislativa, en materia de Seguridad Social, para hacer emerger el trabajo autónomo irregular. (Ventajas de la incorporación al ordenamiento español de la experiencia francesa del CESU)», *Doc. Laboral*, núm. 107, año 2016, vol. II, pág. 112.

regulación de la imposición de las rentas del trabajo en función del nivel de ingresos que se realiza a efectos de IRPF acaba chocando con la presunción de capacidad económica objetiva de la que parten las cotizaciones sociales de los trabajadores autónomos. Creemos que es el momento de afrontar cierta unidad en la gestión y de asumir la realidad de la tributación de las rentas del trabajo, a todos los efectos, laborales y tributarios en nuestro país. Sobre este particular realizaremos determinadas propuestas en el siguiente epígrafe.

Por último, y conectado con lo anterior, podríamos plantearnos un aspecto de mayor alcance: La necesaria colaboración del ciudadano en el sostenimiento de los gastos públicos con base en unos índices de capacidad económica, como establece nuestra Constitución, se manifiesta, entre otros tipos de rendimientos, a través de la retribución que una persona recibe por su trabajo, es decir, rentas derivadas del mismo ya sea dependiente o por cuenta propia. ¿Pero esa aportación por rentas del trabajo, entendiendo como impuesto sobre las nóminas a las cotizaciones sociales, debiera en todo caso ser la única y exclusiva fuente de financiación de los gastos de la Seguridad Social? Es por todos conocido los debates actuales en torno a esta cuestión, el blindaje del Pacto de Toledo y los problemas por el descenso en la recaudación motivados por diversas razones. Creemos que el reconocimiento que se plantea en estas líneas nos permitiría en determinados casos complementar la financiación de la Seguridad Social a través de impuestos, y no solo exclusivamente aquellos que recaen sobre el trabajo sino también, y por qué no, otros como los del capital.

En esta parte de nuestro trabajo hemos pretendido demostrar que no existen problemas en la identificación de la naturaleza tributaria de las cotizaciones sociales desde diversas ópticas jurídicas y que el reconocimiento de la identidad de las prestaciones conllevaría otras consecuencias que podrían colaborar en la mencionada eliminación de las denominadas pequeñas bolsas de fraude, en la búsqueda de una mejor regulación, más clara, accesible y respetuosa con los principios de justicia material establecidos en nuestra Constitución, y en una mayor eficiencia del sistema.

Hemos planteado las diversas cuestiones problemáticas en nuestro ordenamiento que o bien son consecuencia de la no asunción de esta naturaleza o bien pueden ser solucionadas si la asumimos. Es por ello que, en este momento, creemos oportuno plantear las siguientes propuestas de reforma.

3. ALGUNAS PROPUESTAS DE REFORMA COMO CONSECUENCIA DEL ANÁLISIS DE LAS COTIZACIONES DESDE UN PUNTO DE VISTA TRIBUTARIO

Tras la identificación de las cotizaciones sociales como categoría tributaria, consideramos necesario extraer ciertas propuestas, muchas de ellas en vigor en países de nuestro entorno³⁰, con

³⁰ Para el caso de Portugal se realiza una serie de propuestas que, en cierto sentido, pueden ser extrapolables a nuestro país, en TEIXEIRA, G. y NOGUEIRA, J. F.: «Segurança Social. Uma perspectiva fiscal», en AA. VV., *Nos vinte anos do*

el objeto de conseguir una mayor coordinación que en última instancia pueda coadyuvar en cierta detección del fraude fiscal y a una mejora del sistema desde el punto de vista de la gestión, pero también de la financiación o de la generación del gasto. Quizá sea el momento de superar ciertos paradigmas establecidos y empezar a plantear nuevas formas de afrontar problemas actuales, que no nuevos, cuyas raíces vienen de antiguo.

En primer lugar, creemos que, como ha quedado claramente expuesto, es necesario que **cotizaciones sociales y la regulación del IRPF sobre el trabajo**, ya sea por cuenta propia o ajena, se traten de una manera transversal y no como departamentos estancos y separados³¹. Ya ha sido puesto de manifiesto a lo largo del trabajo su evidente relación y puntos de conexión en este aspecto. Por ello, teniendo en cuenta además su idéntica naturaleza, la coordinación de ambas perspectivas de una misma fuente de imposición, el trabajo, no debiera conllevar demasiados esfuerzos si existe verdadera voluntad de afrontarla.

Afirmamos la identificación de las cotizaciones sociales como el impuesto sobre las nóminas o el trabajo autónomo, por tanto, como consecuencia inmediata debíamos admitir la **deducción de las cotizaciones sociales en cuota y no en base** pues estaríamos ante un supuesto de doble imposición. En efecto, en la actualidad el IRPF recoge una reducción en el cálculo del rendimiento neto de rentas del trabajo por importe de las cotizaciones pagadas por el trabajador a la Seguridad Social, o bien como un gasto deducible de la cuota de autónomos acogidos a la estimación directa, ya sea normal o simplificada. Sin embargo, si entendemos que hay una identidad en el hecho imponible, tales aportaciones no debieran ser una mera detracción en base, sino una deducción para evitar la doble imposición que se aplica en la cuota íntegra para calcular la cuota líquida. Lógicamente los efectos de una opción y otra son muy distintos toda vez que la auténtica deducción se produce en la propuesta que realizamos. Por un lado, para el trabajador supone que efectivamente solo pagará una vez por la muestra de capacidad económica que supone la obtención de ingresos por el trabajo, además puede fomentar, en los casos en que se puede elegir la cotización, básicamente los autónomos, que la subida del tipo al que cotizar tenga un efecto neutro o compense al ser deducible al 100% en el IRPF, y con ello incentivar la declaración del trabajo efectivamente realizado. Por otro lado, somos conscientes de la merma recaudatoria que, en principio, podría conllevar, aunque podría paliarse con el afloramiento de ciertas rentas hasta ese momento ocultas. Es cierto que en nuestro sistema no está prohibida la doble imposición interna por lo cual, en principio, no habría dudas en admitir jurídicamente la existencia de este impuesto sobre las nóminas, que serían las cotizaciones sociales y cuya recaudación se destinaría a las

Código das Sociedades Comerciais, Homenagem aos Prof. A. Ferrer Correia, Orlando de Carvalho e Vasco Lobo Xavier, vol. II, Coimbra Editora, Coimbra.

³¹ En el mismo sentido *vid.* WILLIAMS, D.: «Social Security Taxation», en THURONYI (ed.), *Tax Law Design and Drafting* (Washington, D. C.: International Monetary Fund, 1996), vol. I, chap. 11, pág. 3; SHIGA, S.: «International Comparison of Taxation and Social Security Policies», *Bulletin for International Taxation*, March 2010, págs. 186-195; VERSCHUEREN, H.: «The Renewed EU Social Security Coordination in Regulation No. 883/2004 and Its Link with Bilateral Tax Agreements», *21 EC Tax Review*, issue 2, 2012, págs. 98-111.

arcas de la Seguridad Social y del IRPF, de forma similar a como está configurado en la actualidad pero con la denominación correcta³². Por ejemplo, en países como Finlandia se trata de un tributo gestionado localmente y es tratado con esta naturaleza junto con el impuesto sobre la renta que incluye las rentas del trabajo o las rentas de actividades profesionales³³. Sin embargo, en nuestra humilde opinión creemos que optar por la primera de las vías planteadas, la deducción en cuota, es más correcta y pudiera traer más beneficios de los que pudieran parecer, no solo a efectos de recaudación, sino también de gestión y control.

En esta línea deberían articularse formas de **integración entre el impuesto sobre la renta y los beneficios sociales**. Así lo demandan informes como el conocido Mirrlees en el que se estudian pautas para un «sistema tributario ideal». El mismo precisamente en sus conclusiones plantea esta integración a través del establecimiento de un único beneficio fiscal y, aunque en nuestro sistema esta pretensión tiene ciertas complicaciones por el sistema de prestaciones y subsidios, a lo mejor es el momento de plantearse algún cambio en este sentido. Es más, dentro de los trabajos preparatorios del citado informe, se hacía referencia a la ilógica separación de la Administración tributaria y la Seguridad Social, y de la necesidad de la interrelación de ambas, incluso desde el punto de vista de ahorro de coste, y como consecuencia de la eficiencia en la gestión. Es cierto que este informe no es completamente extrapolable a nuestro ordenamiento jurídico y de ahí las reticencias manifestadas por la doctrina sobre el particular³⁴, pero quizá sea el momento de plantearnos propuestas más arriesgadas. En efecto, no creemos que estas opciones deban rechazarse de plano, sino que debieran ayudarnos a reflexionar acerca de nuestro ordenamiento colaborando así con la eficiencia de nuestro sistema y con una mayor claridad en su regulación.

Otra de las opciones a las que nos puede llevar esta coordinación entre ambas materias de imposición sobre el trabajo, cotizaciones e IRPF es la **unificación en su gestión y recaudación**. En efecto, manteniendo la separación en el destino de las exacciones podrían incorporarse ambas en un mismo impuesto. Esto ocurre, por ejemplo, en Países Bajos, donde siguen teniendo administraciones diferenciadas y cajas de recaudación distintas, pero sin embargo han unificado la gestión tanto en la retención como en la regulación de la base y el tipo impositivo. De hecho, se establece una tarifa compuesta por la Seguridad Social y el IRPF. Los primeros tramos de esta se destinan íntegramente a la recaudación de importes a la Seguridad Social y los últimos al impuesto sobre la renta, de tal forma que las personas con menos ingresos contribuyen mayoritariamente

³² TEIXEIRA, G. y NOGUEIRA, J. F.: «Segurança...», *op. cit.*, pág. 27.

³³ Efectivamente se recauda junto con el impuesto sobre la renta y no es del todo deducible. La cuota se compone de la *nursing premium* que varía en su tipo según se trate de trabajador autónomo o dependiente y que no es deducible. Y, por otro lado, se paga la *daily allowance* que sí es deducible. Además, se le añaden otras obligaciones de contribuciones a planes de pensión y seguro de desempleo. Ambos deducibles en el impuesto sobre la renta.

³⁴ Pueden consultarse las valoraciones realizadas al citado informe en la presentación de su traducción en español por la Fundación Ramón Areces por LABEAGA AZCONA, J. M. y DELGADO PACHECO, A. en: <<http://www.fundacionareces.es/fundacionareces/cargarAplicacionAgendaEventos.do?idTipoEvento=1&identificador=1551>>.

a la Seguridad Social³⁵. El propio gobierno, de hecho, presentó tal reforma como un importante ahorro en costes de gestión y en ello justificó tal medida. O incluso, otra opción es integrar su gestión y tramitación tan solo en el mecanismo mensual de retención como ocurre con el conocido «PAYE» (*pay as you earn*) establecido en países anglosajones³⁶.

Ahondando en esta vía de integración en la gestión carece de sentido que existan dos números de identificación fiscal, uno tributario y otro de Seguridad Social, sino que debiera haber uno único, como ocurre en países como el Reino Unido o Países Bajos. La unidad en la gestión y recaudación es algo ya demandado tanto por su ahorro de costes, como por su mayor eficacia³⁷ y medidas como la unificación de la tarifa, la **identificación única del contribuyente a todos los efectos**, o la homogenización de la base que, comentaremos a continuación, son sin duda colaboradoras con este objetivo que, además, facilitan también las labores de control del cumplimiento de ambas obligaciones, tributarias y laborales.

Por su parte, la propia OCDE ha recomendado a diversos países, entre ellos España, la integración en la recaudación de las cotizaciones sociales y el impuesto sobre la renta. Y ello al entender que supone una unificación de proceso, así como un uso eficiente de los recursos que conllevaría la bajada del coste de la Administración al Gobierno, e incluso una simplificación de procesos para los propios empleados de la Administración pública³⁸. Por tanto, se recomienda un acercamiento en reglas y competencias entre los órganos encargados de la materia impositiva y los de la Seguridad Social. No podemos estar más de acuerdo con la citada recomendación

³⁵ La tarifa aplicable es la siguiente:

Taxable income (EUR)		Tax on higher amount (EUR)	Rate on excess (%)
Up to	19,922	7,281	36.55
19,922	– 33,715	12,853	40.40
33,715	– 66,421	26,066	40.40
Over	66,421		52

Del porcentaje del primer y segundo tramo el 8,4% y 12,55%, respectivamente, corresponden al impuesto sobre la renta. El restante 28,15% son cotizaciones sociales (si bien varía en los casos de las personas que han alcanzado la edad de jubilación). (Los dos primeros tramos son del 18,65% y 22,5% respectivamente incluyendo un 10,25% de Seguridad Social). El tercer y cuarto tramo no incluye cotizaciones sociales.

