

Las modificaciones del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos: Hacia una ruptura del actual esquema del sistema de pensiones¹

Documento de trabajo sobre datos, metodología y resultados

Autores: Grupo de Investigación en Pensiones y Protección Social: E. Devesa (Universidad de Valencia), M. Devesa (Universidad de Valencia), B. Encinas (Universidad de Extremadura), I. Domínguez (Universidad de Extremadura), M. A. García (Universidad Rey Juan Carlos) y R. Meneu (Universidad de Valencia). Mayo 2021.

<http://www.uv.es/pensiones/>

1. Particularidades del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA)

A efectos de este Régimen Especial, según la propia Seguridad Social, se entenderá como trabajador por cuenta propia o autónomo, aquel que realiza de forma habitual, personal y directa una actividad económica a título lucrativo, sin sujeción por ella a contrato de trabajo y aunque utilice el servicio remunerado de otras personas, sea o no titular de empresa individual o familiar. Desde 1 de enero de 2008, está incluido en este régimen el Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Propia Agrarios.

Para completar el proceso de reducción de regímenes, faltaría adscribir al RETA, los Trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial de los Trabajadores del Mar.

Las características actuales más sobresalientes del RETA respecto al Régimen General (RG) se pueden resumir en los siguientes puntos:

- a) Pueden **elegir sus bases de cotización**, aunque con restricciones a partir de que cumplan los 47 años. Esto puede dar lugar a una estrategia optimizadora de cara a la pensión de jubilación, que consiste en elegir bases de cotización bajas² durante los primeros años de cotización para aumentarlas cuando se acerca el periodo de cómputo de la base reguladora, que en 2022 comprenderá los últimos 25 años. Sin embargo, esta estrategia no considera que los autónomos también pueden generar pensiones de incapacidad, viudedad, orfandad y favor familiar, cuyas pensiones estarían relacionadas con dichas bases de cotización.
- b) **No se pueden integrar las lagunas de cotización**. Esto se traduce en que si durante los años de cómputo para el cálculo de la base reguladora ha habido periodos sin cotización, estos computarán por valor cero; lo cual no ocurre en el RG, donde se pueden integrar hasta 48 mensualidades. El objetivo principal de la no integración de las lagunas en el RETA es el de evitar la picaresca que puede aparecer por el hecho de que puedan elegir sus bases.
- c) El tipo de cotización es algo diferente al del RG dado que hay necesidades distintas y, además, se encuentra en un periodo transitorio, por el cual, a partir de 2022 los tipos

¹ Una versión de este informe se presenta como Documento del Instituto de Pensiones Santalucía, como resultado del contrato de colaboración firmado entre ellos y el Grupo de Investigación en Pensiones y Protección Social.

² Según la Asociación de Trabajadores Autónomos (ATA, 2019), el 86% de los trabajadores autónomos en España cotizan por la base mínima a la Seguridad Social, siendo la principal causa la falta de ingresos.

de cotización del RETA y del RG se pueden ver en la tabla 1. Desde 2018 las contingencias no son elegibles. Hay que resaltar que los tipos de cotización por contingencias comunes son independientes de la base por la que se cotiza.

Tabla 1. Tipos de cotización RG y RETA tras modificaciones 2018.

Contingencia	Tipo RETA final en 2022	Tipo RETA anterior a 2019	Tipos para el Régimen General
Contingencias comunes	28,3%	29,3%	28,3%
Contingencias Profesionales	1,6%	Tarifa	Tarifa
Cese de Actividad (RETA) o Desempleo (RG)	1%	2,2%	7,05% (indefinido) / 8,30% (temporal)
Formación Profesional	0,1%	--	0,7%
FOGASA	--	--	0,2%
TOTAL	31%	31,5% + Tarifa	36,25% / 37,5% + Tarifa

Fuente: Domínguez (2019) y www.seg-social.es

2. Modificaciones previstas en el RETA

Según el borrador de reforma de las pensiones (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, 2021) los cambios más importantes en el sistema del RETA se pueden resumir en los siguientes puntos.

