

Un análisis de la incidencia del incremento de las cotizaciones sociales aprobado en 2023

Artículo 07
07/06/2023

<https://doi.org/10.53479/30132>

Motivación

La última reforma de pensiones, aprobada en 2023, ha adoptado tres medidas de aumento de las cotizaciones sociales, al objeto de reforzar los ingresos del Sistema de la Seguridad Social. Este artículo analiza la incidencia y calcula el efecto *ex ante* de los cambios aprobados.

Ideas principales

- El crecimiento de la base máxima de cotización tendrá un impacto desigual entre trabajadores y empresas, ya que, entre otras características, los trabajadores en edades medianas y con mayor cualificación y las empresas grandes exhiben con más frecuencia bases de cotización topadas por el máximo legal.
- Asimismo, el incremento de las cotizaciones sociales aprobado en 2023 tendrá un efecto desigual a lo largo de la distribución de los salarios. En particular, el aumento de los tipos efectivos de cotización será más elevado para los salarios altos.
- El aumento de cotizaciones sociales adoptado recientemente podría incrementar *ex ante* los recursos de la Seguridad Social en un 0,9 % del PIB en 2050. No obstante, este aumento podría ser menor si los mayores costes labores afectan negativamente a la competitividad, los salarios o el empleo.

Palabras clave

Cotizaciones sociales, base de cotización máxima, reforma de pensiones.

Códigos JEL

H22, H55.

Artículo elaborado por:

Brindusa Anghel

Dpto. de Análisis Estructural y Estudios
Microeconómicos. Banco de España

Sergio Puente

Dpto. de Análisis Estructural y Estudios
Microeconómicos. Banco de España

Roberto Ramos

Dpto. de Análisis Estructural y Estudios
Microeconómicos. Banco de España

Introducción

Los sistemas de pensiones de reparto se financian principalmente a través de las cotizaciones sociales que sufragan los empresarios y los trabajadores. En el caso español, las cuotas sociales se obtienen al multiplicar el tipo de cotización por contingencias comunes y la base de cotización¹. Esta última coincide, a grandes rasgos, con la remuneración bruta del trabajador, si bien existe un máximo legal, de modo que la parte de las remuneraciones por encima de este no está sujeta al pago de cuotas sociales. En contrapartida, puesto que las bases de cotización previas se utilizan para el cálculo de la pensión de jubilación, existe también un límite a la cuantía de esta última.

La reforma aprobada en marzo de 2023 contempla, entre otras, tres actuaciones dirigidas a incrementar de manera gradual las cotizaciones sociales y, por ende, los recursos del Sistema de la Seguridad Social. En primer lugar, se ha establecido un incremento finalista del tipo de cotización, denominado «mecanismo de equidad intergeneracional», que estará vigente entre los años 2023 y 2050. En segundo lugar, se ha estipulado que la base máxima de cotización, entre los años 2024 y 2050, crecerá por encima del aumento de los precios y, en particular, a mayor velocidad que la pensión máxima. En tercer lugar, se ha introducido una cotización adicional sobre los salarios por encima de la base de cotización máxima, que entrará en vigor en el año 2025.

El objetivo de este artículo es analizar la incidencia de las medidas señaladas en el párrafo anterior. Para ello, se realizan tres ejercicios. Primeramente, se caracteriza la heterogeneidad entre los trabajadores y las empresas con respecto a la incidencia del tope legal establecido sobre la base de cotización. Posteriormente, se ofrece un análisis del incremento de los tipos de cotización efectivos a lo largo de la distribución de los ingresos, resultado de los tres cambios normativos señalados². Por último, el artículo proporciona una cuantificación del impacto recaudatorio de las medidas aprobadas. Dicha cuantificación se realiza en términos *ex ante*, es decir, omite que el incremento de las cuotas sociales podría generar cambios económicos (por ej., una menor tasa de empleo) que minorarían su capacidad de generar mayores ingresos para la Seguridad Social.