³⁶ Irlanda, Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia o Canadá. Si bien no todos ellos tienen configuradas las cotizaciones sociales en el mismo sentido que nuestro ordenamiento como se ha puesto de manifiesto a lo largo del trabajo.

³⁷ En el mismo sentido WILLIAMS, D.: «Trends in Social Taxation», *Bulletin for international fiscal documentation*, vol. 51, 1997, pág. 262, y «Social Security Taxation», *op. cit.*, págs. 41-42.

³⁸ *Tax Administration 2013: Comparative information on OECD and other advanced and emerging economies*, OECD Report, pág. 32 y ss. Disponible en: <<http://www.oecd.org/tax/administration/tax-administration-series.htm>>.

y consideramos que podía haber sido una de las vías elegida en alguna de las múltiples reformas realizadas en los últimos tiempos.

Quizá sea el momento de plantearse una mayor y mejor integración de las cotizaciones sociales y del IRPF e incluso llegando a dar pasos novedosos, pero ya implantados en otros países como los propuestos. No nos referimos a la integración de la caja de unas y otras, pero sí a articular una gestión más efectiva, eficiente y coordinada, ahorrando costes y simplificando de tal forma que la burocracia administrativa y su gestión sea más cercana y accesible al ciudadano a la vez que más efectiva en términos de control para la Administración del Estado, ya sea la tributaria o de la Seguridad Social. Creemos que las medidas esbozadas podrían contribuir para lograr este objetivo.

Otra cuestión que consideramos necesaria plantear es la revisión de determinados esquemas heredados del pasado y que han quedado en cierto sentido obsoletos. Sería el caso de la cuantía de **la base** establecida para las cotizaciones sociales. La misma podría calcularse **en función del volumen de ingresos** del año inmediatamente anterior y estableciendo, en su caso, unos mínimos más razonables de los que se prevén en la actualidad³⁹. De hecho, en países como Italia, Reino Unido o Países Bajos la base para el impuesto sobre la renta y de las cotizaciones sociales es la misma, facilitando de nuevo la gestión y permitiendo una mayor adecuación a la capacidad económica que debe regir el establecimiento de este tipo de exacciones.

Este argumento cobra especial interés en el caso de los trabajadores autónomos que, como se ha explicado, en pocas ocasiones verán una opción «rentable» la declaración de un trabajo esporádico que, si bien no tendría costes fiscales, en sentido estricto, los laborales son en muchos casos muy superiores a los ingresos generados. Ello unido a la complejidad y burocracia asociada a este tipo de trámites. Además, creemos que debiera admitirse una cotización parcial, por ejemplo, por días, sin límite de tres altas al año como existe en la actualidad, que, si bien a lo mejor podría no ser tan cuantiosa en recaudación a efectos de Seguridad Social, sí podría aumentar los ingresos declarados a efectos de IRPF y, a la sazón, una mayor información y por ende un mayor control tributario. En esta línea la Federación Nacional de Trabajadores Autónomos (ATA) aboga por una mayor proporcionalidad y progresividad en las cotizaciones a través de propuestas tales como la posibilidad de cotización parcial, el fomento de la figura del autónomo discontinuo, el establecimiento de bases adecuadas a los ingresos, contemplando el «destope» de las mismas, así como la «periodicidad del cambio de base» que permita adecuar las cotizaciones en función de los ingresos de cada trimestre⁴⁰. Creemos que estas propuestas colaboran a una mejor y nece-

³⁹ De hecho, es el sistema establecido en la mayoría de los países de nuestro entorno. Si bien es cierto que en materia de cotizaciones de trabajador autónomo no hay una uniformidad de criterios, hay países como Alemania que no lo establecen como obligatorio, o como Finlandia, Francia que hacen aportaciones a un sistema por separado. En Noruega se distingue que parte del ingreso deriva del trabajo personal y cuál de la explotación del negocio. En Suiza se hacen cargo de la cuota de empleado y empleador si bien se establecen unas reducciones sobre la misma, o en Suecia se prevén unos tipos más reducidos que los del régimen general. Pero en todos los casos sobre el volumen de ingresos.

⁴⁰ Programa ATA 2016-2020. «Solucionar la vida a los autónomos», julio de 2015. Disponible en: <http://www.ata.es/sites/default/files/programa_ata_solucionar_la_vida_a_los_a_los_autonomos.pdf>.

saría adecuación del principio de capacidad económica en la regulación de las cotizaciones sociales que debieran ser tenidas en cuenta por nuestro legislador. Ciertamente la Ley 6/2017, de 24 de octubre, de reformas urgentes del trabajo autónomo, ha supuesto un cierto avance en este sentido, pero aún queda bastante camino por recorrer.

Relacionado con el trabajo por cuenta propia, existen otras propuestas que optan por establecer una especie de «sello» o «cheque» con el que se remunera al trabajador e incluye la cotización a la Seguridad Social. Es el llamado CESU francés (*chèque emploi service universal*). Se trata de un sistema en el cual se remunera a los profesionales con unos cheques que luego pueden ser deducidos a efectos tributarios. Es decir, se traslada la obligación al empleado de determinados tipos de trabajo⁴¹ y, a cambio, se prevé una deducción de hasta el 50% en su IRPF con unos límites cuantitativos. Estos cheques también pueden ser prefinanciados. Es decir, utilizados por la empresa como remuneración del trabajador como retribución en especie, teniendo una configuración similar a la de los cheques guardería⁴². Medidas como estas pueden suponer una cierta claudicación ante la evidencia del fraude fiscal pero quizá puedan contribuir a un afloramiento de rentas ocultas al igual que a minimizar la precariedad laboral de los profesionales de este tipo de trabajos que los realizan sin ningún tipo de cobertura legal.

Por su parte, en relación con la propuesta planteada de **revisión de las bases, tipos y cuotas mínimas** de ambos tipos de trabajadores, autónomos y dependientes, debe tenerse en cuenta que esta medida no solo afectaría a la cuota mínima cuando se comienza la actividad sino también a los ingresos cuando las actividades tengan un mayor volumen de ingresos, respondiendo de esta manera de una forma más acorde con el principio de capacidad económica. No en vano así lo ha recomendado la Comisión del Pacto de Toledo que «considera necesario ajustar, con más precisión, la relación entre el salario real y las bases de cotización así como, paralelamente, mejorar las prestaciones que se recibirán [...]. También debe establecerse una única fórmula para la determinación de la base reguladora que se utiliza al calcular cada una de las prestaciones del Sistema, que utilice mecanismos homogéneos para configurar la media de las bases de cotización que la conforman⁴³».

Somos conscientes de que todas estas medidas significan, de alguna forma, una apuesta arriesgada y valiente que podría llevar otro tipo de fraudes, pero, a nuestro juicio, no se puede legislar pensando en cómo evitar la utilización fraudulenta de las leyes en lugar de en el establecimiento de un ordenamiento jurídico acorde con nuestros principios constitucionales.

⁴¹ Servicios a la persona ejercidos en el propio domicilio del empleador, como son limpieza, tareas domésticas, cuidado de niños, asistencia a personas mayores... o bien fuera del hogar, pero siendo en realidad la extensión de una empresa de servicios a domicilio, hacer la compra, pasear a animales de compañía, ayudar en el transporte de personas con movilidad reducida, entre otros. Ley 2005-841, de 26 de julio, y artículos L 1271-1 a 1271-17 del Código de Trabajo francés.

⁴² Para un análisis más profundo y exhaustivo *vid.* ARAGÓN GÓMEZ, C.: «Propuestas de reforma...», *op. cit.*, págs. 116-118.

⁴³ *Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo* aprobado el 25 de enero de 2011, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Colección Seguridad Social, núm. 35/2011, págs. 81-82.

En definitiva, siguiendo a la doctrina, proponemos un sistema que cumpla con tres criterios de organización administrativa básicos: minimizar los costes de distribución de una manera razonable; reducir el coste a los trabajadores, especialmente a los autónomos y no solo de manera temporal y puntual; y cubrir las expectativas de los ciudadanos en cuanto a seguridad, control e independencia de una forma que sea razonable y sencilla para todos⁴⁴.

4. CONCLUSIONES

En este trabajo se han analizado los efectos de la naturaleza tributaria de las cotizaciones sociales. En ningún momento se pretendía presentar un estudio doctrinal de tal configuración, sino dar un paso más y analizar las implicaciones prácticas que tendría tal afirmación. La naturaleza tributaria de las cotizaciones sociales no es la meta o conclusión de nuestro trabajo sino, más bien, el punto de partida.

Efectivamente las cotizaciones sociales y los impuestos no son conceptos aislados sino más bien lo contrario. Esa tradicional separación entre unos y otros quizá debiera dar paso a una mayor transversalidad. Nos enfrentamos ante un tema que no es de mera trascendencia interna, sino que debe orientarse, desde una perspectiva global. Hemos de ser conscientes de que uno de los mayores exponentes lo encontramos en el seno de la Unión Europea, las libertades establecidas en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea permiten a las personas elegir el lugar donde establecerse por cuenta propia, y, por tanto, decidir pagar unos menores costes de Seguridad Social en un determinado territorio para luego, sin embargo, recibir una pensión en otro. En las últimas dos décadas la tendencia es a subir tanto la tributación sobre la renta como las cotizaciones, pero aún existen países donde esa presión fiscal es menor. Como ya manifestó WILLIAMS, ¿puede la economía mundial soportar el establecimiento de los trabajadores en una parte del mundo y de los pensionistas en otra?⁴⁵ Quizá es el momento de plantearse esta cuestión desde una perspectiva distinta.

Por ello, si algo ha querido demostrarse a lo largo de estas líneas es la necesidad de relación e interconexión entre la materia laboral y tributaria. Nuestro ordenamiento debe articular mecanismos de interrelación entre ambas que vayan más allá de un mero reconocimiento de gastos deducibles o de datos a efectos censales o de control. Dicha relación debiera extenderse al ámbito de la regulación permitiendo al ciudadano un mejor y más claro acceso y conocimiento de las mismas.

⁴⁴ Estas premisas las ponen de manifiesto a la sazón de una propuesta de reforma en el sistema de pensiones americano, sin embargo, hemos considerado más que adecuado referirlas aquí como genéricas de un ordenamiento jurídico. *Vid.* GOLDBERG, F. T. y GRAETZ, M.: «Reforming Social Security. A practical and workable system of Personal Retirement Accounts», en SHOVEN, J. B. *Administrative Aspects of Investment-based Social Security Reform*, University of Chicago, 2000, pág.11. En una línea similar y realizando un trabajo exhaustivo *vid.* BARRAND, P.; ROSS, S. y HARRISON, G.: «Integrating a Unified Revenue Administration for Tax and Social Contribution Collections: Experiences of Central and Eastern European Countries», *Working paper International Monetary Fund WP/04/237*, 2004, pág. 26 y ss.

⁴⁵ WILLIAMS, D.: «Trends in...», *op. cit.*, pág. 263 (la traducción es nuestra).

Para ello, como se ha puesto de manifiesto, a lo largo de este trabajo hemos considerado de interés realizar diversas propuestas de reforma extraídas de la regulación de países de nuestro entorno.

Consideramos aconsejable acometer ciertas reformas que aborden cuestiones problemáticas en nuestro ordenamiento que o bien pueden ser consecuencia de la no asunción de esta naturaleza o bien pueden ser solucionadas si las asumimos. Así en nuestra opinión, como hemos recogido en nuestro estudio, deviene necesario el establecimiento de la deducción en cuota de las cotizaciones sociales como impuesto sobre el trabajo que es; igualmente debe integrarse la regulación laboral y tributaria en aras de una mayor coordinación, y unificación tanto en la gestión, como en la recaudación. Medidas como la incorporación en las tarifas y gestión del IRPF de las cotizaciones sociales o la unificación del documento de identificación personal a todos los efectos son altamente recomendables para conseguir este objetivo. Igualmente creemos necesario que las bases debieran ser las mismas tanto para un impuesto como para otro además de calcularse en función del volumen de ingresos y no de categorías profesionales o presunciones objetivas de capacidad económica preestablecidas. En definitiva, sería necesaria una revisión de la regulación de las bases, tipos y cuotas mínimas.

