

LA TARIFA PLANA DE LA SEGURIDAD SOCIAL: EFECTOS COLATERALES

José Luis Gómez Rodríguez

Letrado del Servicio Jurídico provincial de la Seguridad Social de Zamora

EXTRACTO

El objetivo de este trabajo es el análisis del Real Decreto-Ley 3/2014, de 28 de febrero, de medidas urgentes para el fomento del empleo y la contratación indefinida, por la que se aprueba la llamada *tarifa plana de la Seguridad Social*, que consiste en una importante reducción de las cotizaciones empresariales por contingencias comunes cuando se celebren contratos indefinidos.

El diseño de la norma no es riguroso con los requisitos para la contratación indefinida, de forma que su eficacia quedará muy reducida *–peso muerto–*. Además, es inequitativa con las empresas que han hecho mayor esfuerzo en el mantenimiento del empleo. Se trata, además, de una reducción de cuotas regresiva desde la óptica fiscal y que se incardina en el marco de una política económica general basada en la devaluación salarial/costes sociales.

De igual forma, la medida incide en el mercado de trabajo puesto que tiene un ámbito de aplicación muy general, en vez de incentivar el empleo de trabajadores con mayores dificultades o menos cualificados, como aconsejan los organismos internacionales.

El incentivo supondrá una importante minoración de ingresos en las cotizaciones sociales que, dados los supuestos beneficios fiscales que pretende, hubiera justificado su compensación con los Presupuestos del Estado. Además, tendrá repercusión en el cálculo a la baja de la revalorización de las pensiones, recientemente aprobada por la Ley 23/2013. Todo ello debe enmarcarse en un debate más general sobre financiación del sistema de pensiones *–que ahora solo se centra en los gastos y no en los ingresos–* y de las Recomendaciones del Pacto de Toledo sobre el futuro del sistema de pensiones en España.

Palabras claves: Seguridad Social, cotizaciones, empleo, economía y sistema de pensiones.

Fecha de entrada: 25-06-2014 / Fecha de aceptación: 27-06-2014

FLAT RATE OF SOCIAL SECURITY: COLLATERAL EFFECTS

José Luis Gómez Rodríguez

ABSTRACT

The objective of this study is the analysis of the Royal Decree-Law 3/2014, of 28 February, on urgent measures to promote employment and permanent employment, in which the flat rate of Social Security was adopted, which is a significant reduction in employers' contributions for common contingencies when indefinite contracts are concluded.

The design of the law is not stringent with the requirements for permanent contracts, so that its effectiveness will be greatly reduced –deadweight–. Furthermore, it is unfair to companies that have made greater efforts in maintaining employment. It is also a regressive reduction of social contribution from the view of tax law and also arises in the context of an overall economic policy based on wage devaluation / social costs.

Similarly, the measure affects the labour market due to a broad scope of application, instead of encouraging the employment of workers with greater difficulties or less qualified, as it is advised by international organizations.

The incentive will be an important revenue deduction from Social Security contributions, given the alleged tax benefits that it proposes, it would have justified his compensation with the State Budget. Moreover, it will also have impact on the calculation of the downward adjustment of pensions, recently approved by Law 23/2013. Therefore, it should be part of a more general debate about funding of the pension system –now only focused on expenditures and not on incomes– and the Recommendations of the Toledo arrangement about the future of the pension system in Spain.

Keywords: Social Security contributions, employment, economy and pension system.

Sumario

1. Presentación
2. Cauce del real decreto-ley
3. Motivación de la norma
4. Contenido del real decreto-ley
 - 4.1. Ámbito material
 - 4.2. Reducción de cuotas
 - 4.3. Ámbito temporal
 - 4.4. Requisitos de la empresa
 - 4.5. Exclusiones
 - 4.6. Prestaciones de Seguridad Social
 - 4.7. Control-revisión
5. Consideraciones económico-fiscales
 - 5.1. Fiscalidad regresiva - mercado laboral
 - 5.2. Peso muerto
 - 5.3. Política económica
6. Sistema público de pensiones. Efectos colaterales
 - 6.1. Normativa sobre cotización
 - 6.2. Impacto en las cuentas del sistema de pensiones
 - 6.3. Ley 23/2013, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social
 - 6.4. Pacto de Toledo
7. Conclusiones

1. PRESENTACIÓN

Tanto las bonificaciones como las reducciones de cuotas han sido incentivos clásicos en el fomento del empleo, aunque, en este caso, presentan una diferencia notable puesto que su ámbito de aplicación es muy general

El pasado 1 de marzo se publicó en el BOE el [Real Decreto-Ley 3/2014, de 28 de febrero](#), de medidas urgentes para el fomento del empleo y la contratación indefinida. Esta medida había sido [anunciada por el presidente del Gobierno](#) el 25 de febrero, en el Debate sobre el Estado de la Nación, de forma que tuvo un marcado componente político y mediático.

La norma aprueba una reducción en las cotizaciones de Seguridad Social por contingencias comunes para el empresario. Tanto las bonificaciones como las reducciones de cuotas han sido incentivos clásicos en el fomento del empleo, aunque, en este caso, presenta una diferencia notable puesto que su ámbito de aplicación es muy general; además, como se trata de una reducción, el Servicio Público de Empleo no tendrá que ingresar su importe en las cuentas de la Seguridad Social –como ocurre con las bonificaciones.

Para los trabajadores autónomos ya se aprobaron, el pasado año 2013, sendas reducciones de cuotas con un diseño similar que repartía la reducción descendente en 3 tramos de 6 meses, tanto para trabajadores autónomos que se incorporasen a este régimen especial antes de los 30 años para hombres o 35 años para mujeres, o alta inicial para mayores de 30 años¹.

El objetivo es la creación de empleo indefinido en un panorama de máximos históricos de desempleo en España². Se plantea la medida como medio de dinamizar el mercado laboral que, a su vez, retroalimente la actividad económica. El preámbulo y memoria justificativa de la norma utiliza una literatura complaciente, por no decir voluntarista; sin perjuicio del posterior análisis, hay crítica preliminar y obligada: si lo que pretende es crear empleo por qué no se ha tomado antes esta decisión dada la creciente tasa de desempleo en 2012 y 2013³. En todo caso, las tasas

¹ LGSS, disposición adicional 35.^a con la modificación de la Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo al crecimiento y de la creación de empleo; disposición adicional 35.^a bis, con la modificación de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización.

² Encuesta de población activa EPA –INE datos primer trimestre de 2013– máximo histórico con 6.278.000 parados (consultado el 16 de junio de 2014).

³ Encuesta de población activa EPA –INE op. cit.– Evolución trimestral TI 2012: 5.667.900; TII 2012: 5.731.000; TIII 2012: 5.824.200; T IV 2012: 6.021.000; TI 2013: 6.278.200; TII 2013: 6.047.300; TIII 2013: 5.943.400; T IV 2013: 5.935.600; TI 2014: 5.933.300.

de desempleo se han visto aliviadas por el descenso notable en la población activa⁴, sobre todo, abandono en la búsqueda de empleo, acceso a la pensión y emigración.

2. CAUCE DEL REAL DECRETO-LEY

La tarifa plana se aprueba por un [Real Decreto-Ley 3/2014](#), que, según el artículo 86 de la [Constitución](#), se prevé para situaciones de urgente y extraordinaria necesidad⁵; dos consideraciones antes de analizar los motivos que amparan este real decreto-ley:

- a) Lo excepcional del decreto-ley como forma de legislar; es una herramienta para situaciones urgentes con lo que supone de falta de debate parlamentario, entendido como la forma de contrastar ideas y mejorar el texto normativo –salvo el trámite de convalidación–. Este cauce está relacionado con una propuesta que es más efectista que efectiva, como lo prueba el hecho de su anuncio *grosso modo* en el Debate sobre el Estado de la Nación –luego la letra pequeña introduce los detalles– y la retroactividad de la norma a la fecha de tal debate, el 25 de febrero de 2014.
- b) El uso desmedido del decreto-ley en esta legislatura en el orden socio-laboral⁶. Además, se excluyó a la Comisión parlamentaria del Pacto de Toledo⁷.

El recurso a este cauce legislativo viene avalado por la jurisprudencia reiterada del Tribunal Constitucional⁸; pocos días antes, el pleno del tribunal dictó el [Auto 43/2014, de 12 de febrero](#), por el que se inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Juzgado de lo

⁴ [Comisión Europea; informe de primavera, mayo 2014](#), pág. 10 (consultado el 16 de junio de 2014) «... la tasa de desempleo se estabilizó en el 26% en el cuarto trimestre de 2013, bajando desde el 26,3% en el segundo trimestre de 2013. Esta reducción fue debida sobre todo a bajadas posteriores en la población activa...».