Del análisis se derivan las siguientes conclusiones. En primer lugar, existe una notable heterogeneidad en términos de género, edad, educación, sector de actividad y tamaño de

1 Las contingencias comunes incluyen las situaciones de necesidad que se derivan de incapacidad laboral temporal por enfermedad común o accidente no laboral, las prestaciones de jubilación, incapacidad y muerte y supervivencia por enfermedad común o accidente no laboral, protección a la familia, prestaciones farmacéuticas, asistencia sanitaria, así como las situaciones de maternidad, paternidad, riesgo durante el embarazo y durante la lactancia natural.

2 En el contexto de este artículo, el tipo efectivo se define como el porcentaje del salario del trabajador que se dedica al pago de cotizaciones sociales. Nótese que dicho tipo efectivo difiere del tipo de cotización de la Seguridad Social en la medida en que una parte del salario, la que excede la base de cotización máxima, no está sujeta al pago de cotizaciones sociales o estará gravada a partir de 2025, como se describe en el segundo epígrafe, a un tipo menor que el tipo de cotización general.

empresa en la incidencia de la base máxima de cotización. Entre otras características, los trabajadores en edades medianas y con mayor cualificación y las empresas grandes mostrarían una mayor probabilidad de exhibir bases de cotización topadas por el máximo legal. En segundo lugar, el incremento de las cotizaciones sociales aprobado en 2023 tendrá un efecto desigual a lo largo de la distribución de los salarios. En particular, el aumento de los tipos efectivos de cotización será más elevado para los salarios altos. Por ejemplo, las remuneraciones brutas en torno a 60.000 euros aumentarían sus cuotas sociales en una mayor proporción bajo el esquema de cotizaciones establecido para 2025, mientras que las remuneraciones en torno a 80.000 euros incrementarían en mayor medida sus cuotas, como porcentaje de la retribución bruta, bajo el diseño fijado para 2050. En tercer lugar, una cuantificación sencilla muestra que el aumento de cotizaciones sociales adoptado recientemente podría incrementar los recursos de la Seguridad Social en torno al 0,6 % del PIB en el año 2030 y al 0,9 % del PIB en 2050, ignorando los efectos sobre el empleo y sobre los salarios que podrían derivarse del aumento de los costes laborales³.

Descripción de las medidas aprobadas en 2023

El Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones, incluye tres actuaciones dirigidas a aumentar los ingresos por cotizaciones del Sistema de la Seguridad Social.

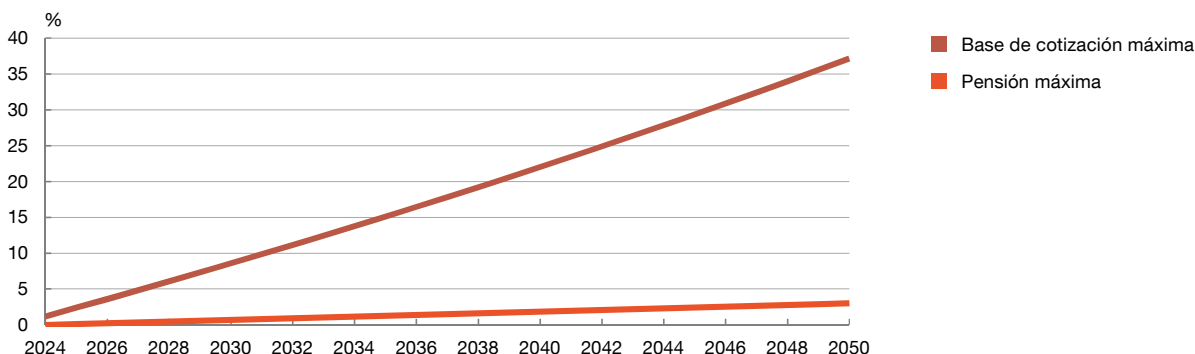
En primer lugar, se ha modificado el llamado «mecanismo de equidad intergeneracional», aprobado en 2021. Bajo el nuevo diseño, el mecanismo consiste en un incremento finalista de las cotizaciones sociales aplicable a todos los regímenes y a todos los supuestos en que se cotice por la contingencia de jubilación. El aumento del tipo de cotización se ha establecido en 0,6 puntos porcentuales (pp) en el año 2023. Este aumento crecerá 0,1 pp cada año, hasta alcanzar 1,2 pp en 2029, año a partir del cual permanecerá constante durante su vigencia, que se extiende hasta 2050. La distribución del aumento del tipo de cotización mantiene, *grosso modo*, la proporción de la cotización por contingencias comunes en vigor hasta 2022, es decir, un 83 % corre a cargo de la empresa y el restante 17 % lo asume el trabajador.