¿Cómo cotizarán los autónomos?

- Sus cotizaciones se basarán en los rendimientos reales declarados fiscalmente.
- Se fijarán las cuotas de cotización en función de esos rendimientos.
- No se explicita un tipo de cotización.

¿Cuándo entrarán en vigor estos cambios?

- El nuevo sistema se aprobará en 2022, sin producir efectos económicos hasta 2023; y el despliegue será progresivo hasta un máximo de nueve años, con revisiones periódicas cada tres años.

¿Cómo se determinarán las bases de cotización?

- Se prevé que los trabajadores autónomos elijan provisionalmente su base de cotización (entre trece) en función de las previsiones de rendimientos fiscales. Con la posibilidad de modificar su elección seis veces a lo largo del año para ajustarla a sus rendimientos.
- Si existen diferencias una vez hecha la regularización anual, el trabajador deberá proceder a su ingreso en caso de haber cotizado menos de lo que le correspondía; y podrá solicitar la devolución si la cotización realizada fue superior.
- Durante el periodo transitorio, se establecerá una cotización intermedia por tramos cuyo número se irá incrementando progresivamente.
- Aquellos autónomos cuyos rendimientos fiscales derivados de la actividad por cuenta propia estén por encima de la actual base mínima de cotización del RETA cotizarán por los mismos.

¿Cómo han de proceder aquellos que declaren rendimientos por debajo de la base mínima?

- i) Los autónomos que tengan rendimientos fiscales declarados inferiores a la base mínima de cotización vigente cotizarán por los mismos. Sin perjuicio de ello, a efectos de la acción protectora se reconocerá la base mínima correspondiente durante un periodo máximo de dos años.

¿Cuáles son las cuotas de cotización a pagar en 2023?

- j) Los rendimientos y las cuotas de cotización aplicables el primer año, correspondientes a cada uno de los trece tramos aparecen recogidas en la tabla 2.

Tabla 2. Rendimientos reales y cuotas del RETA previsto para 2023.

Rendimientos		Cuota	Cuota anual
Mínimo	3.000	200	2.400
3.000	6.000	215	2.580
6.000	9.000	230	2.760
9.000	12.600	245	2.940
12.600	17.000	260	3.120
17.000	22.000	275	3.300
22.000	27.000	290	3.480
27.000	32.000	305	3.660
32.000	37.000	320	3.840
37.000	42.000	340	4.080
42.000	47.000	360	4.320
47.000	48.841	380	4.560
48.841	Máx.	400	4.800

Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2021)

¿Cuáles son las cuotas de cotización a pagar en 2032?

- k) Los rendimientos y cuotas de cotización aplicables al final del periodo de despliegue de la reforma, (con los consiguientes ajustes vinculados a la inflación) correspondientes a cada uno de los trece tramos aparecen recogidas en la tabla 3.

Tabla 3. Rendimientos reales y cuotas del RETA previsto para final periodo transitorio (2032).

Rendimientos		Cuota	Cuota anual
Mínimo	3.000	90	1.080
3.000	6.000	120	1.440
6.000	9.000	185	2.220
9.000	12.600	235	2.820
12.600	17.000	275	3.300
17.000	22.000	305	3.660
22.000	27.000	425	5.100
27.000	32.000	545	6.540
32.000	37.000	670	8.040
37.000	42.000	800	9.600
42.000	47.000	935	11.220

47.000	48.841	1.075,00	12.900
48.841	Máx.	1.220,00	14.640

Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2021)