En nuestra opinión, es necesario legislar para el cumplidor y no pensando única y exclusivamente en el «defraudador», ayudando al contribuyente al cumplimiento voluntario de sus obligaciones laborales y fiscales que van a ir, siempre, aunque intentemos separarlas, de la mano. Nos tememos, que muy a nuestro pesar, el legislador tiende a poner parches en vez de aceptar un sistema acorde con el respeto al principio de capacidad económica que debe regir la regulación en materia de imposición sobre el trabajo. Debemos aceptar cierta flexibilización en la regulación y establecer determinados incentivos que permitan hacer visibles determinados tipos de ingresos que hoy configuran las «pequeñas bolsas de fraude» que engrosan los índices de economía sumergida.

Por último, también debiera abordarse la propia financiación de la Seguridad Social. Creemos que a consecuencia de la citada naturaleza tributaria nada impediría la financiación de determinados gastos a través de impuestos con independencia de que se quiera seguir estableciendo una caja separada que afecte la recaudación de las cotizaciones, aunque reconocemos que el análisis de esta cuestión y su configuración necesitaría de un mayor desarrollo en un estudio en profundidad sobre el tema.

En definitiva, este planteamiento de las cotizaciones sociales desde la óptica del derecho tributario nos ha llevado a afirmar la posibilidad de superar determinados esquemas que han quedado, de algún modo, desfasados. Consideramos que probablemente este sea el momento de abordar reformas en materia de cotizaciones que permitan un mayor y mejor acercamiento a los principios de justicia tributaria.

En estas líneas se ha pretendido poner de manifiesto esas consecuencias prácticas que debiera tener una concepción asumida hace ya bastante tiempo. Somos conscientes de la cierta transgresión que pueden producir algunas de nuestras ideas, pero, por otro lado, quizá sea el momento de abandonar ciertos esquemas preconcebidos y afrontar su reformulación de una manera valiente y algo arriesgada.

Bibliografía

- ALARCÓN CARACUEL, R. y GONZÁLEZ ORTEGA, S. [1991]: *Compendio de Seguridad Social*, Tecnos.
- ARAGÓN GÓMEZ, C. [2016]: «Propuestas de reforma legislativa, en materia de Seguridad Social, para hacer emerger el trabajo autónomo irregular. (Ventajas de la incorporación al ordenamiento español de la experiencia francesa del CESU)», *Doc. Laboral*, núm 107, vol. II, págs. 95-106.
- BARRAND, P.; ROSS, S. y HARRISON, G. [2004]: «Integrating a Unified Revenue Administration for Tax and Social Contribution Collections: Experiences of Central and Eastern European Countries», *Working paper International Monetary Fund* WP/04/237.
- FERNÁNDEZ PAVÉS, M. J. [1996]: *Las cotizaciones a la Seguridad Social. Análisis jurídico tributario*, Marcial Pons.
- GOLDBERG, F. T. y GRAETZ, M. [2000]: «Reforming Social Security. A practical and workable system of Personal Retirement Accounts», en SHOVEN, J. B. *Administrative Aspects of Investment-based Social Security Reform*, University of Chicago.
- IBÁÑEZ GARCÍA, I.: «La reserva de ley en materia de cotizaciones sociales», *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, 246/1997 y 248/1998.
- LÓPEZ DÍAZ, A. [2004]: «Hacia un tratamiento fiscal adecuado de la previsión social», en YEBRA MARTUL-ORTEGA, P. y GARCÍA NOVOA, C. *Las reformas fiscales en Europa*.
- MARTÍN JIMÉNEZ, A. J. [2000]: «Notas sobre el concepto constitucional del tributo en la jurisprudencia reciente del TC», *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 106/2000.
- MARTÍN LÓPEZ, J. [2002]: «Algunas reflexiones sobre la naturaleza tributaria de las cotizaciones a la Seguridad Social», *Revista de Relaciones Laborales*, núm. 2.
- MARTÍNEZ AZUAR, J. A. [1997]: «La naturaleza tributaria de las cotizaciones sociales», *REDF*, núm. 96.
- [2000]: *Régimen Fiscal de las Cotizaciones a la Seguridad Social*, EDESA.
- MELZ, P. (colaborador); AULT, H. J. y ARNOLD, B. J. [2010]: *Comparative income taxation: a structural analysis*. Wolters Kluwer.
- PÉREZ ROYO, F. [1988]: «Ingresos tributarios de la Seguridad Social», en FERREIRO LAPATZA, J. J.; CLAVIJO HERNÁNDEZ, F.; QUERALT, J. M.; PÉREZ ROYO, F. *Curso de Derecho Tributario. Parte especial. Sistema tributario: los tributos en particular*, 5.ª ed., Marcial Pons, Madrid.
- RODRÍGUEZ SAINZ, A. [1991]: «Análisis de la legalidad y constitucionalidad de las cotizaciones a la Seguridad Social actuales», *Revista de Actualidad Financiera*, núm. 42, págs. 391-419.
- SHAW, J.; SLEMRON, J. y WHITING, J.: «Administration and Compliance», capítulo 12, por LABEAGA AZCONA, J. M. y DELGADO PACHECO, A. en <<http://www.fundacionareces.es/fundacionareces/cargarAplicacionAgendaEventos.do?idTipoEvento=1&identificador=1551>>
- SHIGA, S. [2010]: «International Comparison of Taxation and Social Security Policies», *Bulletin for International Taxation*, March.
- TEIXEIRA, G. y NOGUEIRA, J. F. [2008]: «Segurança Social. Uma perspectiva fiscal», en AA. VV., *Nos vinte anos do Código das Sociedades Comerciais, Homenagem aos Prof. A. Ferrer Correia, Orlando de Carvalho e Vasco Lobo Xavier*, vol. II, Coimbra Editora, Coimbra.

- URQUIZU CAVALLÉ, A. [1997]: *Las Cotizaciones a la Seguridad Social*, Marcial Pons, Madrid.
- VERSCHUEREN, H. [2012]: «The Renewed EU Social Security Coordination in Regulation No. 883/2004 and Its Link with Bilateral Tax Agreements», *21 EC Tax Review*, issue 2.
- VICENTE-ARCHE DOMINGO, F. [1961]: «En torno a la naturaleza jurídico-tributaria de las cuotas de Seguridad Social», *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, págs. 1.235-1.254.
- WILLIAMS, D. [1996]: «Social Security Taxation», en THURONYI (ed.), *Tax Law Design and Drafting* (Washington, D. C.: International Monetary Fund, 1996), vol. I, chap. 11.
- [1997]: «Trends in Social Taxation», *Bulletin for international fiscal documentation*, vol. 51

Estudios/Report

Dimensions of tax desing. The Mirrlees Review. MIRRLEES, J. (dir.): Institute for Fiscal Studies, Oxford University Press, Oxford, 2010.

Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo aprobado el 25 de enero de 2011, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Colección Seguridad Social, núm. 35/2011.

La economía sumergida pasa factura. El avance del fraude en España durante la crisis, Madrid, enero 2012.

Informe de la Comisión de Expertos para la reforma del sistema tributario español, febrero 2014.

Informe *Paying taxes* 2016, PricewaterhouseCoopers.

Tax Administration 2013: Comparative information on OECD and other advanced and emerging economies, OECD Report.

Programa ATA 2016-2020, «Solucionar la vida a los autónomos», julio 2015.

«Trabajadores autónomos, personas físicas, en alta en la Seguridad Social. Informe de perfiles CC. AA.», Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 30 de junio de 2016.

Salarios y costes laborales, Statistical article/es, Eurostat, 2016.

financiar el gasto público, es un formalismo sin demasiado sentido *debiéndose vincular* la noción de tributo a la existencia de coacción en el presupuesto de hecho, con independencia del régimen jurídico de la prestación⁴). En conclusión, como se ha afirmado, en la actualidad se acepta generalmente la naturaleza jurídico-pública de la cotización por su triple caracterización de obligación impuesta por la ley (por consiguiente, de tipo coactivo y no contractual), a favor de un ente público y para la realización de un interés público en la medida en que contribuye a la financiación de un gasto público⁵. Por su parte, hay quien incluso, dando un paso más, ha calificado a las mismas como tributos parafiscales⁶, sin embargo, a nuestro entender se trataría más bien de un impuesto sobre el trabajo⁷, toda vez que se calcula en torno al presupuesto de hecho que constituye la remuneración de un trabajo por cuenta ajena o bien la situación objetiva de alta para trabajar por cuenta propia, como ocurre con los trabajadores autónomos. Volveremos sobre esta cuestión más adelante.

A nuestro juicio, las cotizaciones sociales reúnen todos los caracteres exigidos a los tributos, son coactivas, financian gasto público, gravan manifestaciones de capacidad económica, están protegidas por el principio de reserva de ley y son indisponibles por los particulares, por lo que no cabe duda de su naturaleza tributaria⁸. De hecho, siguiendo a PÉREZ ROYO podemos identificar como hecho imponible el nacimiento y la obligación de cotizar derivada de la situación de alta de un trabajador realizada por un empresario (obligado) o bien por el propio trabajador cuando es por cuenta propia. Su cálculo se establece en función del salario, una base de cotización regulada por la normativa y un tipo impositivo que viene a ser un porcentaje calculado sobre la misma⁹. La obligación es exigible, generalmente, por día trabajado, constituyendo este el devengo del tributo, si bien, en ocasiones, el devengo sería mensual, como ocurre en el caso de los trabajadores autónomos.

Como hemos mencionado anteriormente, la afirmación de la naturaleza tributaria de las cotizaciones sociales no es la meta o conclusión de nuestro trabajo sino, más bien, el punto de partida. Por ello, consideramos oportuno plantear las consecuencias prácticas que debe tener o debieran haber tenido afirmaciones de este tipo. Como manifestaba en su momento MARTÍNEZ AZUAR «... desde la perspectiva jurídica, las cotizaciones, pese a ser, en general doctrinalmente reconocido su perfil tributario, han sido tradicionalmente excluidas del Derecho Tributario positivo. Creemos que los motivos de dicha exclusión tal vez hayan sido de carácter político o de oportunidad

⁴ MARTÍN JIMÉNEZ, A. J.: «Notas sobre el concepto constitucional del tributo en la jurisprudencia reciente del TC», *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 106/2000, págs. 184 y 211 (la cursiva es nuestra)

⁵ ALARCÓN CARACUEL, R. y GONZÁLEZ ORTEGA, S.: *Compendio de...*, *op. cit.*, pág. 161.

⁶ URQUIZU CAVALLÉ, A.: *Las Cotizaciones...*, *op. cit.* VICENTE-ARCHE DOMINGO, F.: «En torno a la naturaleza...», *op. cit.*, págs 1.235-12, entre otros.

⁷ Así ha sido contemplado en diversos informes publicados. Como es el caso de *Informe de la Comisión de Expertos para la reforma del sistema tributario español*, febrero 2014, o *Dimensions of tax desing. The Mirrlees Review*. MIRRLEES, J. (dir.). Institute for Fiscal Studies, Oxford University Press, Oxford, 2010.

⁸ URQUIZU CAVALLÉ, A.: *Las Cotizaciones...*, *op. cit.*, pág. 238.

⁹ PÉREZ ROYO, F.: «Ingresos tributarios...», *op. cit.*

en la gestión, al mantener la recaudación obtenida por la cotización fuera de la competencia del Ministerio de Hacienda¹⁰». En definitiva, podemos afirmar que las cotizaciones sociales gozan de naturaleza tributaria y es necesario plantearse las consecuencias prácticas de tal aseveración.