En segundo lugar, se ha establecido que la base de cotización máxima se actualice anualmente en un porcentaje igual al fijado para la revalorización de las pensiones contributivas; esto es, se liga a la evolución del índice de precios de consumo (IPC) en los doce meses previos a diciembre del año anterior. Además, entre 2024 y 2050, para calcular la actualización de la base máxima, al crecimiento de los precios se le añadirán 1,2 pp. Asumiendo una inflación del 2 % en este período, el aumento real de la base máxima de cotización llegaría al 8,5 % en 2030, al 22 % en 2040 y al 37,1 % en 2050⁴. Como compensación, la revalorización de la pensión máxima también queda vinculada a la evolución

3 Véase Banco de España (2023) para una cuantificación mediante un modelo de equilibrio general del efecto sobre el empleo de un aumento de las cotizaciones sociales.

4 Se asume que el exceso de 1,2 pp se añade a la tasa de crecimiento de los precios, de modo que el crecimiento real de la base de cotización máxima depende de la inflación supuesta. Con una inflación del 1 %, el crecimiento real en 2050 alcanzaría el 37,6 %, mientras que con una inflación del 0 % alcanzaría el 38 %.

1.a Proyección del crecimiento real de la base de cotización y de la pensión máximas con respecto a 2023



FUENTE: Banco de España.

del IPC, si bien el exceso de aumento sobre los precios que se ha fijado hasta 2050 es mucho menor que el establecido para la base máxima (0,115 pp desde 2025) (véase gráfico 1). A partir de 2051, el crecimiento adicional de la pensión máxima sobre los precios será significativamente más elevado.

En tercer lugar, se ha introducido una cotización adicional, a partir del año 2025, al objeto de gravar la cuantía de los salarios que exceda de la base de cotización máxima. Esta cotización está determinada por una tarifa progresiva de tres tramos, cuyos tipos marginales son crecientes hasta el año 2045. En particular, los tipos variarán entre el 0,92 % y el 1,17 % en 2025 y aumentarán año a año hasta alcanzar un tipo mínimo del 5,5 % y un tipo máximo del 7 % en el año 2045. El tipo mínimo se corresponde con los salarios que se encuentran entre la base máxima y un 10 % adicional de esta, mientras que el tipo máximo se aplicará a las retribuciones superiores al 50 % en exceso de la base máxima. La distribución de esta nueva cotización entre empresa y trabajador mantiene la misma relación que el tipo de cotización por contingencias comunes.

Análisis de la heterogeneidad de la base máxima de cotización entre trabajadores y empresas

En este epígrafe se estima la heterogeneidad, entre trabajadores y empresas, del tope legal establecido en la base de cotización. Para ello, se utilizan los microdatos de la Muestra Continua de Vidas Laborales (MCVL) y del Panel de datos de Empresas-Trabajadores (PET), correspondientes a los años 2021 y 2020, respectivamente, por constituir las olas disponibles más recientes⁵. El análisis recoge la situación vigente en el último jueves del mes de octubre de sendos años⁶.

5 Nótese que ambas bases de datos excluyen a los trabajadores encuadrados en sistemas de previsión social distintos a la Seguridad Social y, en particular, a los funcionarios de Clases Pasivas del Estado.

6 De acuerdo con el [informe metodológico](#) de la Encuesta de Estructura Salarial del Instituto Nacional de Estadística, utilizar el mes de octubre conlleva la ventaja de que no está afectado por variaciones estacionales.