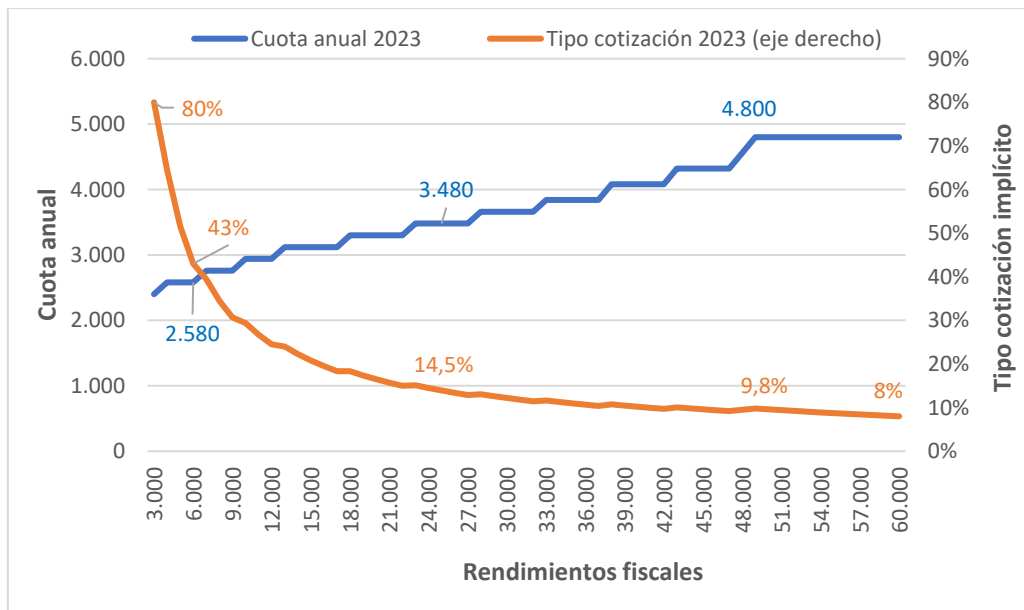
3. Comentarios sobre el nuevo sistema.

Una de las cuestiones más destacables del nuevo sistema es **la cotización por rendimientos fiscales**, lo cual nos parece razonable desde un punto de vista de la equidad del sistema de pensiones considerado globalmente, de tal forma que no haya diferencias significativas e injustificadas entre los dos principales Regímenes de la Seguridad Social como son el RETA y el RG, que entre ambos representan el 99,7% del total de afiliados en alta laboral (17,4% en el RETA y 82,3% en el RG).

Sin embargo, esto **aumentará la complejidad**, al depender, por un lado, de los datos que los propios autónomos suministren a la Agencia Tributaria y, por otro, por el hecho de que se puedan cambiar hasta seis veces al año de escalón de rendimientos fiscales, además de la regularización anual, con el consiguiente abono o pago de la diferencia entre lo cotizado y lo que tendría que haber cotizado.

Un elemento más preocupante es que al fijar las cuotas en función de los escalones de rendimientos fiscales **se generan tipos de cotización diferentes para cada escalón**, como podemos ver en las previstas para 2023. No solo parece poco razonable que a rendimientos distintos le correspondan tipos de cotización diferentes, sino que, además, esto supone una quiebra respecto al actual esquema de cotización del sistema de pensiones, produciendo una nueva inequidad. En este sentido, cabe recordar que el tipo de cotización no entra en el cálculo de la pensión de jubilación, lo que implica que un mayor tipo de cotización no da lugar a una mayor pensión. Podemos ver en el gráfico 1 que el tipo de cotización en 2023 fluctúa entre el 80% para los que tienen unos rendimientos de 3.000 euros y el 8% para los que declaren 60.000 euros; es decir, la décima parte entre ambos extremos.