2. LA CONFIGURACIÓN DE LAS COTIZACIONES SOCIALES Y SU RELACIÓN CON LA IMPOSICIÓN SOBRE EL TRABAJO

Existen diversas formas para financiar la Seguridad Social, una de ellas, es la elegida por nuestro ordenamiento jurídico que tiene sus orígenes en los seguros privados. Esto es la financiación a través de cotizaciones. Se trata de un sistema que, como bien manifiesta ALARCÓN CARACUEL, tiene sus ventajas y sus inconvenientes¹¹. Entre las primeras encontramos que son una garantía, en principio, de unos ciertos derechos que se corresponden con las cotizaciones pagadas, aunque no se trata de una relación obligacional sinalagmática. Igualmente, su flexibilidad permite variaciones de las cuantías y, por último, al recaer sobre los salarios incita a las empresas a fomentar la productividad y especialización. Por el contrario, se trata de un sistema que grava solo a la población activa, con los problemas que ello conlleva si esta desciende por motivos demográficos, económicos o de cualquier tipo; grava más a las empresas que a la mano de obra, lo cual puede llegar a ser un gran inconveniente en la generación de empleo. Cuestiones que, precisamente, hoy por hoy, están, en cierto modo, lastrando nuestro sistema y que hacen que sea necesario plantearse a futuro nuevas formas de dotar de financiación al mismo.

Para poder analizar las cotizaciones sociales y su relación con las cuestiones planteadas debemos distinguir entre trabajador por cuenta propia o ajena, ya que, aunque su exacción se debe al mismo hecho imponible, el trabajo, su régimen jurídico varía según regula la Ley General de la Seguridad Social, aprobada por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre.

En el caso del trabajo por cuenta ajena, los costes de la financiación del sistema son asumidos principalmente por el empleador en colaboración con el trabajador que aporta una cantidad dineraria, si bien bastante menor, calculada en función del salario y las bases de cotización. Anualmente en la Ley de presupuestos generales del Estado se aprueban las cuantías que compondrán las citadas bases, así como los tipos y su distribución entre empresarios y trabajadores en el régimen general. Para el año 2017, y debido al retraso previsto en la aprobación de los presupuestos, dicha actualización se realizó por real decreto-ley¹². La base de cotización tiene tres modalidades según el riesgo

¹⁰ MARTÍNEZ AZUAR, J. A.: «La naturaleza tributaria de las cotizaciones sociales», *REDF*, núm. 96/1997, pág. 527.

¹¹ ALARCÓN CARACUEL, R. y GONZÁLEZ ORTEGA, S.: *Compendio de...*, op. cit., pág. 108.

¹² Para el año 2017 ha sido el Real Decreto-Ley 3/2016, de 2 de diciembre, por el que se adoptan medidas en el ámbito tributario dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y otras medidas urgentes en materia social el que ha establecido el aumento de las mismas en un 3 % respecto a las de 2016. Esta actualización del tope máximo y de las bases máximas de cotización en el sistema de la Seguridad Social permitirá lograr ingresos adicionales y poder cumplir con el objetivo de déficit. Igualmente servirá para captar más recursos para la Seguridad Social.

para el que se cotiza: por contingencias comunes (BCCC), profesionales (BCCP) y horas extraordinarias. Dicha cuantía no depende únicamente del salario del trabajador, ya que se establecen unos límites mínimos y máximos de cotización en función de la categoría profesional, conocidos como topes. Esta particular regulación muestra, a nuestro juicio, uno de los problemas de nuestra actual normativa. Seguimos basándonos en esquemas, si se nos permite la expresión, anquilosados en el pasado, en los que la contribución a la Seguridad Social se está midiendo por categorías profesionales en lugar de exclusivamente por niveles de ingresos, es decir, por índice de capacidad económica, presumiendo, por ejemplo, que un licenciado siempre tendrá una mayor remuneración que un perito¹³. No es menos cierto que las diferencias entre las cuantías de unas y otras categorías se han ido reduciendo progresivamente hasta ser cada vez de menor relevancia y casi inapreciables, pero, aun así, seguimos sin entender la razón de tal diferenciación. Tampoco tiene hoy mucho sentido la existencia de unos topes que limiten la cotización sin atender a la renta percibida¹⁴. En el momento en que se creó el sistema de Seguridad Social pudo tener sentido esta articulación, pero hoy por hoy, quizá debamos plantearnos la revisión de ciertos paradigmas tradicionales¹⁵.

Sobre dichas bases se aplicará el tipo correspondiente dando como resultado la cuota a ingresar obligatoria. El tipo o porcentaje a aplicar a la base calculada, a efectos de determinar la cuota que corresponda ingresar por contingencias comunes y demás conceptos de recaudación conjunta (excepto en el caso de cotización por accidente de trabajo y enfermedad profesional), será único para todas las personas incluidas en los diferentes Regímenes de Seguridad Social¹⁶.

Además esta normativa en su artículo 10 establece la obligación de que los futuros «incrementos del tope máximo y de las bases máximas de cotización en el sistema de la Seguridad Social, así como del límite máximo para las pensiones causadas en el mismo, se ajusten en todo caso a las recomendaciones que se efectúen en tal sentido por parte de la Comisión Parlamentaria Permanente de Evaluación y Seguimiento de los Acuerdos del Pacto de Toledo y a los acuerdos en el marco del diálogo social».

¹³ Como límite mínimo, eso sí.

¹⁴ Parece estar en la intención del ministerio eliminar estos topes a futuro, aunque hoy por hoy es solo una propuesta recogida por la prensa que parece se tratará en distintas reuniones relacionadas con el Pacto de Toledo (2 de diciembre de 2016).

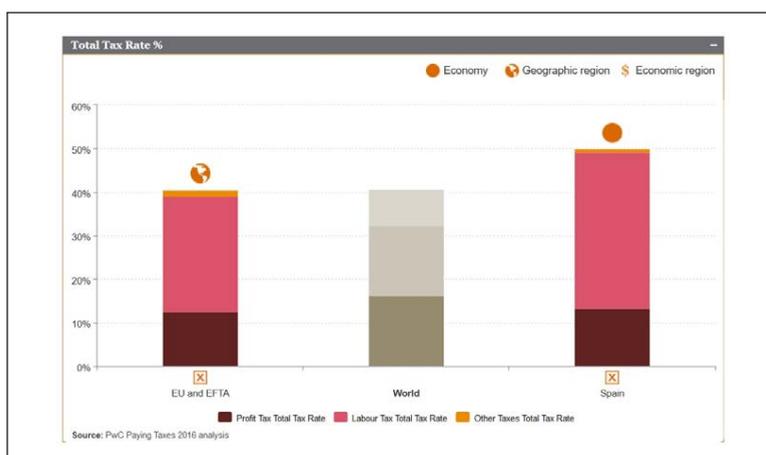
¹⁵ Si nos fijamos en la exposición de motivos de la Ley 193/1963, de 28 de diciembre, de Bases de la Seguridad Social, el objetivo de la misma era suprimir la existencia de lucro mercantil en estas cotizaciones, y fijar unas bases tarifadas que dieran un trato igual e unitario, que permitiera que el tipo de empresa o empresario no pudiera decidir acerca del tipo de aportación que se realiza a favor del trabajador. En efecto, en el sistema de seguros sociales de regulación dispersa y desigual que existía se buscaba unidad y uniformidad. Se creyó que la mejor manera de obtenerla era a través de bases tarifadas en función de categorías profesionales. Ciertamente, entendiendo el momento en el que se plantea esta regulación quizá fue la opción más adecuada, pero ello no debiera conllevar que no seamos capaces de revisar ciertos esquemas creados en una coyuntura muy distinta a la existente en la actualidad. De hecho, es una de las propuestas contempladas (núm. 107) en el *Informe de la Comisión de Expertos para la reforma del sistema tributario español*, op. cit.

¹⁶ Unido a ello existe la posibilidad de contrato temporal inferior a 7 días en cuyo caso la cuota empresarial por contingencias comunes se incrementa en un 36%. Igualmente, existen determinados incentivos establecidos por tiempo determinado para el fomento de algunos tipos de contratación como es la indefinida. Eso sí por tiempo determinado y bajo requisitos concretos.

La cuota se distribuye entre el empresario y trabajador obligados a cotizar, siendo el primero de ellos, como ya hemos mencionado, el que soporta la mayoría de esta. En la línea de lo que venimos manteniendo a lo largo de nuestro trabajo, estas cotizaciones parecen ser un impuesto sobre las nóminas donde la carga recaer mayoritariamente sobre el empleador.

Unido a este impuesto sobre las nóminas o más bien del trabajo nos encontramos el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) que grava la obtención de todo tipo de salarios, si bien en esta ocasión la carga tributaria recae sobre el trabajador. Llegados a este punto, una de las cuestiones debatidas radica en que, si unimos todos los costes mencionados, para el empresario y el empleado, hace que podamos ser de los ordenamientos jurídicos que llegan a tipos más altos de la Unión Europea (sumados ambos) a pesar de que, por contra, no se corresponda con una recaudación elevada¹⁷. A la vez, si analizamos las estadísticas elaboradas por Eurostat acerca de «salarios y costes laborales», se puede decir que la suma de cotizaciones e impuestos se sitúan en la media de los países de nuestro entorno aunque teniendo unos niveles salariales más bajos que el resto de los países en nuestra media de costes¹⁸, de ahí el aumento de la presión fiscal mencionado. Cuestiones como estas se han plan-

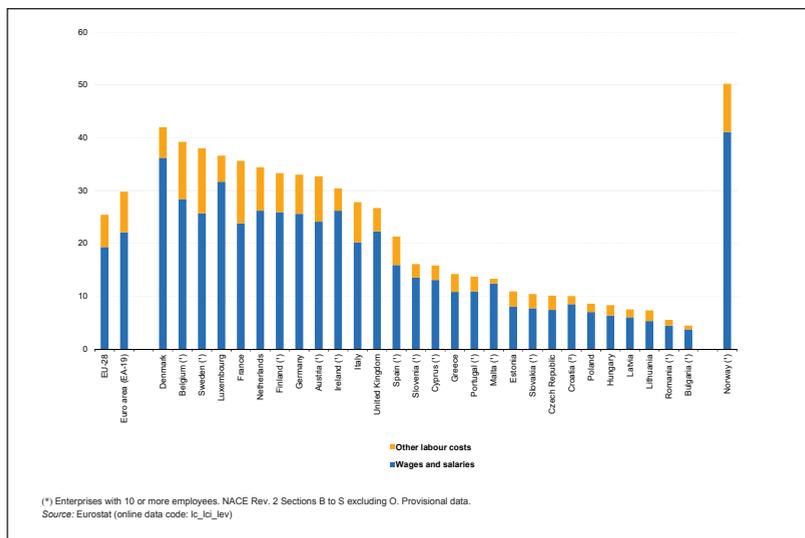
¹⁷ Si analizamos los datos presentados en el *Informe de la Comisión de Expertos para la reforma del sistema tributario español* vemos que la conocida cuña fiscal muestra que, si bien la imposición sobre el trabajo teniendo en cuenta ambas variables puede estar en la media de la Unión Europea, sin embargo, según este informe la parte pagada por los empresarios es más elevada (págs. 67 y 371). Según el Informe *Paying taxes* de PricewaterhouseCoopers, España está por encima de la media europea y mundial en cuanto a presión fiscal se trata:



En España para 2016 se estima esta presión en 46,9%. Para hacer un comparativo entre diversos países puede consultarse el informe *Paying taxes 2018*, PricewaterhouseCoopers, si bien el año más reciente disponible es el 2016: <http://www.pwc.com/gx/en/services/tax/publications/paying-taxes-2018/explorer-tool.html>.

¹⁸ Como puede apreciarse, los datos comprendidos en el índice de costes laborales se refieren al total de los costes medios laborales por hora y a dos categorías de costes laborales: sueldos y salarios; cotizaciones a la Seguridad Social a cargo del empleador e impuestos pagados menos subvenciones recibidas por el empleador. Estos datos se refieren al año 2015, el más reciente publicado al cierre de este trabajo.

teado por parte de empresarios de manera incesante e incluso el *Informe de la Comisión de Expertos para la reforma del sistema tributario español* llega a plantear esta circunstancia. No en vano, una de las propuestas realizadas en el mismo es precisamente unificar el sistema con base en un impuesto sobre las nóminas que abarque toda la imposición sobre el trabajo, como existe en algunos países de nuestro entorno¹⁹, así como realizar una reducción general de las cuantías²⁰. Ahora bien hemos de admitir también que, dejando a un lado, por un momento, la cuantía de los tipos que podrán ser mayores o menores, la generalidad de estos países tienen un sistema similar de cotización al español en el que el empresario soporta la carga mayor, deducible en el correspondiente impuesto sobre sociedades, y el empleado, quien puede minorar el cálculo de su base en el correspondiente impuesto sobre la renta o asimilado²¹. Unido a ello el pretendido acercamiento a un impuesto general sobre las nóminas tendría unas implicaciones prácticas y, sobre todo, presupuestarias que necesitarían de una revisión de la actual forma de financiación de las arcas de la Seguridad Social.