⁵ Artículo 86 de la [CE](#), apartado 1: «En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-Leyes...».

⁶ Por su importancia, habría que destacar el [Real Decreto-Ley 3/2012](#), sobre medidas urgentes para la reforma del mercado laboral; el [Real Decreto-Ley 28/2012](#), sobre medidas de consolidación y garantía del sistema de Seguridad Social –que no revalorizó las pensiones conforme al índice de precios al consumo en el año 2012 y, al mismo tiempo, derogó el límite de disposición del 3% del Fondo de Reserva para los años 2012, 2013 y 2014–; el [Real Decreto-Ley 5/2013](#), sobre medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo –que reformó la jubilación parcial y anticipada.

⁷ La [Ley 23/2013](#), sobre el índice de revalorización y factor de sostenibilidad, nace en el seno de una comisión de expertos entre abril y junio de 2013 y se traslada para alegaciones a los grupos parlamentarios y agentes sociales en septiembre de 2013.

⁸ SEMPERE NAVARRO, A.: «La tarifa plana de cotización a la Seguridad Social (RD-Ley 3/2014, de medidas urgentes para el fomento del empleo y la contratación indefinida)», *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 162, 2014, págs. 23-26.

Social número 34 de Madrid, sobre el Real Decreto-Ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. En dicho auto se confirma el uso del Real Decreto-Ley para la reforma laboral puesto que *la concurrencia de circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad constituye un juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno en primer término y al Congreso de los Diputados en el ejercicio de la función de control parlamentario*⁹.

El apartado III de la exposición de motivos (EM) explica las dos razones que justifican el uso del decreto-ley, –textualmente–, *las cuales requieren una respuesta inmediata, que justifica la adopción de la medida con la mayor urgencia posible*, a saber:

- Necesidad de fomentar la estabilidad del mercado laboral, mediante la contratación indefinida de trabajadores, tanto a tiempo completo, como a tiempo parcial.
- Contribuir a la creación de empleo y de disminuir, a su vez, la dualidad del mercado laboral.

El incremento del desempleo ha ido creciendo desde que se iniciara la crisis financiero-económica en 2008; por tanto, no se aprecia esa urgencia ineludible, salvo que se hubiera planteado hace un año cuando se alcanzó la cota máxima histórica en el número de desempleados

Sin desconocer la importancia de ambos motivos, hemos de decir que se trata de situaciones crónicas en nuestro mercado laboral; de un lado, el incremento del desempleo ha ido creciendo desde que se iniciara la crisis financiero-económica en 2008; por tanto, no se aprecia esa urgencia ineludible, salvo que se hubiera planteado hace un año cuando se alcanzó la cota máxima histórica en el número de desempleados; pero el motivo de dismi-

nuir la dualidad del mercado laboral resulta menos entendible puesto que se trata de un mal endémico en el mercado de trabajo en España¹⁰. Por consiguiente, y respetando el juicio político, no es dable amparar la urgencia en situaciones ya estructurales e inveteradas, máxime, si como parece, en el año 2014, *las previsiones económicas* –apdo. I EM RDL 3/2014– *de instituciones nacionales e internacionales, públicas y privadas muestran una recuperación gradual de la economía española*.

⁹ Auto del pleno del Tribunal Constitucional 43/2014, de 12 de febrero de 2014, FJ 4.º. El auto tiene dos votos particulares y, uno de ellos, con la adhesión de otros dos magistrados lo que evidencia los difíciles contornos constitucionales de esta vía legislativa.

¹⁰ GÓMEZ M. V. : «El peso de los contratos fijos a jornada completa baja al mínimo desde 2007», *El País*, 9 de junio de 2014 (consultado el 17 de junio de 2014). Respecto al total de afiliados en Régimen General, los contratos fijos a jornada completa representaban en 2008, el 53,90% del total y en mayo de 2014, el 49,73%.

3. MOTIVACIÓN DE LA NORMA

Es habitual que las EM justifiquen, de forma complaciente, la norma que se aprueba; el [Real Decreto-Ley 3/2014](#) no es una excepción¹¹. Aun reconociendo una literatura mejorable en cuanto al rigor, debemos analizar la motivación de las medidas para el fomento del empleo y la contratación indefinida; para ello, vamos a separar dos grupos de motivos, laborales y fiscales.

a) Laborales

Las consideraciones laborales más relevantes son:

- Como es lógico, parte de la dura realidad laboral del desempleo en España.
- El objetivo, en consecuencia, es la creación de empleo indefinido y atacar la dualidad en el mercado de trabajo. Es tal la insistencia en la urgencia que lleva a una redacción redundante en el apartado primero, párrafo sexto, de la EM: *Es por ello preciso articular medidas urgentes adicionales de fomento de la contratación y la creación de empleo para revertir de forma urgente esta situación.*
- Refieren acciones del Gobierno para simplificar trámites administrativos en la contratación, reducción del número de contratos¹² y asistente para la contratación en internet.
- También *alude a diferentes modificaciones normativas que han contribuido a la estabilización del mercado laboral.* Francamente, no sabemos a qué medidas puede referirse; lo cierto es que el [Real Decreto-Ley 3/2012](#) facilitó los expedientes de regulación de empleo y el despido, es decir, no estabilizó el mercado de trabajo, sino que drenó más empleo. Decimos esto porque la memoria del análisis de impacto normativo del real decreto-ley refiere, en el apartado sobre motivación y objetivos, de una forma abstrusa: *la medida –RDL– favorece la asimilación por parte del tejido productivo del nuevo marco institucional derivado de la reforma laboral de 2012, al favorecer la apuesta por la contratación estable.*

b) Fiscales

La motivación e impacto de la norma se basa en argumentos fiscales de importancia; se parte de las estrechas relaciones entre costes sociales y fiscalidad en el seno

¹¹ RODRÍGUEZ VERA, E.: «[Sobre la tarifa plana: la Seguridad Social de rebajas](#)», *Economistas frente a la crisis*, 15 de marzo de 2014 (consultado el 16 de junio de 2014): *la finalidad propagandística también está presente en la norma que regula la medida; a estos efectos se utiliza la exposición de motivos de la norma que suele ser extensa, retórica y técnicamente poco rigurosa.*

¹² Se reducen el número de contratos de 42 a 4.

de las empresas; más aún si cabe, cuando la medida es una reducción de la cotización empresarial por contingencias comunes. Veamos algunas consideraciones:

- El preámbulo justifica la bondad laboral y fiscal de la norma con base en la siguiente secuencia: reducción de cuotas - mejora empleo indefinido - mayor

La motivación e impacto de la norma se basa en argumentos fiscales de importancia; se parte de las estrechas relaciones entre costes sociales y fiscalidad en el seno de las empresas

productividad - transformación estructural de la economía - recuperación económica más rápida. Normalmente, es la actividad económica la que arrastra la creación de puestos de trabajo, es decir, el empresario necesita aumentar su plantilla cuando tiene mayor carga de trabajo.

- El impacto económico y presupuestario de la memoria afirma, con razón, lo complejo de una estimación de la propuesta por su amplitud e intensidad. Simplificando, la medida aumenta la demanda interna y los ingresos fiscales (IRPF, impuesto sobre sociedades o IVA, por citar los de más peso), lo que añadido al menor gasto en programas asistenciales (prestación por desempleo, subsidios o rentas de inserción) *compensarán los menores ingresos por cotizaciones*. La simulación del impacto presupuestario resultaría neutral ya que se compensaría la pérdida de recaudación por la aplicación de la tarifa plana a contratos cuya celebración ya estaba prevista, con el aumento de nuevas altas o con ingresos fiscales. La estimación por cada año es un incremento de 0,3 % del PIB y 0,31 % en el empleo.

Habría que preguntarse por qué una medida de fomento de empleo con hipotéticos beneficios fiscales se realiza por medio de una reducción de cuotas –en la bonificación de cuotas el Servicio Público de Empleo paga la factura

Habría que preguntarse por qué una medida de fomento de empleo con hipotéticos beneficios fiscales se realiza por medio de una reducción de cuotas –en la bonificación de cuotas el Servicio Público de Empleo paga la factura–. En otras palabras, por qué se financia una medida de política económica general con cargo a cuotas de Seguridad social.

4. CONTENIDO DEL REAL DECRETO-LEY

Veamos los requerimientos técnicos de la norma.