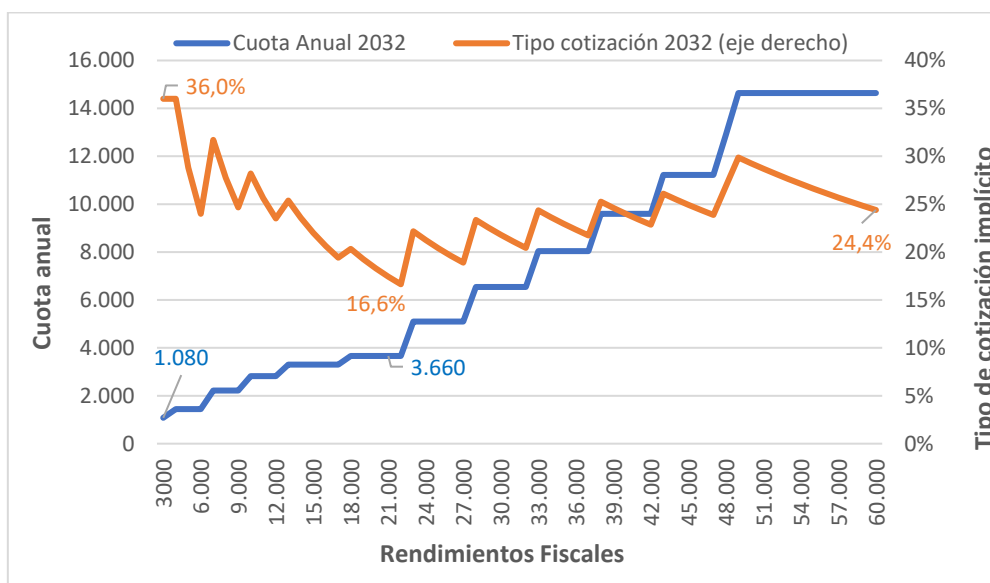
Gráfico 1. Cuotas anuales y tipos de cotización implícitos. Año 2023



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2021).

También es llamativo que **los tipos de cotización y las cuotas previstas para 2032 son muy diferentes a las de 2023**, como podemos ver en el Gráfico 2. En 2032 el tipo de cotización implícito fluctuaría entre un 36% para los que cotizan por 3.000 euros de rendimientos fiscales y el 24,4% para los que lo hacen por 60.000 euros, pasando por un mínimo del 16,6% para rendimientos de 22.000 euros.

Gráfico 2. Cuotas anuales y tipos de cotización implícitos. Año 2032

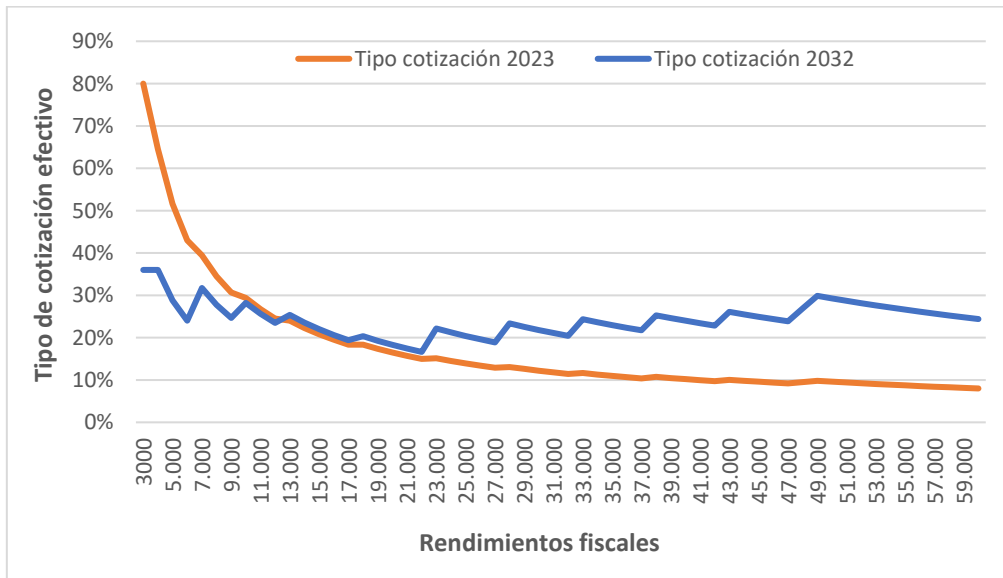


Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2021).