Gráficos e informe disponible en http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Wages_and_labour_costs/es#M.C3.A1s_informaci.C3.B3n_de_Eurostat.

- ¹⁹ Existen países como Noruega o Nueva Zelanda que no tienen un sistema de cotizaciones sociales, sino que la financiación del sistema se hace a través de impuestos directamente. También encontramos países como Dinamarca en que le atribuye naturaleza tributaria a las cotizaciones sociales, y además las pensiones se financian directamente de la imposición directa, o Luxemburgo donde no se le considera impuesto, pero sí se reconoce como tal a la hora de regular procedimientos relacionados con las mismas. Irlanda, por su parte, tiene un impuesto complementario para la financiación de la Seguridad Social (*Universal Social Charge*).
- ²⁰ *Informe de la Comisión de Expertos para la reforma del sistema tributario español*, pág. 14.
- ²¹ Hay algún país como Suiza en el que las cuotas las pagan por mitad empleador y empleado. Si bien en general se prevé un sistema similar al español (sin categorías profesionales, que encontramos apenas en un par de países; Austria con dos divisiones e Italia con similar número de categorías que España), en el que hay aportaciones de ambas partes.

Esbozado el régimen de cuenta ajena, hemos de afirmar que en relación con el trabajador autónomo se plantean mayores problemas que afectan a distintas cuestiones. Por un lado, a pesar de la mencionada naturaleza tributaria, la propia regulación laboral no atiende a la capacidad económica sino a una suerte de datos que presuponen un ingreso mensual cuando efectivamente puede no haber existido. Por otro, y a consecuencia de la citada regulación, está conllevando numerosos problemas de economía sumergida que pondremos de relieve a continuación.

La cotización a la Seguridad Social de un trabajador autónomo, básicamente, sigue el mismo esquema que el trabajador por cuenta ajena, sin bien con unas dosis de flexibilidad mucho mayores. Sobre la base de cotización se aplican distintos tipos constituyendo así la cuota. La base, con algunas limitaciones, es elegida por el trabajador autónomo entre unos topes mínimos y máximos al igual que puede escoger, hasta cierto punto, las coberturas de la prestación que abona, por ejemplo, la cobertura de las contingencias profesionales, si bien según los casos²². Por tanto, en el caso de estos trabajadores existe una especie de «cotización a la carta» que parte de una presunción objetiva de capacidad económica mínima.

Unido a ello, la regulación actual, hasta que se produzca la entrada en vigor de los artículos correspondientes de la Ley 6/2017, establece una cotización mínima desde el primer día de alta en la Seguridad Social que coincidirá con la cuantía correspondiente al periodo de un mes. Es decir, en ningún caso, se admitían cotizaciones parciales por día o semanas sin atender, por tanto, a la riqueza generada por el trabajo efectivamente realizado, sino que se establecía un sistema de cotización de base fija. En consecuencia, una persona que decidía iniciar la actividad por cuenta propia tendría de inicio un coste fijo mensual con independencia de que su trabajo se efectúe en un día o en los treinta del mes²³. O simplemente, pensemos que no se inicie, sino que

²² Nos referimos al régimen general, ya que en los últimos años se han regulado ciertas medidas que prevén otros tipos de cotización más bajos para nuevos emprendedores y jóvenes. En efecto se estableció una tarifa plana para nuevos emprendedores (no pueden haberlo sido en los últimos cinco años) que a partir de la entrada en vigor de la Ley 31/2015, de 9 de septiembre, no aparece limitada por razón de edad. Además, recientemente se ha publicado la Ley 6/2017, de 24 de octubre, de reformas urgentes del trabajo autónomo, que aumenta la aplicación de la llamada «tarifa plana» (véase nota siguiente) y a su vez reduce el tiempo que debe transcurrir entre el alta anterior de 5 años a 2 años (3 años si ya hubieran disfrutado de estos beneficios previamente) a partir del 1 de enero de 2018.

²³ Según la legislación vigente, la cuota de autónomos a pagar en 2017, para la base mínima, incluida la incapacidad temporal y la cobertura para riesgo durante el embarazo y la lactancia, sería el 29,9% de 893,1 euros. Esto es, 267,03 euros mensuales de cuota de autónomos. Si bien en la actualidad como se ha mencionado existen determinados beneficios temporales los primeros 6 meses de alta, 50 euros de cuota, cuando se opta por la tributación mínima, y otros beneficios que continúan hasta un año más (50% de la cuota durante los 6 meses siguientes al periodo inicial de los 6 primeros meses; reducción equivalente al 30% de la cuota durante los 3 meses siguientes y bonificación equivalente al 30% de la cuota durante el siguiente periodo de 3 meses), establecido por la Ley 31/2015, de 9 de septiembre, por la que se modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la economía social. Igualmente, la libre elección de la base de cotización tiene ciertos límites a la hora de proceder a su modificación y en especial para los autónomos mayores de 47 años.

La reciente aprobación de la Ley 6/2017, de 24 de octubre, de reformas urgentes del trabajo autónomo, supone un cambio más en esta cuota. En efecto, su artículo 3, cuya entrada en vigor se establece el 1 de enero de 2018, amplía

se realicen trabajos esporádicos en días discontinuos, si estos coinciden con un cambio de mes, a tenor literal de la ley, deberá pagar dos meses habiendo trabajado, por ejemplo, el 31 de agosto y el 1 de septiembre. Sin embargo, a partir del 1 de enero de 2018, fecha de entrada en vigor de la disposición final primera de la Ley 6/2017, de 24 de octubre, de reformas urgentes del trabajo autónomo, la situación se modula. Como se recoge en la propia exposición de motivos y se viene demandando desde hace años por la doctrina y el colectivo de trabajadores autónomos «resulta justificado introducir adaptaciones con objeto de que en determinados casos la obligación de cotizar se refiera exclusivamente a los días de alta en cada mes, frente a la actual obligación de hacerlo por el mes completo, independientemente de los días que se haya estado de alta durante ese mes». En efecto, esta disposición final primera posibilita que hasta un máximo de tres altas al año tengan efectos desde el momento de inicio de la actividad y no desde el primer día del mes en que se inicia dicha actividad, como ocurría hasta ahora. Ahora bien, el resto de las altas o bajas dentro del año tendrán efectos como antes, desde el primer día del mes. Creemos que es de elogiar el avance realizado por esta ley que, sin embargo, consideramos que se ha quedado a medio camino al limitar ese número de altas y bajas al año.

Ciertamente en los últimos tiempos se han intentado paliar las disfunciones denunciadas a través de medidas de distinto tipo. También a través de reducciones y bonificaciones de cuotas que rebajan el coste mensual de esta base fija²⁴, pero estas llamadas «tarifas planas», a nuestro juicio tienen un alcance parcial ya que se aprueban para un colectivo determinado (autónomos de nueva incorporación, profesionales jóvenes, personas con discapacidad o víctimas de la violencia de género o de terrorismo) y con determinadas condiciones. En general, se trata de medidas pensadas para favorecer unas circunstancias concretas, pero sin embargo creemos que la regulación en esta materia debiera de partir de un presupuesto objetivo de capacidad económica, como ya hemos mencionado antes, y no de medidas puntuales que no tienen en cuenta, en ningún caso, los ingresos reales del sujeto pasivo trabajador.

En nuestra opinión nos encontramos ante un sistema que presenta, por un lado, ciertas ventajas por su sencillez administrativa, y su fácil control. Ello porque no es necesario ni comprobar la actividad real, ni la riqueza de trabajo ni tampoco el tiempo de dedicación. Sin embargo, presenta dos disfunciones importantes. Por un lado, los trabajadores en este régimen con una mayor

la aplicación de la «tarifa plana» de 50 euros que ahora tendrá una duración de 12 meses desde el alta nueva en el Régimen Especial de Autónomos (RETA), si además no lo han estado en los 2 años anteriores (3 años si ya hubieran disfrutado de estos beneficios previamente) y cotizan por la base mínima o en el caso de cotizar por una base superior a la mínima, la reducción inicial será del 80% de esta durante 12 meses, incluida la incapacidad temporal. A partir de esos 12 meses, las reducciones y bonificación se mantienen en un 50% durante 6 meses, un 30% durante 3 meses y una última de 30% durante 3 meses más, de forma que el autónomo podrá pagar menos cuota durante un periodo total de 24 meses. Y si el trabajador por cuenta propia es menor de 30 años, o mujer menor de 35 años, podrán aplicarse una bonificación adicional del 30% durante 12 meses más, hasta un total de 36 meses. Además, se establece que en el caso de que la fecha de alta no coincida con el primer día de mes, el beneficio de ese mes se aplica proporcionalmente a los días de alta.

²⁴ Vid. nota al pie anterior.

capacidad económica pueden elegir contribuir menos de lo que les correspondería. De hecho, así ocurre, ya que más del 86% de los trabajadores autónomos de nuestro país lo hace por la base de cotización mínima²⁵ y, por el otro, supone una sobrecarga económica a los profesionales autónomos con rentas bajas. Como se ha explicado la obligación de pago de una cuantía fija en todo caso puede suponer una parte importante, si no la totalidad, de los ingresos generados por los autónomos con menores ingresos, que, a pesar de contar con ciertas reducciones en algunos casos, estas son de carácter parcial y temporal²⁶.

Si además esta situación comentada la conectamos con casos, muy frecuentes en la actualidad, de personas que cobrando la prestación por desempleo barajan la posibilidad de iniciar una actividad, la normativa resultaba claramente desincentivadora hasta la reforma operada por la Ley 31/2015, de 9 de septiembre. Y ello debido a que la compatibilidad entre la prestación por desempleo y el alta en el RETA solo estaba prevista para un colectivo especial, los menores de 30 años, por lo que aquel que tenía derecho a sus dos años de prestación por desempleo, que en muchos casos superaba dicha edad, si se daba de alta perdía la citada prestación. Es cierto que podría solicitar la modalidad de pago único, pero la misma tenía unos requisitos taxativos, y condiciones para su acceso bastante estrictos²⁷. Tras la citada ley se permitió dicha compatibilidad junto con una serie de medidas, como la tarifa plana ya comentada, o la nueva regulación en relación con el abono en un pago único de la prestación por desempleo y de la prestación por cese de actividad. Sin embargo, como ya se ha mencionado, estas medidas puntuales, que se vienen aprobando, de una forma dispersa y asistemática, en busca de favorecer el necesario «emprendimiento», a nuestro juicio, no son la solución al problema, sino parte de él, sin desmerecer el avance que se está produciendo en los últimos años y que ha supuesto la reciente Ley 6/2017.

Como se ha puesto de manifiesto existe un choque frontal con el principio de capacidad económica que debe regir a las prestaciones de naturaleza tributaria, aunque ciertamente podríamos admitir que este principio se predica del sistema tributario en su conjunto y no exacción por

²⁵ «Trabajadores autónomos, personas físicas, en alta en la Seguridad Social. Informe de perfiles CC. AA.», Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 30 de junio de 2016. Disponible en: <http://www.empleo.gob.es/es/sec_trabajo/autonomos/economia-soc/autonomos/estadistica/2016/2trim/PERFILES_POR_COMUNIDADES.pdf>.

²⁶ Hemos de mencionar en este punto que la Ley 6/2017 prevé el estudio y la determinación de los elementos que condicionan la habitualidad a efectos de la incorporación al régimen de autónomos, sobre todo en cuanto a aquellos cuyos ingresos íntegros no superen el salario mínimo interprofesional anual (disp. adic. 4.ª Ley 6/2017), la implantación de la cotización a tiempo parcial de los autónomos (disp. adic. 5.ª Ley 6/2017) y la jubilación parcial de los autónomos (disp. adic. 6.ª Ley 6/2017).