4.1. ÁMBITO MATERIAL

Hubiera sido deseable una reducción también para el trabajador que le permitiera una mayor disposición de renta y compensar la bajada general de salarios a partir del Real Decreto-Ley 3/2012

a) Se reduce la aportación empresarial de las cotizaciones empresariales; de manera que la aportación del trabajador permanece igual. Hubiera sido deseable una reducción también para el trabajador que le permitiera una mayor disposición de renta y compensar la bajada general de salarios a partir del [Real Decreto-Ley 3/2012](#), que permitió el descuelgue salarial de los

convenios colectivos¹³. La reducción supone una devaluación fiscal a empresas –vía cuotas– que es prolongación de la devaluación salarial en una búsqueda por recuperar competitividad –memoria del RDL.

b) La reducción se refiere a contingencias comunes de forma que se excluyen contingencias profesionales, FOGASA, desempleo, formación profesional y accidentes de trabajo. La disposición adicional única de la norma también excluye de la reducción la cotización por horas complementarias que realicen los trabajadores a tiempo parcial cuyos contratos den derecho a reducción.

La reducción supone una devaluación fiscal a empresas –vía cuotas– que es prolongación de la devaluación salarial en una búsqueda por recuperar competitividad

c) Ha de tratarse de contratos indefinidos formalizados por escrito. También debe entenderse incluida la conversión de contratos temporales en indefinidos puesto que la exclusión de la letra f) del apartado 3 se refiere a que en los seis meses anteriores a la fecha del contrato hubieran prestado servicios en la misma empresa o entidad mediante contrato indefinido, *a contrario sensu*, la extinción de un contrato temporal permite acogerse a la reducción si se convierte en

¹³ «Los salarios vuelven a bajar en el primer trimestre pese a la recuperación», *El País*, 17 de junio de 2014 (consultado el 17 de junio de 2014), fuente: INE: *Los costes salariales volvieron a bajar en el primer trimestre de 2014 un 0,2% con lo que recuperan la tendencia a la baja tras el leve repunte registrado en los últimos meses de 2013 (...)* En cuanto al coste por hora, el INE afirma que fue de 13,39 €, un 1,8% menos que en el mismo periodo de 2013 y el nivel más bajo desde el primer trimestre de 2012.

indefinido. Ahora bien, la norma obliga a un incremento de la contratación indefinida y nivel de empleo respecto al promedio diario de trabajadores que hayan trabajado en la empresa en los 30 días anteriores a la celebración del contrato; de manera que el empresario habrá de esperar un mes desde la extinción del contrato temporal para volver a contratar con carácter indefinido al mismo trabajador –conversión–, salvo que se produzca incremento de otros nuevos trabajadores. Este es uno de los detalles del real decreto-ley más criticados puesto que no supone creación de empleo; incluso, puede darse la más que probable paradoja de que, tras la conversión, se cotice menos por el mismo trabajador.

4.2. REDUCCIÓN DE CUOTAS

Se establece una cantidad fija mensual, *tarifa plana*, al margen de la retribución del trabajador; esta cantidad se prorratea entre los días en alta del trabajador cuando su permanencia no coincida con el mes completo.

- 100 € mensuales, si el contrato es a tiempo completo.
- 75 € mensuales, si se trata de un contrato a tiempo parcial cuya jornada equivalga, al menos, al 75 % de la jornada de un trabajador a tiempo completo –75 y 99 %.
- 50 € mensuales, si se trata de un contrato a tiempo parcial cuya jornada equivalga, al menos, al 50 % de la jornada de un trabajador a tiempo completo –entre el 50 y el 74 %.

La tarifa plana para la contratación parcial debería acompañarse de un plan real y efectivo de control del trabajo a tiempo parcial; de lo contrario, estamos beneficiando legalmente un contrato con elevado riesgo de fraude

tratación parcial debería acompañarse de un plan real y efectivo de control del trabajo a tiempo parcial¹⁴; de lo contrario, estamos beneficiando legalmente un contrato con elevado riesgo de fraude.

Cuando se habla de fraude, es obligado ser cauteloso puesto que se trabaja, de ordinario, sobre estimaciones; sin embargo, existe consenso en que una de las mayores bolsas de fraude en España –si no, la mayor– es el contrato a tiempo parcial, puesto que se hacen muchas más horas de las que figuran en el contrato, lo que supone una merma en los ingresos del sistema de pensiones. La tarifa plana para la contratación parcial debería acompañarse de un plan real y efectivo de control del trabajo a tiempo parcial¹⁴; de lo contrario, estamos beneficiando legalmente un contrato con elevado riesgo de fraude.

¹⁴ El [Real Decreto-Ley 16/2013, de 20 de diciembre](#), de medidas para favorecer la contratación estable y mejorar la empleabilidad de los trabajadores, modifica el artículo 12.5 del [ET](#), sobre contrato a tiempo parcial y contrato de relevo: *La jornada de los trabajadores a tiempo parcial se registrará día a día y se totalizará mensualmente, entregando copia al trabajador, junto con el recibo de salarios, del resumen de todas las horas realizadas en cada mes, tanto de las ordinarias como las complementarias a que se refiere el apartado 5.*

4.3. ÁMBITO TEMPORAL

- Han de ser contratos indefinidos formalizados entre el 25 de febrero de 2014 –día del Debate sobre el Estado de la Nación cuando se hizo el anuncio– y el 31 de diciembre de 2014. De esta forma, se consigue un efecto anticipación para contrataciones que el empresario pretendiera hacer en el año 2015¹⁵; no es descartable una posible prórroga temporal para el año 2015, aunque no se anunciaría hasta el agotamiento de este año.
- La reducción tiene una duración de 24 meses cuyo cómputo se inicia con la fecha de efectos del contrato. Así, se extiende este beneficio hasta diciembre de 2016. Teniendo en cuenta que el año 2015 es electoral, que la reducción tiene un alcance muy general y un importe cuantioso para la Tesorería de la Seguridad Social – como veremos más adelante– es discutible esta medida legislativa.
- La reducción se amplía 12 meses más si la empresa tiene menos de 10 trabajadores al momento de formalizar el contrato¹⁶; en este caso, el beneficio ya no es una cantidad fija, sino el 50 % de la aportación empresarial por contingencias comunes para el trabajador contratado.

4.4. REQUISITOS DE LA EMPRESA

Los requisitos que se piden a las empresas para acogerse a la reducción son:

- a) Como es tradicional, la empresa debe estar al corriente con sus obligaciones tributarias y de Seguridad Social no solo en el momento de efectos del alta, sino durante todo el periodo de reducción de la cuota empresarial. Se ha de entender que las citadas obligaciones se refieren a todos los trabajadores, no solo a los afectados por el beneficio. De manera que habrán de atender sus obligaciones tributarias y de Seguridad Social en los plazos reglamentarios de ingreso¹⁷. El artículo prevé que la falta de ingreso total o parcial de sus obligaciones en el plazo reglamentario su-

¹⁵ CONDE RUIZ, J. I.; JANSEN, M. y GARCÍA PÉREZ, J. I.: «De tarifas planas, pesos muertos y agujeros en el sistema de pensiones», *Fedea blogs*, 7 de marzo de 2014 (consultado el 18 de junio de 2014).

¹⁶ Habría que dar instrucciones para determinar qué ocurre con las empresas que varíen su número de trabajadores a efectos de prolongar la reducción, ejemplo, comienzan con 10 trabajadores y luego tienen 11.

¹⁷ Artículo 56.1 del [Real Decreto 1415/2004](#), por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social: *Las cuotas de la Seguridad Social y los recursos que se recauden conjuntamente con ellas se ingresarán dentro del mes siguiente al que corresponda su devengo, salvo que se establezca otro plazo por las normas que regulan cada uno de los regímenes que integran el Sistema de la Seguridad Social.*

pondrá la pérdida automática de la reducción a partir del mes en que se produzca el incumplimiento. Podría dudarse si se trata de una pérdida definitiva, pero el artículo 77 de la **LGSS**, en su párrafo 2, sobre adquisición y pérdida de beneficios en la cotización a la Seguridad Social, aclara que la pérdida se refiere a los periodos no ingresados en plazo reglamentario. Por tanto, si el sujeto responsable vuelve a pagar en tiempo y/u obtiene un aplazamiento¹⁸, puede recuperar la reducción de las cuotas.

- b) No haber extinguido contratos de trabajo en los seis meses anteriores a la celebración de los contratos que den derecho a reducción. Aquí vamos a diferenciar:
- Extinción por causas objetivas o despidos disciplinarios que, en ambos casos, hayan sido declarados judicialmente como improcedentes. Debe entenderse que la resolución judicial ha de ser firme.
 - Extinción por despido colectivo, en este caso han de considerarse todos ellos, con independencia de si se impugnaron en vía judicial o no.