Los datos de la MCVL de 2021 reflejan que el número de personas cuya base de cotización se situó en el máximo legal ascendió a, aproximadamente, 1,3 millones, que constituyen el 6,8 % del total de afiliados a la Seguridad Social⁷. Por características, la base de cotización máxima sería más prevalente en los hombres que en las mujeres (8,2 % frente a 5,1 %) y en las personas en edades medianas en relación con los jóvenes; por ejemplo, el porcentaje de afiliados cotizantes por la base máxima superaría el 8 % en el grupo de trabajadores de entre 44 y 63 años, mientras que se situaría por debajo del 3 % entre los trabajadores menores de 30 años (véase gráfico 2.a). Por nivel educativo, el porcentaje de trabajadores cuya base de cotización está topada llegaría al 19,3 % entre aquellos con una titulación superior, mientras que sería del 7,5 % y el 1,3 % entre aquellos con una titulación media o con una titulación inferior o equivalente al graduado escolar, respectivamente⁸.

Por otro lado, los cotizantes por la base máxima serían relativamente más numerosos en las empresas grandes^{9, 10}. En particular, ascenderían al 2,4 % en empresas de entre uno y nueve trabajadores, mientras que alcanzarían el 9,7 % y el 13,8 % en empresas con entre 50 y 499 trabajadores y con al menos 500 empleados, respectivamente (véase gráfico 2.b). Por sectores (desagregados a dos dígitos), las proporciones de trabajadores cotizantes por la base máxima más elevadas se encontrarían en las industrias de servicios financieros; actividades de consultoría de gestión empresarial; actividades relacionadas con servicios informáticos, y actividades sanitarias. En estos cuatro sectores, las ratios de trabajadores sujetos a la base máxima serían del 54,4 %, 20,2 %, 19,3 % y 17 %, respectivamente¹¹.

Desde la perspectiva de las empresas, los datos del PET correspondientes a 2020 permiten calibrar el peso relativo de los cotizantes por la base máxima en el conjunto de los trabajadores empleados por cada una de estas. Dicho análisis revela que, en la mayoría de las empresas, especialmente en las de menor dimensión, los afiliados vinculados a la base máxima de cotización representan una proporción pequeña del total de los trabajadores. Por ejemplo, un 95 % de las empresas con entre 1 y 9 trabajadores carecería de empleados sujetos al tope de cotización, mientras que la proporción de este grupo de trabajadores sería también nula en el 75 % de las empresas con entre 10 y 49 empleados¹². Existe un grupo reducido de compañías

7 Para evitar posibles errores debido al redondeo y potenciales inexactitudes en las bases de cotización muy cercanas a la máxima, se toma como base de cotización máxima, en los datos de la MCVL, la resultante de restarle un euro a la base máxima establecida en 2021 y, en los datos del PET, la obtenida de restarle dos euros a la base fijada en 2020.

8 Los datos del nivel educativo provienen de la información del Padrón Municipal Continuo recogida en la MCVL. Titulación superior incluye licenciado o graduado universitario y máster, doctorado o estudios de posgrado. Titulación media contiene bachiller o formación profesional de segundo grado y diplomado, técnico u otra titulación media. En titulación inferior o equivalente al graduado escolar se incluyen los trabajadores con graduado escolar o titulación pareja, con titulación inferior a estas y los que no saben leer ni escribir.

9 El tamaño de la empresa en la MCVL se corresponde con el número total de trabajadores en el código de cuenta de cotización secundario en el momento de la extracción de la muestra (primavera del año siguiente al que se refieren los datos). Nótese que un mismo empleador, si bien posee un único código de cuenta de cotización principal, puede tener más de una cuenta de cotización secundaria. Por lo tanto, si bien en el texto principal se utiliza la notación «empresa», la unidad de análisis podría entenderse como «planta», si bien ninguna de las dos acepciones refleja de forma exacta el objeto constituido por el código de cuenta de cotización secundario.

10 Se excluyen los registros en los que el número de trabajadores toma valor cero, por corresponderse, entre otros casos, con cuentas de cotización inactivas o regímenes de trabajadores por cuenta propia.