²⁷ Hasta la reforma operada por la Ley 31/2015, de 9 de septiembre, que vino a flexibilizar la situación, la modalidad de pago único no se solía conceder en un 100%, y además exigía una inversión que, en muchos casos, como es el de los profesionales no existía desde el inicio, unido a la vinculación del mantenimiento de la actividad, durante 5 años, para no perder la exención que operaría sobre esta renta del trabajo. En estos supuestos el llamado «emprendedor» solo podría acudir a suspender el paro durante un periodo máximo de 24 meses, para recuperarlo en el caso de que la actividad no hubiese ido bien. ¿Qué ocurría en la práctica? El que iniciaba, mayor de 30 años, lo hacía «en la sombra» hasta que consiguiese algún ingreso por su actividad que pudiese «compensar» la cuota de autónomo y el dejar de percibir la prestación por desempleo.

exacción. Sin embargo, en nuestra opinión, la normativa laboral sobre trabajadores autónomos es rígida, algo obsoleta y alejada de la realidad y ello provoca una desincentivación clara del sistema y, lo que es peor, una huida del sistema hacia la economía sumergida, que tanto preocupa en nuestro entorno²⁸. En efecto, numerosas actividades profesionales se están llevando a cabo en nuestro país fuera del sistema, sin su correspondiente declaración de IVA o de IRPF, o bien encuadrándose de forma acumulada en una época del año donde se declaran servicios prestados en otros periodos, o facturándose a través de terceros. En relación con esta última opción, se está abusando, con dudosa legalidad, y de hecho está siendo investigado por la Inspección de Trabajo que ha levantado diversas actas al respecto, de la intermediación de las llamadas «cooperativas de facturación» de trabajo asociado que actúan como intermediarios entre el autónomo y el cliente con el objeto de tramitar la correspondiente factura, permitiendo a aquel que cotice por el régimen general y, por ende, por periodos inferiores al mes y sobre una base variable en función de los ingresos²⁹. Por tanto, estamos estableciendo una regulación que viene a fomentar precisamente declaraciones tanto a efectos tributarios como laborales que no atienden ni a la verdadera capacidad económica que predicamos de nuestro sistema ni, por tanto, a la realidad laboral que existe en el sector.

En nuestra opinión, esto es una clara muestra de una de las conclusiones que subyace en este trabajo: la necesaria relación e interconexión entre la materia laboral y tributaria. Nuestro ordenamiento jurídico trata tanto a una como a otra como conceptos aislados sin que alcancemos a comprender el sentido más allá de los antecedentes históricos o de la especial protección separada a la que se ha querido dotar a la caja de la Seguridad Social. En efecto, nuestro sistema, a pesar de la identidad en la naturaleza de las exacciones, establece una regulación absolutamente diferenciada entre tributos y cotizaciones sociales. Tradicionalmente, se ha querido proteger «la caja de la Seguridad Social» afectando la recaudación de las cotizaciones a la financiación de las arcas de la Seguridad Social y, *a contrario sensu*, que, salvo excepciones, esta no sea financiada por fondos distintos. Pero el respeto a esa caja no debiera implicar una desconexión entre las rentas del trabajo y las cotizaciones sociales, menos aun cuando predicamos su idéntica naturaleza. Las disfunciones que hemos puesto de manifiesto en la regulación del trabajador autónomo tienen sin duda una clara consecuencia a efectos tributarios, su no declaración. Por su parte la

²⁸ El estudio presentado por el profesor Jordi SARDÀ (Universitat Rovira i Virgili) en colaboración con los Técnicos del Ministerio de Hacienda (Gestha) cifra la tasa de economía sumergida en España en el 24,6% del PIB en 2012, creciendo en 6,8 puntos desde el año 2008. *Vid. La economía sumergida pasa factura. El avance del fraude en España durante la crisis*, Madrid, enero 2012.

²⁹ ARAGÓN GÓMEZ explica con mayor detenimiento el funcionamiento de estas cooperativas sobre las que advierte que su legalidad «es más que cuestionable. Para empezar, la sociedad no tiene por objeto crear puestos de trabajo, sino que su único cometido es mediar entre el socio trabajador y el cliente con respecto a la facturación de un trabajo ya realizado, sin que exista realmente una organización común de la producción de bienes y servicios. Además, el alta en la Seguridad Social se tramita una vez realizada la actividad y el periodo se concreta, en la práctica, en función del importe facturado, al margen del tiempo dedicado a aquella». ARAGÓN GÓMEZ, C.: «Propuestas de reforma legislativa, en materia de Seguridad Social, para hacer emerger el trabajo autónomo irregular. (Ventajas de la incorporación al ordenamiento español de la experiencia francesa del CESU)», *Doc. Laboral*, núm. 107, año 2016, vol. II, pág. 112.

regulación de la imposición de las rentas del trabajo en función del nivel de ingresos que se realiza a efectos de IRPF acaba chocando con la presunción de capacidad económica objetiva de la que parten las cotizaciones sociales de los trabajadores autónomos. Creemos que es el momento de afrontar cierta unidad en la gestión y de asumir la realidad de la tributación de las rentas del trabajo, a todos los efectos, laborales y tributarios en nuestro país. Sobre este particular realizaremos determinadas propuestas en el siguiente epígrafe.

Por último, y conectado con lo anterior, podríamos plantearnos un aspecto de mayor alcance: La necesaria colaboración del ciudadano en el sostenimiento de los gastos públicos con base en unos índices de capacidad económica, como establece nuestra Constitución, se manifiesta, entre otros tipos de rendimientos, a través de la retribución que una persona recibe por su trabajo, es decir, rentas derivadas del mismo ya sea dependiente o por cuenta propia. ¿Pero esa aportación por rentas del trabajo, entendiendo como impuesto sobre las nóminas a las cotizaciones sociales, debiera en todo caso ser la única y exclusiva fuente de financiación de los gastos de la Seguridad Social? Es por todos conocido los debates actuales en torno a esta cuestión, el blindaje del Pacto de Toledo y los problemas por el descenso en la recaudación motivados por diversas razones. Creemos que el reconocimiento que se plantea en estas líneas nos permitiría en determinados casos complementar la financiación de la Seguridad Social a través de impuestos, y no solo exclusivamente aquellos que recaen sobre el trabajo sino también, y por qué no, otros como los del capital.

En esta parte de nuestro trabajo hemos pretendido demostrar que no existen problemas en la identificación de la naturaleza tributaria de las cotizaciones sociales desde diversas ópticas jurídicas y que el reconocimiento de la identidad de las prestaciones conllevaría otras consecuencias que podrían colaborar en la mencionada eliminación de las denominadas pequeñas bolsas de fraude, en la búsqueda de una mejor regulación, más clara, accesible y respetuosa con los principios de justicia material establecidos en nuestra Constitución, y en una mayor eficiencia del sistema.

Hemos planteado las diversas cuestiones problemáticas en nuestro ordenamiento que o bien son consecuencia de la no asunción de esta naturaleza o bien pueden ser solucionadas si la asumimos. Es por ello que, en este momento, creemos oportuno plantear las siguientes propuestas de reforma.

3. ALGUNAS PROPUESTAS DE REFORMA COMO CONSECUENCIA DEL ANÁLISIS DE LAS COTIZACIONES DESDE UN PUNTO DE VISTA TRIBUTARIO

Tras la identificación de las cotizaciones sociales como categoría tributaria, consideramos necesario extraer ciertas propuestas, muchas de ellas en vigor en países de nuestro entorno³⁰, con

³⁰ Para el caso de Portugal se realiza una serie de propuestas que, en cierto sentido, pueden ser extrapolables a nuestro país, en TEIXEIRA, G. y NOGUEIRA, J. F.: «Segurança Social. Uma perspectiva fiscal», en AA. VV., *Nos vinte anos do*

el objeto de conseguir una mayor coordinación que en última instancia pueda coadyuvar en cierta detección del fraude fiscal y a una mejora del sistema desde el punto de vista de la gestión, pero también de la financiación o de la generación del gasto. Quizá sea el momento de superar ciertos paradigmas establecidos y empezar a plantear nuevas formas de afrontar problemas actuales, que no nuevos, cuyas raíces vienen de antiguo.

En primer lugar, creemos que, como ha quedado claramente expuesto, es necesario que **cotizaciones sociales y la regulación del IRPF sobre el trabajo**, ya sea por cuenta propia o ajena, se traten de una manera transversal y no como departamentos estancos y separados³¹. Ya ha sido puesto de manifiesto a lo largo del trabajo su evidente relación y puntos de conexión en este aspecto. Por ello, teniendo en cuenta además su idéntica naturaleza, la coordinación de ambas perspectivas de una misma fuente de imposición, el trabajo, no debiera conllevar demasiados esfuerzos si existe verdadera voluntad de afrontarla.

Afirmamos la identificación de las cotizaciones sociales como el impuesto sobre las nóminas o el trabajo autónomo, por tanto, como consecuencia inmediata debíamos admitir la **deducción de las cotizaciones sociales en cuota y no en base** pues estaríamos ante un supuesto de doble imposición. En efecto, en la actualidad el IRPF recoge una reducción en el cálculo del rendimiento neto de rentas del trabajo por importe de las cotizaciones pagadas por el trabajador a la Seguridad Social, o bien como un gasto deducible de la cuota de autónomos acogidos a la estimación directa, ya sea normal o simplificada. Sin embargo, si entendemos que hay una identidad en el hecho imponible, tales aportaciones no debieran ser una mera detracción en base, sino una deducción para evitar la doble imposición que se aplica en la cuota íntegra para calcular la cuota líquida. Lógicamente los efectos de una opción y otra son muy distintos toda vez que la auténtica deducción se produce en la propuesta que realizamos. Por un lado, para el trabajador supone que efectivamente solo pagará una vez por la muestra de capacidad económica que supone la obtención de ingresos por el trabajo, además puede fomentar, en los casos en que se puede elegir la cotización, básicamente los autónomos, que la subida del tipo al que cotizar tenga un efecto neutro o compense al ser deducible al 100% en el IRPF, y con ello incentivar la declaración del trabajo efectivamente realizado. Por otro lado, somos conscientes de la merma recaudatoria que, en principio, podría conllevar, aunque podría paliarse con el afloramiento de ciertas rentas hasta ese momento ocultas. Es cierto que en nuestro sistema no está prohibida la doble imposición interna por lo cual, en principio, no habría dudas en admitir jurídicamente la existencia de este impuesto sobre las nóminas, que serían las cotizaciones sociales y cuya recaudación se destinaría a las

Código das Sociedades Comerciais, Homenagem aos Prof. A. Ferrer Correia, Orlando de Carvalho e Vasco Lobo Xavier, vol. II, Coimbra Editora, Coimbra.

³¹ En el mismo sentido *vid.* WILLIAMS, D.: «Social Security Taxation», en THURONYI (ed.), *Tax Law Design and Drafting* (Washington, D. C.: International Monetary Fund, 1996), vol. I, chap. 11, pág. 3; SHIGA, S.: «International Comparison of Taxation and Social Security Policies», *Bulletin for International Taxation*, March 2010, págs. 186-195; VERSCHUEREN, H.: «The Renewed EU Social Security Coordination in Regulation No. 883/2004 and Its Link with Bilateral Tax Agreements», *21 EC Tax Review*, issue 2, 2012, págs. 98-111.

arcas de la Seguridad Social y del IRPF, de forma similar a como está configurado en la actualidad pero con la denominación correcta³². Por ejemplo, en países como Finlandia se trata de un tributo gestionado localmente y es tratado con esta naturaleza junto con el impuesto sobre la renta que incluye las rentas del trabajo o las rentas de actividades profesionales³³. Sin embargo, en nuestra humilde opinión creemos que optar por la primera de las vías planteadas, la deducción en cuota, es más correcta y pudiera traer más beneficios de los que pudieran parecer, no solo a efectos de recaudación, sino también de gestión y control.