Ahora bien, el detalle no anunciado en el Debate sobre el Estado de la Nación, y más criticado, es que no se tendrán en cuenta las extinciones –todas– que se hayan producido antes del 25 de febrero de 2014. Ello puede provocar paradojas de extinciones cercanas y anteriores a esa fecha y obtención de la reducción por contratación indefinida; parece una situación de bastante inequidad para las empresas que se han esforzado en mantener los niveles de empleo. En consecuencia, solo se tomarán en consideración las extinciones referidas que se produzcan tras el 25 de febrero y, puesto que la medida termina –en principio– el 31 de diciembre, es muy improbable que en estos 10 meses haya tiempo para obtener una resolución judicial firme sobre las extinciones.

El detalle no anunciado en el Debate sobre el Estado de la Nación, y más criticado, es que no se tendrán en cuenta las extinciones –todas– que se hayan producido antes del 25 de febrero de 2014

¹⁸ Artículo 31.3 del **Real Decreto 1415/2004**, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social: *La concesión del aplazamiento, siempre y cuando se cumplan las condiciones establecidas en este Reglamento y en la resolución que lo conceda, dará lugar, en relación con las deudas aplazadas, a la suspensión del procedimiento recaudatorio y a que el deudor sea considerado al corriente de sus obligaciones con la Seguridad Social en orden a la obtención de subvenciones y bonificaciones, la exención de responsabilidad por nuevas prestaciones de la Seguridad Social causadas durante aquel, la contratación administrativa y a cualquier otro efecto previsto por Ley o en ejecución de ella.*

Queda por decidir qué ocurre con las situaciones que, en principio, reunían los requisitos, pero después se dicta una resolución judicial sobre extinción.

En cualquier caso se excluyen¹⁹:

- Despidos objetivos o disciplinarios no impugnados o conciliados.
- Despidos procedentes o nulos por resolución judicial.

- c) El contrato indefinido ha de incrementar el nivel de empleo indefinido y el nivel de empleo total de la empresa. El doble requisito es acumulativo, lo que parece lógico pues no tendría sentido incrementar el empleo indefinido y bajar el empleo total. Se tomará como referencia para fijar el incremento el promedio diario

El contrato indefinido ha de incrementar el nivel de empleo indefinido y el nivel de empleo total de la empresa. El doble requisito es acumulativo, lo que parece lógico pues no tendría sentido incrementar el empleo indefinido y bajar el empleo total

de trabajadores²⁰ que hayan prestado servicios en la empresa en los 30 días anteriores a la celebración del contrato²¹. Es por ello que, en los supuestos de conversión de temporales en indefinidos en la misma empresa –efecto sustitución–, el empleador ha de esperar un mes para que haya incremento de empleo total. Tras la publicación del real decreto-ley, la ministra ha adelantado que también se aplicará a trabajadores fijos discontinuos²².

- d) Mantenimiento durante 36 meses a contar desde el contrato indefinido –con derecho a reducción–, del nivel de empleo y empleo indefinido. A tal fin, cada 12 meses se examinarán dichos niveles tomando el promedio de trabajadores indefinidos y total de empleo del mes en que proceda examinar el cumplimiento del requisito.

¹⁹ SEMPERE NAVARRO, A.: «La tarifa plana de cotización a la Seguridad Social...», *op. cit.* pág. 19.

²⁰ Habría que tener en cuenta más bien el número de horas de trabajo para evitar picarescas, es decir, más trabajadores, pero con menos horas de trabajo.

²¹ PASCUAL, R.: «Las dudas y recelos que despierta la "tarifa plana" de Bññez», *Cinco Días*, 18 de marzo de 2014 (consultado el 19 de junio de 2014): *Es precisamente ese efecto sustitución uno de los que más preocupa al profesor de Economía Aplicada de la Universidad Rey Juan Carlos, Miguel Ángel García. «Este riesgo se eliminaría si el Gobierno ampliara de un mes a tres meses, por ejemplo, el periodo de referencia para calcular si el incremento del empleo es neto».*

²² «Diez cuestiones clave sobre la tarifa plana en los contratos indefinidos», *Diario La Ley*, núm. 8.263, 4 de marzo de 2014.

Debe entenderse que los niveles de empleo han de ser globales, es decir, que el trabajador contratado indefinido puede sustituirse por otro. Habrá que esperar las instrucciones administrativas para ver cómo se hace el citado control anual.

No se tendrán en cuenta para los citados niveles las extinciones de contratos de trabajo por causas objetivas o por despidos disciplinarios que no hayan sido declarados improcedentes. Por tanto, la empresa tiene que hacer nuevas contrataciones para mantener las reducciones²³.

- Despidos objetivos y disciplinarios declarados improcedentes en resolución judicial.
 - Despidos colectivos.
 - Extinciones por voluntad del trabajador (jubilación, dimisión).
 - Extinción por muerte o incapacidad.
 - Vencimiento de plazo en contratos temporales.
 - Extinción a instancia del trabajador del artículo 50 del ET.
- e) No haber sido excluida del acceso a los beneficios derivados de los programas de empleo por la comisión de infracción grave del artículo 22.2 o infracción muy grave de los artículos 16 y 23 de la Ley sobre Infracciones y Sanciones del Orden Social (LISOS)²⁴. El artículo 46, apartado 1, de esta ley establece como *dies a quo* el de la comisión de la infracción. Ha de entenderse que la infracción ha de ser firme en vía administrativa dada la presunción de eficacia y validez de los actos administrativos; cuestión diferente es que la sanción se anule con posterioridad en vía judicial tras el 25 de febrero y el empresario reclame las reducciones a que hubiera podido acogerse. Por supuesto, una vez finalice el plazo de sanción del beneficio de empleo que el artículo 46.2 de la LISOS fija en un plazo máximo de 1 año, la empresa puede optar a la reducción, antes del 31 de diciembre de 2014.

4.5. EXCLUSIONES

El apartado 3, del artículo único, recoge las exclusiones a la reducción:

- Relaciones laborales especiales del artículo 2 del ET u otras normas con rango de ley²⁵.

²³ SEMPERE NAVARRO, A.: «La tarifa plana de cotización a la Seguridad Social...», *op. cit.* pág. 19.

²⁴ Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social.

²⁵ ET, artículo 2, relaciones laborales de carácter especial: a) personal de alta dirección no incluido en el artículo 1.3 c); b) servicio del hogar familiar; c) penados en las instituciones penitenciarias; d) deportistas profesionales; e) artistas en

- Contrataciones que afecten al cónyuge, ascendientes, descendientes y demás parientes por consanguinidad o afinidad, hasta el segundo grado inclusive, del empresario o de quienes tengan el control empresarial, ostenten cargos de dirección o sean miembros de los órganos de administración de entidades o de las empresas que revistan la forma jurídica de sociedad, así como las que se produzcan con estos últimos²⁶.
- Contrataciones de trabajadores cuya actividad determine su inclusión en cualquiera de los sistemas especiales establecidos para el Régimen General²⁷.
- Contratación de empleados que excepcionalmente pueda tener lugar en los términos de los artículos 20 y 21 y disposición adicional vigésima de la [Ley 22/2013](#), de Presupuestos Generales del Estado para 2014. Estas exclusiones dejan fuera de la reducción al sector público en sus diversas modalidades.
- Contratación de trabajadores que hubieran estado contratados en otras empresas del grupo de empresas²⁸ que formen parte y cuyos contratos se hubieran extinguido por despido por causas objetivas o disciplinarias declarado judicialmente improcedente o despido colectivo en los seis meses anteriores. Solo para extinciones posteriores al 25 de febrero de 2014.
- Contratación de trabajadores que en los 6 meses anteriores a la fecha del contrato hubiesen prestado servicios en la misma empresa o entidad mediante contrato indefinido. No se aplicará a trabajadores cuyo contrato se hubiera extinguido antes del 25 de febrero de 2014. Como ya dijimos, parece poco edificante haber finalizado contrato indefinido antes del 25 de febrero de 2014 y que la empresa te vuelva a contratar, de nuevo, con carácter indefinido y con derecho a reducción de cuotas. Hace de peor condición al em-

Es más difícil de entender que, una vez conocida la norma, una empresa extinga un contrato indefinido tras el 25 de febrero y le dé tiempo a volver a contratarlo pasados 6 meses –previo paso por el desempleo– antes de que finalice el año 2014

espectáculos públicos; f) personas que intervengan en operaciones mercantiles por cuenta de uno o más empresarios sin asumir el riesgo y ventura de aquellas; g) trabajadores minusválidos que presten sus servicios en los centros especiales de empleo; h) estibadores portuarios que presten servicios a través de sociedades estatales (ahora SAGEP) o de los sujetos que desempeñen las mismas funciones que estas en los puertos gestionados por las comunidades autónomas; i) cualquier otro trabajo que sea expresamente declarado como relación laboral de carácter especial por una ley.