En el gráfico 3 hemos representado las dos curvas de tipos de cotización implícitos para que se aprecien mejor estas diferencias, de difícil explicación. La curva de tipos de cotización de 2023

está por encima de la prevista en 2032 hasta unos rendimientos de 12.000 euros, para pasar a estar por debajo a partir de esa fecha.

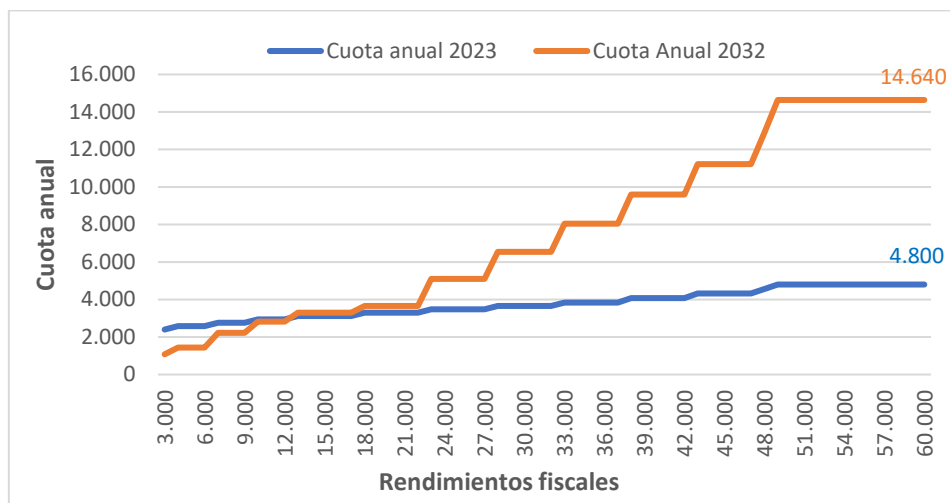
Gráfico 3. Tipos de cotización implícitos. Años 2023 y 2032



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2021).

Por otro lado, presentamos en el gráfico 4 la relación entre las cuotas de 2023 y 2032 según los rendimientos fiscales. En este caso, el punto de corte entre las dos curvas aparece para unos rendimientos fiscales de 13.000 euros, si bien la diferencia entre los valores de ambas curvas son pequeñas hasta ese punto. A partir de ese valor, la diferencia va aumentando significativamente, de tal forma que para unos rendimientos fiscales de más de 48.800 euros, un autónomo pagará 9.840 euros anuales más de cuota en 2032 que uno que lo haga en 2023.

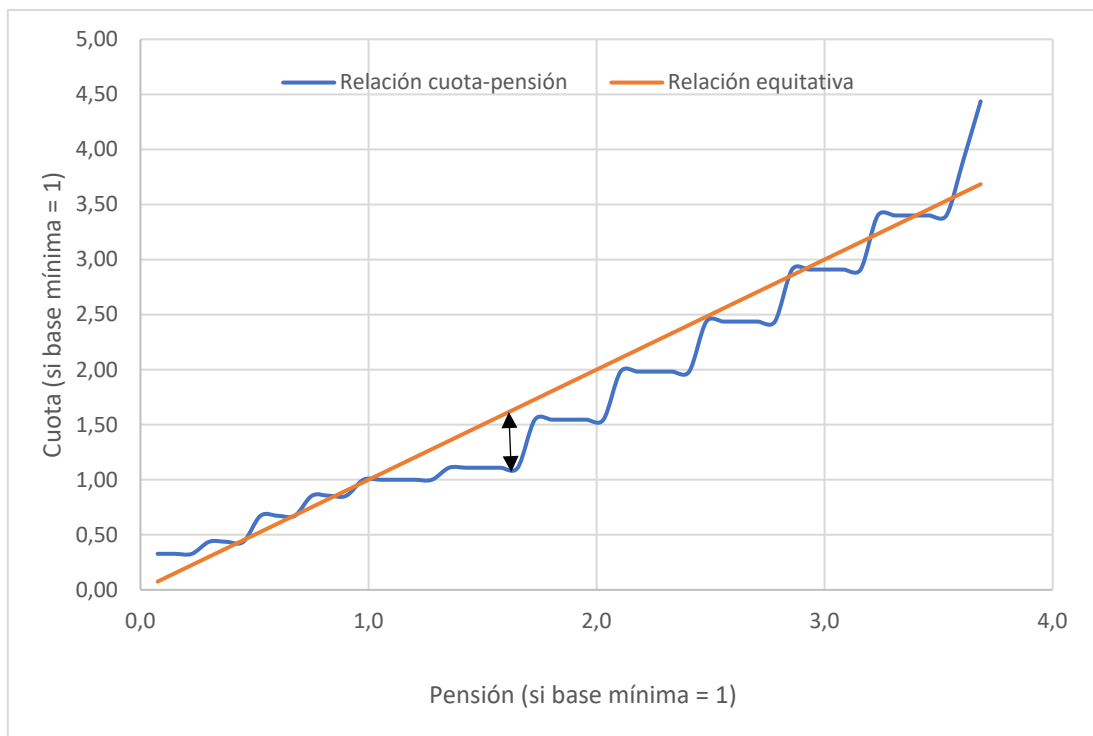
Gráfico 4. Cuotas anuales. Años 2023 y 2032