En esta línea deberían articularse formas de **integración entre el impuesto sobre la renta y los beneficios sociales**. Así lo demandan informes como el conocido Mirrlees en el que se estudian pautas para un «sistema tributario ideal». El mismo precisamente en sus conclusiones plantea esta integración a través del establecimiento de un único beneficio fiscal y, aunque en nuestro sistema esta pretensión tiene ciertas complicaciones por el sistema de prestaciones y subsidios, a lo mejor es el momento de plantearse algún cambio en este sentido. Es más, dentro de los trabajos preparatorios del citado informe, se hacía referencia a la ilógica separación de la Administración tributaria y la Seguridad Social, y de la necesidad de la interrelación de ambas, incluso desde el punto de vista de ahorro de coste, y como consecuencia de la eficiencia en la gestión. Es cierto que este informe no es completamente extrapolable a nuestro ordenamiento jurídico y de ahí las reticencias manifestadas por la doctrina sobre el particular³⁴, pero quizá sea el momento de plantearnos propuestas más arriesgadas. En efecto, no creemos que estas opciones deban rechazarse de plano, sino que debieran ayudarnos a reflexionar acerca de nuestro ordenamiento colaborando así con la eficiencia de nuestro sistema y con una mayor claridad en su regulación.

Otra de las opciones a las que nos puede llevar esta coordinación entre ambas materias de imposición sobre el trabajo, cotizaciones e IRPF es la **unificación en su gestión y recaudación**. En efecto, manteniendo la separación en el destino de las exacciones podrían incorporarse ambas en un mismo impuesto. Esto ocurre, por ejemplo, en Países Bajos, donde siguen teniendo administraciones diferenciadas y cajas de recaudación distintas, pero sin embargo han unificado la gestión tanto en la retención como en la regulación de la base y el tipo impositivo. De hecho, se establece una tarifa compuesta por la Seguridad Social y el IRPF. Los primeros tramos de esta se destinan íntegramente a la recaudación de importes a la Seguridad Social y los últimos al impuesto sobre la renta, de tal forma que las personas con menos ingresos contribuyen mayoritariamente

³² TEIXEIRA, G. y NOGUEIRA, J. F.: «Segurança...», *op. cit.*, pág. 27.

³³ Efectivamente se recauda junto con el impuesto sobre la renta y no es del todo deducible. La cuota se compone de la *nursing premium* que varía en su tipo según se trate de trabajador autónomo o dependiente y que no es deducible. Y, por otro lado, se paga la *daily allowance* que sí es deducible. Además, se le añaden otras obligaciones de contribuciones a planes de pensión y seguro de desempleo. Ambos deducibles en el impuesto sobre la renta.

³⁴ Pueden consultarse las valoraciones realizadas al citado informe en la presentación de su traducción en español por la Fundación Ramón Areces por LABEAGA AZCONA, J. M. y DELGADO PACHECO, A. en: <<http://www.fundacionareces.es/fundacionareces/cargarAplicacionAgendaEventos.do?idTipoEvento=1&identificador=1551>>.

a la Seguridad Social³⁵. El propio gobierno, de hecho, presentó tal reforma como un importante ahorro en costes de gestión y en ello justificó tal medida. O incluso, otra opción es integrar su gestión y tramitación tan solo en el mecanismo mensual de retención como ocurre con el conocido «PAYE» (*pay as you earn*) establecido en países anglosajones³⁶.

Ahondando en esta vía de integración en la gestión carece de sentido que existan dos números de identificación fiscal, uno tributario y otro de Seguridad Social, sino que debiera haber uno único, como ocurre en países como el Reino Unido o Países Bajos. La unidad en la gestión y recaudación es algo ya demandado tanto por su ahorro de costes, como por su mayor eficacia³⁷ y medidas como la unificación de la tarifa, la **identificación única del contribuyente a todos los efectos**, o la homogenización de la base que, comentaremos a continuación, son sin duda colaboradoras con este objetivo que, además, facilitan también las labores de control del cumplimiento de ambas obligaciones, tributarias y laborales.

Por su parte, la propia OCDE ha recomendado a diversos países, entre ellos España, la integración en la recaudación de las cotizaciones sociales y el impuesto sobre la renta. Y ello al entender que supone una unificación de proceso, así como un uso eficiente de los recursos que conllevaría la bajada del coste de la Administración al Gobierno, e incluso una simplificación de procesos para los propios empleados de la Administración pública³⁸. Por tanto, se recomienda un acercamiento en reglas y competencias entre los órganos encargados de la materia impositiva y los de la Seguridad Social. No podemos estar más de acuerdo con la citada recomendación

³⁵ La tarifa aplicable es la siguiente:

Taxable income (EUR)		Tax on higher amount (EUR)	Rate on excess (%)
Up to	19,922	7,281	36.55
19,922	– 33,715	12,853	40.40
33,715	– 66,421	26,066	40.40
Over	66,421		52

Del porcentaje del primer y segundo tramo el 8,4% y 12,55%, respectivamente, corresponden al impuesto sobre la renta. El restante 28,15% son cotizaciones sociales (si bien varía en los casos de las personas que han alcanzado la edad de jubilación). (Los dos primeros tramos son del 18,65% y 22,5% respectivamente incluyendo un 10,25% de Seguridad Social). El tercer y cuarto tramo no incluye cotizaciones sociales.

³⁶ Irlanda, Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia o Canadá. Si bien no todos ellos tienen configuradas las cotizaciones sociales en el mismo sentido que nuestro ordenamiento como se ha puesto de manifiesto a lo largo del trabajo.

³⁷ En el mismo sentido WILLIAMS, D.: «Trends in Social Taxation», *Bulletin for international fiscal documentation*, vol. 51, 1997, pág. 262, y «Social Security Taxation», *op. cit.*, págs. 41-42.

³⁸ *Tax Administration 2013: Comparative information on OECD and other advanced and emerging economies*, OECD Report, pág. 32 y ss. Disponible en: <<http://www.oecd.org/tax/administration/tax-administration-series.htm>>.

y consideramos que podía haber sido una de las vías elegida en alguna de las múltiples reformas realizadas en los últimos tiempos.

Quizá sea el momento de plantearse una mayor y mejor integración de las cotizaciones sociales y del IRPF e incluso llegando a dar pasos novedosos, pero ya implantados en otros países como los propuestos. No nos referimos a la integración de la caja de unas y otras, pero sí a articular una gestión más efectiva, eficiente y coordinada, ahorrando costes y simplificando de tal forma que la burocracia administrativa y su gestión sea más cercana y accesible al ciudadano a la vez que más efectiva en términos de control para la Administración del Estado, ya sea la tributaria o de la Seguridad Social. Creemos que las medidas esbozadas podrían contribuir para lograr este objetivo.

Otra cuestión que consideramos necesaria plantear es la revisión de determinados esquemas heredados del pasado y que han quedado en cierto sentido obsoletos. Sería el caso de la cuantía de **la base** establecida para las cotizaciones sociales. La misma podría calcularse **en función del volumen de ingresos** del año inmediatamente anterior y estableciendo, en su caso, unos mínimos más razonables de los que se prevén en la actualidad³⁹. De hecho, en países como Italia, Reino Unido o Países Bajos la base para el impuesto sobre la renta y de las cotizaciones sociales es la misma, facilitando de nuevo la gestión y permitiendo una mayor adecuación a la capacidad económica que debe regir el establecimiento de este tipo de exacciones.

Este argumento cobra especial interés en el caso de los trabajadores autónomos que, como se ha explicado, en pocas ocasiones verán una opción «rentable» la declaración de un trabajo esporádico que, si bien no tendría costes fiscales, en sentido estricto, los laborales son en muchos casos muy superiores a los ingresos generados. Ello unido a la complejidad y burocracia asociada a este tipo de trámites. Además, creemos que debiera admitirse una cotización parcial, por ejemplo, por días, sin límite de tres altas al año como existe en la actualidad, que, si bien a lo mejor podría no ser tan cuantiosa en recaudación a efectos de Seguridad Social, sí podría aumentar los ingresos declarados a efectos de IRPF y, a la sazón, una mayor información y por ende un mayor control tributario. En esta línea la Federación Nacional de Trabajadores Autónomos (ATA) aboga por una mayor proporcionalidad y progresividad en las cotizaciones a través de propuestas tales como la posibilidad de cotización parcial, el fomento de la figura del autónomo discontinuo, el establecimiento de bases adecuadas a los ingresos, contemplando el «destope» de las mismas, así como la «periodicidad del cambio de base» que permita adecuar las cotizaciones en función de los ingresos de cada trimestre⁴⁰. Creemos que estas propuestas colaboran a una mejor y nece-

³⁹ De hecho, es el sistema establecido en la mayoría de los países de nuestro entorno. Si bien es cierto que en materia de cotizaciones de trabajador autónomo no hay una uniformidad de criterios, hay países como Alemania que no lo establecen como obligatorio, o como Finlandia, Francia que hacen aportaciones a un sistema por separado. En Noruega se distingue que parte del ingreso deriva del trabajo personal y cuál de la explotación del negocio. En Suiza se hacen cargo de la cuota de empleado y empleador si bien se establecen unas reducciones sobre la misma, o en Suecia se prevén unos tipos más reducidos que los del régimen general. Pero en todos los casos sobre el volumen de ingresos.

⁴⁰ Programa ATA 2016-2020. «Solucionar la vida a los autónomos», julio de 2015. Disponible en: <http://www.ata.es/sites/default/files/programa_ata_solucionar_la_vida_a_los_a_los_autonomos.pdf>.

saría adecuación del principio de capacidad económica en la regulación de las cotizaciones sociales que debieran ser tenidas en cuenta por nuestro legislador. Ciertamente la Ley 6/2017, de 24 de octubre, de reformas urgentes del trabajo autónomo, ha supuesto un cierto avance en este sentido, pero aún queda bastante camino por recorrer.

Relacionado con el trabajo por cuenta propia, existen otras propuestas que optan por establecer una especie de «sello» o «cheque» con el que se remunera al trabajador e incluye la cotización a la Seguridad Social. Es el llamado CESU francés (*chèque emploi service universal*). Se trata de un sistema en el cual se remunera a los profesionales con unos cheques que luego pueden ser deducidos a efectos tributarios. Es decir, se traslada la obligación al empleado de determinados tipos de trabajo⁴¹ y, a cambio, se prevé una deducción de hasta el 50% en su IRPF con unos límites cuantitativos. Estos cheques también pueden ser prefinanciados. Es decir, utilizados por la empresa como remuneración del trabajador como retribución en especie, teniendo una configuración similar a la de los cheques guardería⁴². Medidas como estas pueden suponer una cierta claudicación ante la evidencia del fraude fiscal pero quizá puedan contribuir a un afloramiento de rentas ocultas al igual que a minimizar la precariedad laboral de los profesionales de este tipo de trabajos que los realizan sin ningún tipo de cobertura legal.

Por su parte, en relación con la propuesta planteada de **revisión de las bases, tipos y cuotas mínimas** de ambos tipos de trabajadores, autónomos y dependientes, debe tenerse en cuenta que esta medida no solo afectaría a la cuota mínima cuando se comienza la actividad sino también a los ingresos cuando las actividades tengan un mayor volumen de ingresos, respondiendo de esta manera de una forma más acorde con el principio de capacidad económica. No en vano así lo ha recomendado la Comisión del Pacto de Toledo que «considera necesario ajustar, con más precisión, la relación entre el salario real y las bases de cotización así como, paralelamente, mejorar las prestaciones que se recibirán [...]. También debe establecerse una única fórmula para la determinación de la base reguladora que se utiliza al calcular cada una de las prestaciones del Sistema, que utilice mecanismos homogéneos para configurar la media de las bases de cotización que la conforman⁴³».

Somos conscientes de que todas estas medidas significan, de alguna forma, una apuesta arriesgada y valiente que podría llevar otro tipo de fraudes, pero, a nuestro juicio, no se puede legislar pensando en cómo evitar la utilización fraudulenta de las leyes en lugar de en el establecimiento de un ordenamiento jurídico acorde con nuestros principios constitucionales.

⁴¹ Servicios a la persona ejercidos en el propio domicilio del empleador, como son limpieza, tareas domésticas, cuidado de niños, asistencia a personas mayores... o bien fuera del hogar, pero siendo en realidad la extensión de una empresa de servicios a domicilio, hacer la compra, pasear a animales de compañía, ayudar en el transporte de personas con movilidad reducida, entre otros. Ley 2005-841, de 26 de julio, y artículos L 1271-1 a 1271-17 del Código de Trabajo francés.

⁴² Para un análisis más profundo y exhaustivo *vid.* ARAGÓN GÓMEZ, C.: «Propuestas de reforma...», *op. cit.*, págs. 116-118.