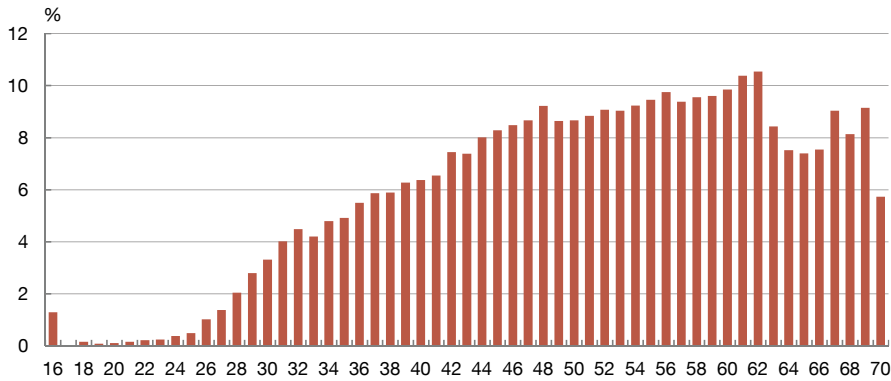
11 En este cálculo se excluyen los sectores a dos dígitos cuyo agregado de trabajadores en la MCVL en el día señalado es menor de 100.000 personas.

12 El tamaño de la empresa, como en la MCVL, se corresponde con el código de cuenta de cotización secundario.

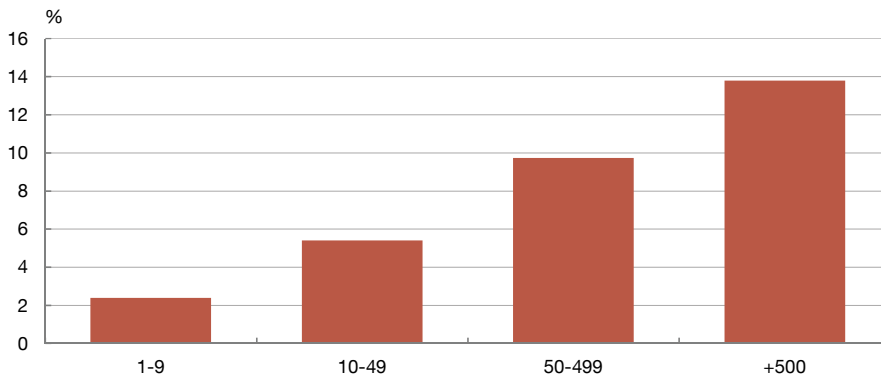
Gráfico 2

Las personas de mediana edad y los trabajadores en empresas grandes están sobrerrepresentados entre los afiliados cuya base de cotización alcanza el máximo legal

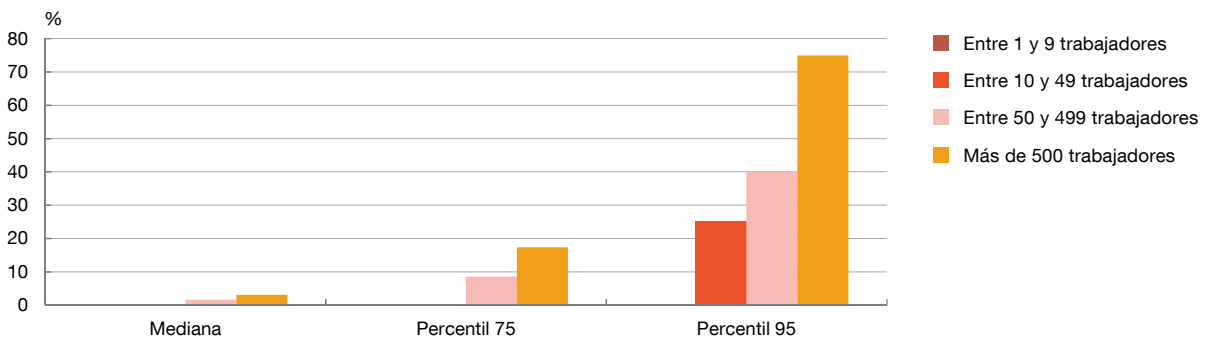
2.a Porcentaje de trabajadores cotizantes por la base máxima, por edad



2.b Porcentaje de trabajadores cotizantes por la base máxima, por tamaño de la empresa