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2021).

Si nos centramos en las cuotas a pagar en 2032, podemos realizar otro estudio para analizar las inequidades dentro del propio sistema de autónomos. Así, si normalizamos a la unidad la cuota que paga y la pensión que cobrará el autónomo con base mínima (13.300 €), el gráfico 5 muestra que los autónomos con bases intermedias obtienen una mejor pensión en relación con lo cotizado que los autónomos con bases bajas o altas. La flecha muestra cómo con unas ganancias de 1,65 veces la base mínima se cotiza sólo 1,11 veces la cuota correspondiente a la base mínima, pero como la pensión depende de la base y no de la cuota, se consigue una pensión de 1,65 veces. La diferencia entre las dos líneas del gráfico 5 indica el diferente trato (inequidad) según el nivel de ganancias dentro del colectivo de autónomos.

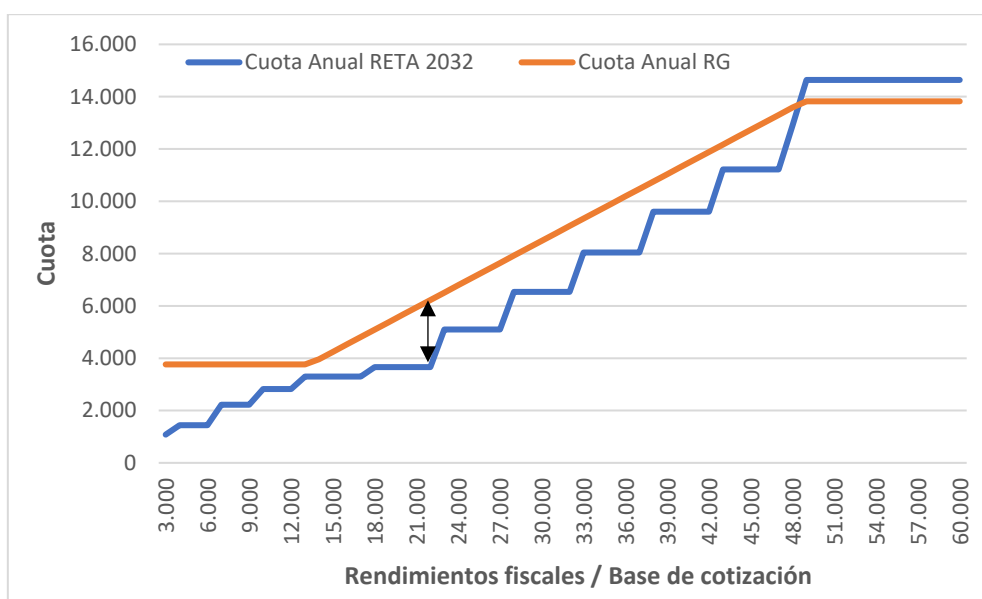
Gráfico 5. Cuota anual RG y RETA 2032



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2021).