²⁶ Se exceptúan las contrataciones de los hijos que reúnan las condiciones de la disposición adicional décima de la [Ley 20/2007](#), del Estatuto del autónomo, que prevé que un autónomo pueda contratar por cuenta ajena, aunque convivan con él, con exclusión de desempleo, y también a mayores de dicha edad si tiene dificultades para inserción laboral.

²⁷ [LGSS](#), artículo 11, sistemas especiales. Sin enumerar todos los sistemas especiales, destacar que los más relevantes son el sistema especial agrario por cuenta por ajena y de empleadas de hogar.

²⁸ Jurisprudencia grupo de empresas, por todas, [STS de 3 de noviembre de 2005](#), rec. núm. 3400/2004.

presario que no extinguió puestos de trabajo puesto que le será más difícil acogerse a este beneficio de cuotas.

- Pero es más difícil de entender que, una vez conocida la norma, una empresa extinga un contrato indefinido tras el 25 de febrero y le dé tiempo a volver a contratarlo pasados 6 meses –previo paso por el desempleo– antes de que finalice el año 2014. Permite a la empresa especular con costes de extinción y ahorro en cotizaciones, además del posible abono de la prestación por desempleo.

4.6. PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL

La reducción empresarial de cuotas no afectará a la cuantía de las prestaciones económicas –subsídios y pensiones– puesto que la base de cotización se tomará por su importe íntegro, es

decir, como si no hubiera reducción. De esta forma, se erosiona el principio contributivo que fijó el Pacto de Toledo²⁹. Estos cotizantes no aportan lo que deberían para el pago a los pensionistas actuales y, a cambio, recibirán su prestación íntegra en el futuro, lo que va en contra del principio de solidaridad intergeneracional del sistema de pensiones; otra cosa es que esa diferencia se hubiera aportado por el Servicio Público de Empleo utilizando la vía de la bonificación.

La reducción empresarial de cuotas no afectará a la cuantía de las prestaciones económicas puesto que la base de cotización se tomará por su importe íntegro. De esta forma, se erosiona el principio contributivo que fijó el Pacto de Toledo

En apartado posterior veremos cómo la merma de ingresos en las cuentas de la Tesorería por la aplicación de la reducción de cuotas, la pagarán los actuales pensionistas, tras la [Ley 23/2013, de 23 de diciembre](#), sobre el índice de revalorización de pensiones y factor de sostenibilidad.

4.7. CONTROL-REVISIÓN

La reducción de cotizaciones tienen los mecanismos de supervisión siguientes:

- Se encarga a la TGSS y a la ITSS el control y revisión de las reducciones, cada una de ellas en el marco de sus respectivas competencias³⁰. Se supone que en los

²⁹ Pacto de Toledo. Última edición de 2011. Recomendación n.º 11, sobre contributividad. Reforzar el principio de contributividad como elemento básico de la preservación de la equidad y del equilibrio financiero del sistema.

³⁰ LGSS, artículo 78, apartado 2, letra a), sobre competencias de la Inspección: *La vigilancia y el control de las obligaciones que derivan de la presente ley y, en especial, de los fraudes y morosidad en el ingreso y recaudación de cuotas de Seguridad Social.*

Se supone que en los Convenios anuales de colaboración entre la TGSS y la ITSS para la lucha contra el fraude en el ámbito de la Seguridad Social, se incluya un apartado con acciones a realizar para el control de este tipo de reducciones

Convenios anuales de colaboración entre ambos organismos para la lucha contra el fraude en el ámbito de la Seguridad Social, se incluya un apartado con acciones a realizar para el control de este tipo de reducciones. Estamos analizando cómo hay situaciones de dudosa interpretación y que son necesarias instrucciones para clarificarlas.

- La incompatibilidad de la reducción con cualquier otro beneficio en la cotización a la Seguridad Social, pero referido al mismo contrato³¹; de manera que sí es compatible con otros beneficios de cotización que pueda obtener el empresario por el resto de contrataciones. El control principal lo llevará a efecto la TGSS por medio de su base de datos.
- Para el caso de una indebida aplicación de la reducción, es decir, si no se cumplen los requisitos para su aplicación, bien sea en su inicio, bien sea de forma sobrevenida –por ejemplo, sentencia firme sobre despido posterior a la reducción–, el sujeto responsable ha de reintegrar las cantidades dejadas de ingresar con el recargo y el interés de demora³². A fin de cuentas, se trata de una cantidad detrída de las cuentas de la Tesorería que lleva aparejado el incremento de recargo e interés por el perjuicio causado.
- Supuesto diferente es que la empresa no mantenga el contrato indefinido y el nivel de empleo durante 36 meses desde la fecha de efectos; el trato en este caso es diferente al anterior, primero, se le denomina incumplimiento –no aplicación indebida–; además, se fijan tres tramos que se corresponden con cada uno de los años; recordemos que se prevé un control cada 12 meses. Este incumplimiento consiste en la diferencia entre la cantidad empresarial ingresada por contingencias comunes y la cantidad que hubiera debido ingresar de no haber obtenido la reducción; los tramos son:
 - Incumplimiento a los 12 meses de contratación –reintegro del 100% de la diferencia.
 - Incumplimiento a los 24 meses de contratación –reintegro del 50% de la diferencia.

³¹ «Diez cuestiones clave sobre la tarifa plana en los contratos indefinidos», *Diario La Ley*, núm. 8.263, 4 de marzo de 2014, *op. cit.*, 10) ¿Es compatible con otros beneficios en la cotización? No, pero según fuentes cercanas al Ministerio de Empleo y Seguridad Social se está estudiando que lo sea.

³² LGSS, artículo 27, sobre recargo por ingreso fuera de plazo y artículo 28, sobre interés de demora.

- Incumplimiento a los 36 meses de contratación –reintegro del 33 % de la diferencia.

Para este supuesto, se reintegra la diferencia, pero sin aplicación de recargos e intereses, lo que es criticable puesto que se ha producido, de igual manera que en el caso anterior, una disminución en los ingresos por cotizaciones. Existe pues un incentivo perverso para el incumplimiento, sin descartar supuestos de financiación de empresas a coste cero con cargo a la Tesorería General.

- En ambos supuestos, indebida aplicación e incumplimiento de mantener el nivel de empleo, el reintegro de las reducciones se hará por los trámites previstos en el Reglamento General de Recaudación³³. De igual manera, se puede imponer una sanción conforme a la LISOS si el supuesto es incardinable en alguno de los supuestos previstos³⁴. No parece lógico que se prevea la posible sanción para los dos casos y solo se aplique recargo e interés para el caso de indebida aplicación; aunque es un caso menos probable, se podría dar la paradoja de un supuesto de incumplimiento de mantener el nivel de empleo con obligación de reintegro sin recargo e interés, pero sancionable.
- La disposición final segunda faculta al Gobierno y a la ministra de Empleo y Seguridad Social a dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución del real decreto-ley. Además de la necesidad de instrucciones o criterios de aplicación, hubiera sido deseable medidas para el seguimiento, valoración e impacto en la implantación de la reducción de cuotas.

Además de la necesidad de instrucciones o criterios de aplicación, hubiera sido deseable medidas para el seguimiento, valoración e impacto en la implantación de la reducción de cuotas

5. CONSIDERACIONES ECONÓMICO-FISCALES

La *tarifa plana* en las nuevas contrataciones de carácter indefinido está fuertemente imbricada con la política económica general y fiscal³⁵, como ya hemos expuesto a propósito de los benefi-

³³ Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social.

³⁴ LISOS, capítulo III, infracciones en materia de Seguridad Social, sección 1.ª, sobre infracciones de empresarios, trabajadores por cuenta propia y asimilados, artículos 20 a 23.

³⁵ Informe de la comisión de expertos para la reforma del sistema tributario español. Resumen. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (consultado el 20 de junio de 2014). Se propone la conveniencia de reducir cotizaciones

cios fiscales que relata la memoria. Se describe una suerte de convección entre política económica, fiscal y socio-laboral, por lo que es necesario apuntar algunas consideraciones y críticas que permitan –si es posible– una mejor comprensión general, más allá del impacto mediático-político.