2.c Distribución del porcentaje de trabajadores cotizantes por la base máxima sobre el total de trabajadores de la empresa, por tamaño de esta última



FUENTE: Banco de España.



en las que, sin embargo, los cotizantes por la base máxima suponen una proporción notable de la plantilla. Por ejemplo, en un 5 % de las empresas de entre 50 y 499 empleados, este grupo de cotizantes representa en torno al 40 % de los empleados, mientras que en un 5 % de las empresas de al menos 500 trabajadores supone casi el 75 % del total de la plantilla (véase gráfico 2.c). El peso de las bases de cotización de este colectivo sobre el total de las bases de cotización de la empresa es, naturalmente, más elevado. En particular, en un 5 % de las empresas con entre 50 y 499 empleados y de aquellas con al menos 500 trabajadores, dicho peso alcanza casi el 50 % y el 80 %, respectivamente. De esta forma, algunas sociedades de gran tamaño se enfrentarían a los mayores incrementos en sus costes laborales como consecuencia del aumento de la base de cotización máxima y del recargo establecido sobre la parte salarial por encima de ella.

El aumento de los tipos efectivos de las cotizaciones sociales

Este epígrafe ofrece una simulación sencilla al objeto de arrojar luz sobre la distribución del incremento de las cotizaciones sociales como consecuencia del mecanismo de equidad intergeneracional, el crecimiento real de la base de cotización máxima y el recargo sobre las retribuciones por encima de ella¹³. Estas medidas entrarán en vigor de manera gradual, de modo que su efecto será creciente a lo largo de los años. Además, tendrán un impacto asimétrico en la distribución de ingresos. Por ejemplo, los salarios por debajo de la base de cotización máxima se verán afectados únicamente por el mecanismo de equidad intergeneracional, mientras que los ingresos más altos deberán afrontar el aumento de cotizaciones derivado de las tres actuaciones señaladas.

El ejercicio de simulación consiste en calcular el aumento de los tipos efectivos de cotización en 2025 y 2050, con respecto a 2022, para distintos niveles de salario bruto. El incremento de los tipos efectivos se computa como la ratio del aumento de las cuotas sociales correspondientes a cada nivel de remuneración y dicho nivel retributivo. El aumento de las cotizaciones ligado al incremento de la base de cotización máxima consiste en aplicar el tipo de cotización de contingencias comunes (28,3 %), desempleo (7,05 %), Fondo de Garantía Salarial (0,2 %), formación profesional (0,7 %), mecanismo de equidad intergeneracional (0,8 % en 2025 y 1,2 % en 2050) y accidentes del trabajo y enfermedades profesionales (1,5 %, el mínimo estipulado de acuerdo con la actividad económica) a la diferencia entre la base máxima resultante de un incremento de 1,2 pp sobre la inflación (para la que se asume una tasa del 2 % hasta 2050) y la base máxima revalorizada únicamente según el IPC¹⁴. Para los tipos de cotización del mecanismo de equidad intergeneracional y el recargo sobre los salarios por encima de la base máxima, se utilizan las tarifas establecidas en la nueva normativa.

13 Véase también el recuadro 2 de Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (2023).

14 Hasta la aprobación del Real Decreto-ley 2/2023, la base de cotización máxima se fijaba anualmente de manera discrecional en la Ley de Presupuestos Generales del Estado. En las últimas dos décadas, dicha base máxima, deflactada por el IPC, ha experimentado un crecimiento acumulado del 5,4 %. Por ello, dado que este crecimiento es limitado (equivale al 0,3 % al año), para evaluar la medida que establece el crecimiento anual de la base máxima como un exceso sobre la inflación, se utiliza como referencia, esto es, como evolución prevista en ausencia de la medida, una base máxima que permanecería constante en términos reales.