También hemos creído interesante comparar los dos regímenes más importantes. Así, en el gráfico 6 podemos ver que el RETA sale favorecido porque las cuotas de cotización son inferiores a las del RG, excepto para rendimientos superiores a la Base máxima (48.841 euros en 2021). Ambas cuotas darán lugar a la misma pensión, pero pueden ser hasta un 41% inferiores en el caso de los autónomos (ver flecha).

Gráfico 6. Cuota anual RG y RETA 2032



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2021).

Además, habría que hacer alguna matización respecto a estos valores:

- Mientras que en el RG existe una base mínima de cotización (13.300 euros en 2021), parece que con el nuevo sistema en el RETA sí que se podrá cotizar por debajo de dicha base mínima. Esto se aprecia claramente en la diferencia de cuota para el caso de rendimientos bajos. Sin embargo, no parece que se haya habilitado ninguna restricción para acceder a la pensión mínima en el RETA, lo cual nos indica una importante inequidad.
- Estamos suponiendo que la cuota del RETA es solo por contingencias comunes, cuando también debería incluir el cese de actividad, las contingencias profesionales y la formación profesional. En el RG consideramos solo la cuota que corresponde a contingencias comunes.
- Otra inequidad importante que surge con la aplicación del nuevo sistema del RETA proviene del hecho de que la pensión de jubilación en España no depende del tipo de cotización, sino de las bases de cotización. Por ejemplo, un individuo del Régimen General y otro del Régimen de Autónomos, ambos con la actual base mínima de 13.300 euros anuales, cotizarán 3.763,9 y 3.300 euros, respectivamente, por contingencias comunes en 2032 y, sin embargo, obtendrán la misma pensión para una misma carrera laboral y edad de jubilación. Si la base fuera de 22.000 euros anuales la cotización sería de 6.226 en el Régimen General y de 3.660 en el de Autónomos (un 41% menos), para obtener la misma pensión. Para la base máxima de 48.841 euros anuales, la cotización vuelve a aproximarse, siendo de 13.822 en el RG y de 12.900 en el RETA.

4. Conclusiones.

Creemos que el nuevo sistema de cotización del RETA tiene una modificación muy positiva: la consideración de los rendimientos fiscales como base de cotización. Pero también tiene

elementos muy negativos, entre los que destaca que haya tipos de cotización implícitos diferentes según los rendimientos fiscales, lo que da lugar a inequidades.

Esto va más allá de una simple anécdota, ya que, de alguna manera, “quiebra” el estatus existente hasta ahora en cuanto a la unificación del tipo de cotización por regímenes. Esta modificación va a dar lugar a inequidades, rompiendo el principio de contributividad porque en España el cálculo de la pensión de jubilación no depende del tipo de cotización, sino de las bases de cotización. Esto se traduce en que individuos con idénticas carreras laborales, excepto que uno ha cotizado por el RG y otro por el RETA, pagarían cuotas diferentes (como podemos ver en el gráfico 6) pero recibirían la misma pensión, lo cual supone un trato privilegiado para el RETA.

La solución más sencilla es utilizar los rendimientos fiscales como base de cotización y seguir aplicando un tipo de cotización único para todos los autónomos e igual al del Régimen General.

Como hemos dicho en otros documentos, esta modificación del sistema sería irrelevante si el sistema de pensiones español fuera de Cuentas Nacionales, porque se considerarían las cotizaciones realmente efectuadas y no las bases de cotización.

Bibliografía.

- 1) Domínguez (2019): “Autónomos y la Seguridad Social. Presente y futuro”. Fundación de Estudios Financieros.
- 2) Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2021): “Borrador de acuerdo en materia de pensiones”, 11 de mayo de 2021.
- 3) Asociación de Trabajadores Autónomos (2019): “El trabajador autónomo ante la previsión social”. Fundación Mapfre. Madrid.