5.1. FISCALIDAD REGRESIVA - MERCADO LABORAL

Un ejemplo del ahorro que supone para el empresario la reducción aprobada comparando los dos extremos de cotización para un trabajador a jornada completa:

- Base máxima de cotización 2014: $23,60\% \times 3.597,00 = 848,90 \text{ €}$; si descontamos el pago de la cuota fija de 100 €, el ahorro es de 748,90 € al mes; 8.986,8 € al año.
- Base mínima de cotización 2014: $23,60\% \times 753,00 = 177,71 \text{ €}$ al mes; si descontamos el pago de la cuota fija de 100 €, el ahorro es de 77,71 € al mes; 932,52 € al año.

El ahorro en costes sociales para un trabajador con base máxima de cotización es casi diez veces mayor que el ahorro para un trabajador con base mínima, lo que parece desproporcionado

Sorprende el carácter regresivo de la medida, dicho de otro modo, a mayor retribución económica, menos cotización social

Por tanto, el ahorro en costes sociales para un trabajador con base máxima de cotización es casi diez veces mayor que el ahorro para un trabajador con base mínima³⁶, lo que parece desproporcionado. Teniendo en cuenta que la fiscalidad en España es progresiva³⁷ y las cotizaciones a la Seguridad Social son proporcionales, sorprende el carácter regresivo de la medida, dicho de otro modo, a mayor retribución económica, menos cotización social –¿La reducción es inconstitucional?

Esta desigual reducción de cuotas no sigue la sugerencia del Consejo de la Unión Europea en materia de empleo. La [Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Refor-](#)

sociales y subir el IVA como forma de mejorar la competitividad de las empresas y contribuir a la mejor recuperación económica.

³⁶ Comisión Europea; informe de primavera mayo 2014, *op. cit.* pág. 18, box 3.2 relativa a la tarifa plana en España, afirma que *la reducción es muy generosa, en particular para salarios medios y altos, para los cuales la contribución a la Seguridad social es más alta.*

³⁷ Artículo 31 de la CE, apartado 1: *Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo a su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá carácter confiscatorio.*

mas de 2014 de España, de 2 de junio de 2014³⁸, señala en su apartado 1, y junto a otras medidas de tipo presupuestario y fiscal, *considerar la posibilidad de reducir las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social, en particular en el caso de los empleos con salarios reducidos*. De manera que recomienda una medida contraria a la tarifa plana.

A mayor abundamiento, el **Informe del Fondo Monetario Internacional de 27 de mayo de 2014**³⁹, en el apartado 3, relativo a continuar con una consolidación fiscal que favorezca el crecimiento y el empleo, señala que la próxima reforma fiscal debe tener, entre otros, el objetivo de ayudar a crear empleo para los trabajadores poco cualificados; a tal fin, sugiere incentivar a las empresas a emplear trabajadores poco cualificados reduciendo sus contribuciones a la Seguridad social. Para proteger el sistema de Seguridad Social, el coste se cubriría con transferencias del Gobierno central. En España, la reducción es mayor para los trabajadores más cualificados y, además, no se financia vía Presupuestos del Estado por transferencia del Servicio Público de Empleo –sencillamente, no se financia–.

El efecto puede ser aún más perverso para los trabajadores menos cualificados puesto que el incentivo –elasticidad– beneficia la contratación de trabajadores más cualificados

El efecto puede ser aún más perverso para los trabajadores menos cualificados puesto que el incentivo –elasticidad– beneficia la contratación de trabajadores más cualificados. En lugar de este diseño, hubiera sido mejor concentrar todo el esfuerzo en colectivos con dificultades de inserción laboral tales como mayores, jóvenes, parados de larga duración, etc.

5.2. PESO MUERTO

Parece que se inicia un ciclo de crecimiento económico que pondrá fin a dos años consecutivos de recesión –2012 y 2013– que permitirá, de un lado, tocar suelo en la destrucción de empleo, y, de otro, crear empleo neto en el año 2014. Partiendo de esta premisa, cabe plantearse cuál es el impacto de la reducción, dicho de otra manera, cuántos nuevos contratos y qué tipo de nuevos contratos se van a crear con la medida⁴⁰. Los economistas critican el coste económico de la reducción y el efecto *peso muerto* –efecto económico que se genera cuando las empresas se acogen

³⁸ Consejo de la Unión Europea. **Recomendación de 2 de junio de 2014, relativo al Programa Nacional de Reformas de 2014 en España** (consultado el 20 de junio de 2014), pág. 9, recomendación 1.ª.

³⁹ **Informe del FMI de 27 de mayo de 2014**, Consulta del artículo IV de 2014 con España (consultado el 20 de junio de 2014), apartado «3. Continuar con una consolidación fiscal que favorezca el crecimiento y el empleo», punto segundo.

⁴⁰ **Comisión Europea; informe de primavera mayo 2014**, op. cit. pág. 18, box 3.2 relativa a la tarifa plana en España.

a un incentivo de reducción para contratos que hubieran hecho en todo caso⁴¹.

Si el empleo comienza a recuperarse en 2014, y la empresa solo contrata aquellas personas que necesita –no al revés–, el incentivo de la reducción pierde su eficacia; si añadimos que se permite la reducción para la conversión de contratos temporales en indefinidos, que los contratos de duración determinada que

finalizan se acogerán al beneficio o que, incluso, cabe la extinción de un contrato indefinido y vuelta a contratar pasados 6 meses, se plantean muchas dudas sobre la eficacia de la reducción; la realidad es que supondrá un muerdo en los ingresos por cuotas –como veremos– con la negativa repercusión en la fórmula de revalorización de prestaciones que aprobó la [Ley 23/2013](#), sobre el índice sobre revalorización de pensiones y factor de sostenibilidad. Se condena a los pensionistas a revalorizaciones del 0,25 % en su pensión.

Los economistas critican el coste económico de la reducción y el efecto peso muerto –efecto económico que se genera cuando las empresas se acogen a un incentivo de reducción para contratos que hubieran hecho en todo caso

5.3. POLÍTICA ECONÓMICA

Este beneficio en la cotización se incardina en una política económica que persigue la mejora de la competitividad en el ámbito nacional e internacional; por lo que hace al campo socio-laboral, esta competitividad se lograría por medio de una doble devaluación:

- **Salarial.** El [Real Decreto-Ley 3/2012](#), sobre reforma del mercado de trabajo, facilitó el descuelgue de los convenios colectivos y, por ende, la rebaja de costes salariales⁴².
- Como reconoce la memoria del [Real Decreto-Ley 3/2014](#), la reducción de cuotas busca una rebaja de costes sociales que redunde en una mejora de la competitividad.

Se completan pues las dos vías posibles para que la producción empresarial reduzca sus costes. En realidad, se cumplen las recomendaciones del Comité de expertos para la reforma fis-

⁴¹ Por todos, CONDE RUIZ, J. I.; JANSEN, M. y GARCÍA PÉREZ, J. I.: «[De tarifas planas, pesos muertos y agujeros en el sistema de pensiones](#)», *Fedea blogs*, 7 de marzo de 2014, *op. cit.*, apartado «La medida»: *Y precisamente por dicho efecto, la medida es excesivamente cara y supondrá una merma importante de unos ingresos destinados mayoritariamente a la financiación de las pensiones contributivas.*

⁴² «[Los salarios vuelven a bajar en el primer trimestre pese a la recuperación](#)», *El País*, 17 de junio de 2014, *op. cit.*: *Los costes salariales volvieron a bajar en el primer trimestre de 2014 un 0,2.*

cal –al menos, en parte– puesto que una reducción tan general es una rebaja encubierta de cuotas sociales, aunque sin la contrapartida de compensar la bajada en la recaudación con la imposición indirecta sobre el consumo, IVA⁴³.

Las claves económicas del real decreto-ley, además de la competitividad, serían:

- La norma refiere aumento del ahorro empresarial que ayudaría a rebajar el apalancamiento –deuda– y aumentar la inversión productiva de la empresa. Sin embargo, la devaluación salarial conduce a una rebaja de precios y el inicio de un círculo productivo descendente sin fin, que dificulta la reducción del apalancamiento empresarial –puesto que el importe de la deuda se mantiene–. De otro lado, la competitividad exterior depende en gran medida de un contexto variable del comercio internacional.
- El real decreto-ley describe un aumento de la demanda interna y los ingresos fiscales que compensarían la minoración de ingresos por cuotas sociales; ya hemos señalado que es una razón para compensar con los Presupuestos del Estado la bajada de recaudación por cuotas. Además, la devaluación salarial no solo reduce las bases de cotización, sino las bases imponibles fiscales.
- Un pretendido afloramiento de la economía sumergida puesto que el estímulo favorecería la regularización de empleos. Se trata de una afirmación más bien voluntarista, puesto que la lucha eficaz contra el fraude laboral debe profundizar en una batería de medidas puestas en práctica a partir del año 2005, tales como Observatorio del Fraude, convenios con otras Administraciones, mejora de las bases de datos o mayor eficacia en la gestión.
- Serias dudas sobre el grado de efectividad de las políticas de subvenciones a la contratación⁴⁴; hay que recordar que la reducción tiene, usando palabras de la memoria, *un amplio espectro*, en vez de centrarse en colectivos con mayores necesidades y que los efectos duran mientras se mantiene el incentivo de forma

En realidad, se cumplen las recomendaciones del Comité de expertos para la reforma fiscal –al menos, en parte– puesto que una reducción tan general es una rebaja encubierta de cuotas sociales, aunque sin la contrapartida de compensar la bajada en la recaudación con la imposición indirecta sobre el consumo, IVA

⁴³ Informe de la comisión de expertos para la reforma del sistema tributario español. Resumen. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, *op. cit.*

⁴⁴ Por todos AIBAR BERNAD, J.: «¿Qué se puede exigir a la Seguridad Social en época de crisis y cómo se puede favorecer su sostenibilidad económica, política y social?», *RTSS.CEF*, núm. 375, mayo 2014, págs. 77-80.

que la empresa contrasta el ahorro con el coste del despido que es mayor para este tipo de colectivos⁴⁵.

6. SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES. EFECTOS COLATERALES

6.1. NORMATIVA SOBRE COTIZACIÓN

La normativa sobre cotización ha sido cambiada dos veces desde el año 2012, lo que evidencia confusión entre los sujetos responsables del ingreso. Veamos estos cambios:

- Artículo 109 de la **LGSS**, sobre la base de cotización, que regula los conceptos por los que se debe cotizar. El **Real Decreto-Ley 20/2012**, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y fomento de la competitividad, modifica algunos apartados de este artículo que está vigente desde el 15 de julio de 2012, hasta el 21 de diciembre de 2013.
- Otro real decreto-ley, el número **16/2013, de 20 de diciembre**, de medidas para favorecer la contratación estable y mejorar la empleabilidad de los trabajadores, modifica de forma sustancial los conceptos cotizables –art. 109.2 **LGSS** sobre exclusiones– e incluye dietas, pluses de distancia, bonos de comedor, becas y ayudas de jubilación, entre otros. Tuvo bastante repercusión en el sector empresarial puesto que ampliaba la cotización por conceptos tradicionalmente excluidos de la base de cotización. Esta última norma supondrá un incremento de la recaudación por cuotas sociales⁴⁶.

¿Cuál es la relación con el **Real Decreto-Ley 3/2014**? A mi juicio, la reforma del artículo 109.2 de la **LGSS**, antes citado, era una forma de paliar el enorme

A mi juicio, la reforma del artículo 109.2 de la **LGSS era una forma de paliar el enorme coste para la financiación del sistema de pensiones que luego supondría la reducción de cuotas de febrero de 2014**

⁴⁵ CONDE RUIZ, J. I.; JANSEN, M. y GARCÍA PÉREZ, J. I.: «**De tarifas planas, pesos muertos y agujeros en el sistema de pensiones**», *Fedea blogs*, 7 de marzo de 2014, *op. cit.* pág. 5, apartado «Contrataciones nuevas motivadas por la medida»: *No obstante, la evidencia empírica nos dice que este tipo de política de bonificaciones generalizadas no tiene efectos tan favorables ya que sus efectos son temporales. Esto es así porque la tasa de despido de trabajadores indefinidos sujetos a medidas de fomento (bonificaciones, subsidios, etc.) es más alta, sobre todo al finalizar el periodo de subvención. Es decir, para muchos trabajadores la relación contractual se romperá tan pronto como acabe el periodo bonificado y por lo tanto se está básicamente fomentando el aumento de la rotación de trabajadores indefinidos. Además, los efectos son temporales porque, como explicábamos, la política de bonificaciones no es más que una forma de subvencionar el coste del despido que pagan las empresas.*

⁴⁶ **Se aplaza hasta el 31 de julio de 2014** el ingreso de la diferencia por tales conceptos.

coste para la financiación del sistema de pensiones que luego supondría la reducción de cuotas de febrero de 2014. La importancia de la reducción, su impacto mediático y político, llevan a pensar en lo accesorio de la previa reforma de los conceptos cotizables frente al posterior Real Decreto-Ley 3/2014⁴⁷.

6.2. IMPACTO EN LAS CUENTAS DEL SISTEMA DE PENSIONES

Resulta de extraordinaria importancia en cualquier norma una simulación del impacto económico, más aún si cabe, si la reducción de cuotas condiciona una de las variables para calcular la revalorización de todas las prestaciones según la [Ley 23/2013](#), sobre revalorización de pensiones y factor de sostenibilidad; estamos hablando de más de 9 millones de prestaciones⁴⁸.

La simulación del impacto de la memoria adjunta al real decreto-ley, de forma previa, señala la dificultad de realizar tal cálculo puesto que depende de variables de comportamiento complejo. La conclusión, tras la metodología aplicada, es una variación del 0,3 % en el PIB y el 0,3 % en el empleo. Hubiera sido deseable una simulación, siquiera aproximada, del impacto en las cuentas de la Seguridad Social por su importancia social. Existen otros estudios que sí cuantifican ese impacto en los ingresos por cuotas⁴⁹. Afirmar la memoria que el impacto presupuestario resulta neutral puesto que la pérdida recaudatoria por la aplicación de la tarifa plana se compensa con la recaudación de creación de empleo adicional como por ingresos fiscales IRPF, impuestos sobre sociedades, impuestos indirectos (IVA e impuestos especiales).

Además de la crítica de financiar una política de empleo y económica con cargo a cuotas sociales y gasto en pensiones, hay que añadir una reflexión lógica: si no puedo precisar la caída en la recaudación de cuotas, cómo puedo saber que el resto de efectos inducidos compensarán esa merma.

Además de la crítica de financiar una política de empleo y económica con cargo a cuotas sociales y gasto en pensiones, hay que añadir una reflexión lógica: si no puedo precisar la caída en la recaudación de cuotas, cómo puedo saber que el resto de efectos inducidos compensarán esa merma

⁴⁷ RODRÍGUEZ VERA, E.: «Sobre la tarifa plana: la Seguridad Social de rebajas», *Economistas frente a la crisis*, 15 de marzo de 2014, op. cit. pág. 5.

⁴⁸ [Secretaría de Estado de la Seguridad Social](#). A 1 de mayo de 2014: 9.174.382 pensiones (consultado el 23 de junio de 2014).

⁴⁹ CONDE RUIZ, J. I.; JANSEN, M. y GARCÍA PÉREZ, J. I.: «De tarifas planas, pesos muertos y agujeros en el sistema de pensiones», *Fedea blogs*, 7 de marzo de 2014, op. cit.: 2.546 millones de euros de coste anual en términos de la rebaja de las cotizaciones para la Seguridad Social.

6.3. LEY 23/2013, REGULADORA DEL FACTOR DE SOSTENIBILIDAD Y DEL ÍNDICE DE REVALORIZACIÓN DEL SISTEMA DE PENSIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Para comprender mejor el impacto de la reducción de cuotas en el sistema de pensiones, es útil analizar la última gran reforma, la [Ley 23/2013](#):

a) Gastos

La Ley 23/2013, además del factor de sostenibilidad según la evolución quinquenal de la esperanza de vida para el año 2019, fijó, con efectos 2014, una nueva forma de revalorización de todas las prestaciones de Seguridad Social que puso a fin a la inveterada norma que, desde 1996, aplicaba el IPC del artículo 48 de la LGSS. Esta norma busca el equilibrio presupuestario entre ingresos y gastos. Sin entrar ahora en la descripción de tal fórmula⁵⁰ y de sus variables económicas, el resultado final es una revalorización de las pensiones en el rango 0,25% y el IPC más el 0,50%. Sin duda, se trata de una transformación profunda del sistema de protección social que va más allá de las habituales reformas paramétricas y que conduce a unas pensiones asistencialistas más que contributivas⁵¹.

b) Ingresos

Una de las variables del índice de revalorización son los ingresos del sistema –media aritmética de 11 valores de la tasa de variación de ingresos–; la reducción de cuotas, por tanto, incidirá a la baja en el cálculo de la revalorización. La fórmula de revalorización, en principio, parece neutral desde la óptica presupuestaria, equilibrio ingresos-gastos; sin embargo, a mi juicio, no es así puesto que las decisiones sobre los ingresos determinan el nivel de gasto en prestaciones⁵².