⁴³ *Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo* aprobado el 25 de enero de 2011, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Colección Seguridad Social, núm. 35/2011, págs. 81-82.

En definitiva, siguiendo a la doctrina, proponemos un sistema que cumpla con tres criterios de organización administrativa básicos: minimizar los costes de distribución de una manera razonable; reducir el coste a los trabajadores, especialmente a los autónomos y no solo de manera temporal y puntual; y cubrir las expectativas de los ciudadanos en cuanto a seguridad, control e independencia de una forma que sea razonable y sencilla para todos⁴⁴.

4. CONCLUSIONES

En este trabajo se han analizado los efectos de la naturaleza tributaria de las cotizaciones sociales. En ningún momento se pretendía presentar un estudio doctrinal de tal configuración, sino dar un paso más y analizar las implicaciones prácticas que tendría tal afirmación. La naturaleza tributaria de las cotizaciones sociales no es la meta o conclusión de nuestro trabajo sino, más bien, el punto de partida.

Efectivamente las cotizaciones sociales y los impuestos no son conceptos aislados sino más bien lo contrario. Esa tradicional separación entre unos y otros quizá debiera dar paso a una mayor transversalidad. Nos enfrentamos ante un tema que no es de mera trascendencia interna, sino que debe orientarse, desde una perspectiva global. Hemos de ser conscientes de que uno de los mayores exponentes lo encontramos en el seno de la Unión Europea, las libertades establecidas en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea permiten a las personas elegir el lugar donde establecerse por cuenta propia, y, por tanto, decidir pagar unos menores costes de Seguridad Social en un determinado territorio para luego, sin embargo, recibir una pensión en otro. En las últimas dos décadas la tendencia es a subir tanto la tributación sobre la renta como las cotizaciones, pero aún existen países donde esa presión fiscal es menor. Como ya manifestó WILLIAMS, ¿puede la economía mundial soportar el establecimiento de los trabajadores en una parte del mundo y de los pensionistas en otra?⁴⁵ Quizá es el momento de plantearse esta cuestión desde una perspectiva distinta.

Por ello, si algo ha querido demostrarse a lo largo de estas líneas es la necesidad de relación e interconexión entre la materia laboral y tributaria. Nuestro ordenamiento debe articular mecanismos de interrelación entre ambas que vayan más allá de un mero reconocimiento de gastos deducibles o de datos a efectos censales o de control. Dicha relación debiera extenderse al ámbito de la regulación permitiendo al ciudadano un mejor y más claro acceso y conocimiento de las mismas.

⁴⁴ Estas premisas las ponen de manifiesto a la sazón de una propuesta de reforma en el sistema de pensiones americano, sin embargo, hemos considerado más que adecuado referirlas aquí como genéricas de un ordenamiento jurídico. *Vid.* GOLDBERG, F. T. y GRAETZ, M.: «Reforming Social Security. A practical and workable system of Personal Retirement Accounts», en SHOVEN, J. B. *Administrative Aspects of Investment-based Social Security Reform*, University of Chicago, 2000, pág.11. En una línea similar y realizando un trabajo exhaustivo *vid.* BARRAND, P.; ROSS, S. y HARRISON, G.: «Integrating a Unified Revenue Administration for Tax and Social Contribution Collections: Experiences of Central and Eastern European Countries», *Working paper International Monetary Fund WP/04/237*, 2004, pág. 26 y ss.

⁴⁵ WILLIAMS, D.: «Trends in...», *op. cit.*, pág. 263 (la traducción es nuestra).

Para ello, como se ha puesto de manifiesto, a lo largo de este trabajo hemos considerado de interés realizar diversas propuestas de reforma extraídas de la regulación de países de nuestro entorno.

Consideramos aconsejable acometer ciertas reformas que aborden cuestiones problemáticas en nuestro ordenamiento que o bien pueden ser consecuencia de la no asunción de esta naturaleza o bien pueden ser solucionadas si las asumimos. Así en nuestra opinión, como hemos recogido en nuestro estudio, deviene necesario el establecimiento de la deducción en cuota de las cotizaciones sociales como impuesto sobre el trabajo que es; igualmente debe integrarse la regulación laboral y tributaria en aras de una mayor coordinación, y unificación tanto en la gestión, como en la recaudación. Medidas como la incorporación en las tarifas y gestión del IRPF de las cotizaciones sociales o la unificación del documento de identificación personal a todos los efectos son altamente recomendables para conseguir este objetivo. Igualmente creemos necesario que las bases debieran ser las mismas tanto para un impuesto como para otro además de calcularse en función del volumen de ingresos y no de categorías profesionales o presunciones objetivas de capacidad económica preestablecidas. En definitiva, sería necesaria una revisión de la regulación de las bases, tipos y cuotas mínimas.

En nuestra opinión, es necesario legislar para el cumplidor y no pensando única y exclusivamente en el «defraudador», ayudando al contribuyente al cumplimiento voluntario de sus obligaciones laborales y fiscales que van a ir, siempre, aunque intentemos separarlas, de la mano. Nos tememos, que muy a nuestro pesar, el legislador tiende a poner parches en vez de aceptar un sistema acorde con el respeto al principio de capacidad económica que debe regir la regulación en materia de imposición sobre el trabajo. Debemos aceptar cierta flexibilización en la regulación y establecer determinados incentivos que permitan hacer visibles determinados tipos de ingresos que hoy configuran las «pequeñas bolsas de fraude» que engrosan los índices de economía sumergida.

Por último, también debiera abordarse la propia financiación de la Seguridad Social. Creemos que a consecuencia de la citada naturaleza tributaria nada impediría la financiación de determinados gastos a través de impuestos con independencia de que se quiera seguir estableciendo una caja separada que afecte la recaudación de las cotizaciones, aunque reconocemos que el análisis de esta cuestión y su configuración necesitaría de un mayor desarrollo en un estudio en profundidad sobre el tema.

En definitiva, este planteamiento de las cotizaciones sociales desde la óptica del derecho tributario nos ha llevado a afirmar la posibilidad de superar determinados esquemas que han quedado, de algún modo, desfasados. Consideramos que probablemente este sea el momento de abordar reformas en materia de cotizaciones que permitan un mayor y mejor acercamiento a los principios de justicia tributaria.

En estas líneas se ha pretendido poner de manifiesto esas consecuencias prácticas que debiera tener una concepción asumida hace ya bastante tiempo. Somos conscientes de la cierta transgresión que pueden producir algunas de nuestras ideas, pero, por otro lado, quizá sea el momento de abandonar ciertos esquemas preconcebidos y afrontar su reformulación de una manera valiente y algo arriesgada.

Bibliografía

- ALARCÓN CARACUEL, R. y GONZÁLEZ ORTEGA, S. [1991]: *Compendio de Seguridad Social*, Tecnos.
- ARAGÓN GÓMEZ, C. [2016]: «Propuestas de reforma legislativa, en materia de Seguridad Social, para hacer emerger el trabajo autónomo irregular. (Ventajas de la incorporación al ordenamiento español de la experiencia francesa del CESU)», *Doc. Laboral*, núm 107, vol. II, págs. 95-106.
- BARRAND, P.; ROSS, S. y HARRISON, G. [2004]: «Integrating a Unified Revenue Administration for Tax and Social Contribution Collections: Experiences of Central and Eastern European Countries», *Working paper International Monetary Fund WP/04/237*.
- FERNÁNDEZ PAVÉS, M. J. [1996]: *Las cotizaciones a la Seguridad Social. Análisis jurídico tributario*, Marcial Pons.
- GOLDBERG, F. T. y GRAETZ, M. [2000]: «Reforming Social Security. A practical and workable system of Personal Retirement Accounts», en SHOVEN, J. B. *Administrative Aspects of Investment-based Social Security Reform*, University of Chicago.
- IBÁÑEZ GARCÍA, I.: «La reserva de ley en materia de cotizaciones sociales», *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, 246/1997 y 248/1998.
- LÓPEZ DÍAZ, A. [2004]: «Hacia un tratamiento fiscal adecuado de la previsión social», en YEBRA MARTUL-ORTEGA, P. y GARCÍA NOVOA, C. *Las reformas fiscales en Europa*.
- MARTÍN JIMÉNEZ, A. J. [2000]: «Notas sobre el concepto constitucional del tributo en la jurisprudencia reciente del TC», *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 106/2000.
- MARTÍN LÓPEZ, J. [2002]: «Algunas reflexiones sobre la naturaleza tributaria de las cotizaciones a la Seguridad Social», *Revista de Relaciones Laborales*, núm. 2.
- MARTÍNEZ AZUAR, J. A. [1997]: «La naturaleza tributaria de las cotizaciones sociales», *REDF*, núm. 96.
- [2000]: *Régimen Fiscal de las Cotizaciones a la Seguridad Social*, EDESA.
- MELZ, P. (colaborador); AULT, H. J. y ARNOLD, B. J. [2010]: *Comparative income taxation: a structural analysis*. Wolters Kluwer.
- PÉREZ ROYO, F. [1988]: «Ingresos tributarios de la Seguridad Social», en FERREIRO LAPATZA, J. J.; CLAVIJO HERNÁNDEZ, F.; QUERALT, J. M.; PÉREZ ROYO, F. *Curso de Derecho Tributario. Parte especial. Sistema tributario: los tributos en particular*, 5.ª ed., Marcial Pons, Madrid.
- RODRÍGUEZ SAINZ, A. [1991]: «Análisis de la legalidad y constitucionalidad de las cotizaciones a la Seguridad Social actuales», *Revista de Actualidad Financiera*, núm. 42, págs. 391-419.
- SHAW, J.; SLEMROD, J. y WHITING, J.: «Administration and Compliance», capítulo 12, por LABEAGA AZCONA, J. M. y DELGADO PACHECO, A. en <<http://www.fundacionareces.es/fundacionareces/cargarAplicacionAgendaEventos.do?idTipoEvento=1&identificador=1551>>
- SHIGA, S. [2010]: «International Comparison of Taxation and Social Security Policies», *Bulletin for International Taxation*, March.
- TEIXEIRA, G. y NOGUEIRA, J. F. [2008]: «Segurança Social. Uma perspectiva fiscal», en AA. VV., *Nos vinte anos do Código das Sociedades Comerciais, Homenagem aos Prof. A. Ferrer Correia, Orlando de Carvalho e Vasco Lobo Xavier*, vol. II, Coimbra Editora, Coimbra.

- URQUIZU CAVALLÉ, A. [1997]: *Las Cotizaciones a la Seguridad Social*, Marcial Pons, Madrid.
- VERSCHUEREN, H. [2012]: «The Renewed EU Social Security Coordination in Regulation No. 883/2004 and Its Link with Bilateral Tax Agreements», *21 EC Tax Review*, issue 2.
- VICENTE-ARCHE DOMINGO, F. [1961]: «En torno a la naturaleza jurídico-tributaria de las cuotas de Seguridad Social», *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, págs. 1.235-1.254.
- WILLIAMS, D. [1996]: «Social Security Taxation», en THURONYI (ed.), *Tax Law Design and Drafting* (Washington, D. C.: International Monetary Fund, 1996), vol. I, chap. 11.
- [1997]: «Trends in Social Taxation», *Bulletin for international fiscal documentation*, vol. 51

Estudios/Report

- Dimensions of tax desing. The Mirrlees Review.* MIRRLEES, J. (dir.): Institute for Fiscal Studies, Oxford University Press, Oxford, 2010.
- Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo* aprobado el 25 de enero de 2011, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Colección Seguridad Social, núm. 35/2011.
- La economía sumergida pasa factura. El avance del fraude en España durante la crisis*, Madrid, enero 2012.
- Informe de la Comisión de Expertos para la reforma del sistema tributario español*, febrero 2014.
- Informe *Paying taxes* 2016, PricewaterhouseCoopers.
- Tax Administration 2013: Comparative information on OECD and other advanced and emerging economies*, OECD Report.
- Programa ATA 2016-2020, «Solucionar la vida a los autónomos», julio 2015.
- «Trabajadores autónomos, personas físicas, en alta en la Seguridad Social. Informe de perfiles CC. AA.», Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 30 de junio de 2016.
- Salarios y costes laborales*, Statistical article/es, Eurostat, 2016.