Una de las variables del índice de revalorización son los ingresos del sistema –media aritmética de 11 valores de la tasa de variación de ingresos–; la reducción de cuotas, por tanto, incidirá a la baja en el cálculo de la revalorización

⁵⁰ DE LAS HERAS CAMINO, A.: «El factor de sostenibilidad en la Seguridad Social española. Un análisis de la propuesta del Comité de Expertos y la decisión adoptada por el Gobierno», CEF, www.laboral-social.com.

⁵¹ SUÁREZ CORUJO, B.: *El sistema público de pensiones: crisis, reforma y sostenibilidad*, Madrid: Lex Nova Thomson Reuters, 2014, págs. 299-310: *Lo que se analiza a partir de este punto son cambios normativos sutiles, pero rupturistas, pues conducen inexorablemente a una progresiva reducción de la cuantía de las pensiones, es decir, a un modelo de pensiones públicas menguantes que progresivamente podrían amenazar con la quiebra del principio constitucional de suficiencia.*

⁵² Además, esa fórmula tiene otra variable que consiste en la previsión económica de 5 años futuros– además de los 5 anteriores y el actual– de manera que la discrecionalidad de una proyección futura –por cierto, bastante complicada– de nuevo condiciona la revalorización.

6.4. PACTO DE TOLEDO

La reducción de cuotas y su impacto en la minoración de ingresos debe conectarse con las recomendaciones del Pacto de Toledo. Es indiscutible su valor de pacto social y legitimidad democrática; es la referencia para las reformas del sistema de Seguridad Social que permitan su viabilidad y adaptación a nuevas necesidades sociales⁵³. Sin embargo, todas las reformas del sistema de pensiones que se han adoptado desde el año 2012 lo han excluido del debate. Veamos sus recomendaciones:

- En la última redacción del Pacto en 2011, la recomendación 1.^a planteaba como tarea prioritaria la separación de las fuentes de financiación⁵⁴; además, añadía que las bonificaciones deberían costearse con la fiscalidad general; el objetivo es un sistema de pensiones viable que no asuma prestaciones de naturaleza no contributiva –complemento por mínimos–, ni cargue con bonificaciones en las cuotas que deberían costearse con la fiscalidad general –vía impositiva–; en definitiva, se trata de desbrozar la financiación de forma que las cuotas se destinen a la financiación de pensiones contributivas y sean los impuestos quienes asuman el coste del resto. Ciertamente, la reducción de cuotas aprobada va en contra de la recomendación primera del Pacto y debilita los ingresos y la suficiencia de la financiación.

Por consiguiente, la reducción de cuotas afecta a la revalorización de las prestaciones de Seguridad Social para el año 2015 y defrauda las legítimas expectativas de los pensionistas; al final, el desfase lo asumirá el Fondo de Reserva de la Seguridad social⁵⁵ –conocida *como la hucha de las pensiones*– respecto de la cual tampoco se ha propuesto alternativa para el futuro que no sea la disposición sin límite; hemos de recordar que se trata de un Fondo creado para atender situaciones de desfase de ingresos –y así debe hacerse–, pero que las generaciones de trabajadores que lo

El debate sobre la financiación, a mi juicio, debe acometerse sin demora en el marco del Pacto de Toledo. Las decisiones sobre el sistema de pensiones no pueden centrarse, en exclusiva, en el gasto

⁵³ PANIZO ROBLES, J. A.: «Las recomendaciones del Pacto de Toledo, los Acuerdos sociales y las reformas legales consiguientes», en *El sistema público de pensiones de jubilación. Desafíos y respuestas*, Madrid: Fundación Francisco Largo Caballero, MEYSS, 2011, págs. 951-956.

⁵⁴ Pacto de Toledo: Recomendación 1.^a: completar la separación de las fuentes de financiación (...) Asunción presupuestaria del Estado de los complementos a mínimos en 2014 (...) Las bonificaciones en cuotas deberán hacerse exclusivamente con cargo a la fiscalidad general.

⁵⁵ El *Real Decreto-Ley 28/2012*, sobre medidas de consolidación y garantía del sistema de Seguridad Social, eliminó el límite de disposición del Fondo de Reserva del 3 % y la plena disposición durante los años 2012, 2013 y 2014.

Se trata de que los incentivos públicos al empleo se centren en colectivos más necesitados y no de forma tan general, como lo hace el Real Decreto-Ley 3/2014

han nutrido deben disfrutar como colchón también en el medio-largo plazo⁵⁶.

El debate sobre la financiación, a mi juicio, debe acometerse sin demora en el marco del Pacto de Toledo. Las decisiones sobre el sistema de pensiones no pueden centrarse, en exclusiva, en el gasto⁵⁷.

- La recomendación 6.^a del Pacto aconseja concentrar el sistema de bonificaciones –véase reducciones– en situaciones y colectivos cuyo empleo se persigue favorecer de forma especial; se alude al colectivo de mayores de 55 años o jóvenes, en especial, aquellos con formación escasa o que accedan por vez primera al mercado laboral. De forma análoga, organismos internacionales también se referían a trabajadores menos cualificados para la reducción de las cotizaciones a la Seguridad Social. Se trata de que los incentivos públicos al empleo se centren en colectivos más necesitados y no de forma tan general, como lo hace el Real Decreto-Ley 3/2014⁵⁸.

Para finalizar, quiero hacer dos consideraciones claves, a mi juicio, para ser tratadas en el seno del Pacto de Toledo de cara al futuro más inmediato:

- Es posible que el principio de la pura contributividad no sea suficiente para atender todo el gasto en pensiones y sería bueno indagar formas alternativas de financiación, sin excluir la vía impositiva.
- El nivel de gasto en pensiones en España respecto al PIB está por debajo de la media europea en el área euro⁵⁹ y el pacto social debe preguntarse cuánto quiere gastarse España en esta partida para el futuro⁶⁰.

El nivel de gasto en pensiones en España respecto al PIB está por debajo de la media europea en el área euro y el pacto social debe preguntarse cuánto quiere gastarse España en esta partida para el futuro

⁵⁶ «La Seguridad Social gastó en 2013 11.648 millones del Fondo de Reserva», *El País*, 27 de marzo de 2014 (consultado el 24 de junio de 2014): ... a finales de 2011, el Fondo de Reserva alcanzó 66.815 millones de euros; finalizado el 2013, su importe era de 53.744 millones de euros ...

⁵⁷ AIBAR BERNAD, J.: «¿Qué se puede exigir a la Seguridad Social en época de crisis y cómo se puede favorecer su sostenibilidad económica, política y social?», *RTSS.CEF*, *op. cit.*, pág. 52.

⁵⁸ *Vid.* nota anterior, *op. cit.*, pág. 73.

⁵⁹ RUESGA SANTOS, M.: «La reforma del sistema de pensiones: entre el coyunturalismo y la caída en la suficiencia», *Revista Temas para el debate*, núms. 225-226, 2013, págs. 40 a 42.

⁶⁰ TORTUERO PLAZA, J. L.: «Cómo, cuándo y qué reformar en la Seguridad Social», *Revista Temas para el Debate*, núms. 225-226, 2013, págs. 33 a 35.

7. CONCLUSIONES

Las principales conclusiones del [Real Decreto-Ley 3/2014](#), serían:

El ámbito de la reducción es demasiado general, en vez de concentrar los esfuerzos en colectivos con especiales dificultades de empleo o en trabajadores menos cualificados, como recomiendan los organismos internacionales

- Un ámbito demasiado general de la reducción, en vez de concentrar los esfuerzos en colectivos con especiales dificultades de empleo o en trabajadores menos cualificados, como recomiendan los Organismos internacionales.
- Una rebaja encubierta y general de las cotizaciones, que es una continuación de la previa devaluación salarial.
- La reducción se incardina en el marco de una política económica general. Por tanto, persigue beneficios fiscales y su coste debería haber sido asumido por los Presupuestos del Estado.
- Un diseño de la reducción con un importante *peso muerto* e inequitativo con las empresas que han hecho un esfuerzo por mantener el empleo en tiempos de dificultad.
- No hay una simulación sobre el impacto de la medida en los ingresos por cotizaciones de la Seguridad Social. Tan solo se habla de supuestos beneficios fiscales.
- Una reducción de las cotizaciones que minora una de las variables de cálculo de la revalorización de pensiones, de manera que el coste lo asumirán los pensionistas.
- Una visión del sistema público de pensiones solo centrado en la reducción del gasto, sin que haya propuestas sobre ingresos para el futuro.
- La necesidad de retomar el Pacto de Toledo –con toda la legitimidad social y política que tiene– para debatir y orientar el futuro de uno de los pilares del Estado social.

Es necesario retomar el Pacto de Toledo –con toda la legitimidad social y política que tiene– para debatir y orientar el futuro de uno de los pilares del Estado social