Los resultados muestran que el aumento del tipo efectivo de las cotizaciones sociales variará entre 0,8 pp y 1,6 pp en 2025 y entre 1,2 pp y 11,3 pp en 2050¹⁵. Los aumentos más elevados se concentrarían en la parte alta de la distribución de la renta. En particular, los salarios brutos en torno a 60.000 euros aumentarían sus cuotas sociales en una proporción mayor bajo el esquema de cotizaciones establecido en 2025, mientras que las remuneraciones en torno a 80.000 euros incrementarían en mayor medida sus cuotas, como porcentaje de la retribución, bajo el diseño fijado en el año 2050 (véanse gráficos 3.a y 3.b). Nótese que los incrementos señalados para las rentas de 60.000 y 80.000 euros serían más altos que en la cola derecha de la distribución, porque una mayor *proporción* de la remuneración en aquellos niveles salariales quedaría sujeta al mecanismo de equidad intergeneracional y a la tributación adicional por el aumento de la base de cotización máxima, sin que el recargo sobre los ingresos por encima de esta sea capaz de compensar completamente las dos medidas señaladas.

Con respecto a la evolución temporal del incremento de los tipos efectivos, el gráfico 3.c exhibe la dinámica a lo largo de los años para una selección de niveles salariales. Cabe observar que los tipos de cotización efectivos crecen de una forma aproximadamente lineal, si bien la pendiente depende del nivel de remuneración. En los casos en que el salario permanezca por debajo de la base de cotización máxima, el tipo efectivo se terminaría estabilizando en un valor constante. Por ejemplo, de acuerdo con la evolución proyectada, la base de cotización máxima, que asciende a 53.946 euros en 2023, superaría en 2033 los 60.000 euros en términos reales. De este modo, a partir de ese año, los salarios de 60.000 euros, que hasta entonces habrían experimentado subidas en el tipo efectivo por el aumento paulatino de la base máxima, verían interrumpirse dichas subidas al caer por debajo de esta.

Por último, es preciso señalar que el Real Decreto-ley 2/2023 ha introducido una cláusula de ajuste que podría llevar a una elevación del mecanismo de equidad intergeneracional a partir del año 2026, en la medida en que el gasto en pensiones promedio proyectado para el futuro se desvíe de un valor de referencia y no se aprueben medidas adicionales de contención del gasto o de crecimiento de los ingresos. En tales circunstancias, el incremento de los tipos de cotización efectivos sería mayor en los tramos salariales por debajo de la base máxima de cotización¹⁶.

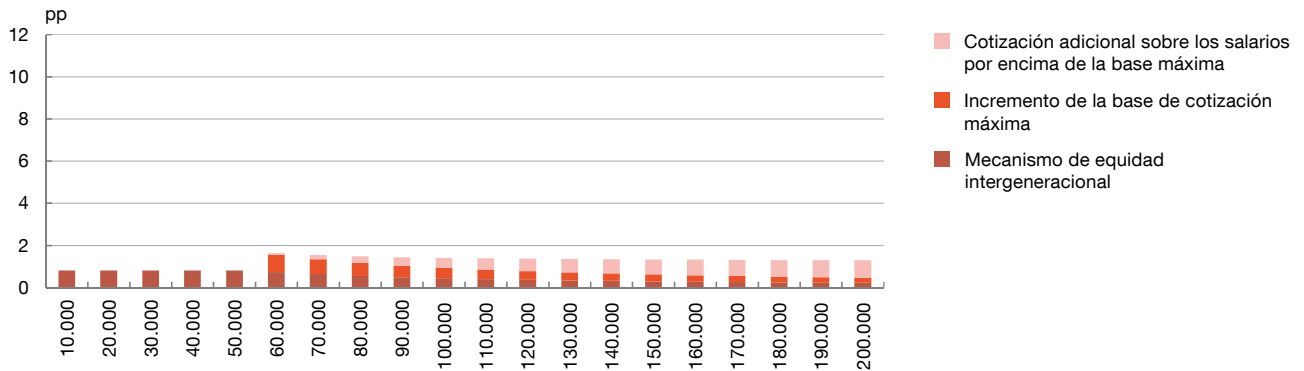
15 El tipo de cotización efectivo bajo el esquema vigente antes de 2023 variaría entre el 10,2% para los salarios de 200.000 euros y el 37,75% para los salarios por debajo de la base de cotización máxima. Esta última cifra se obtiene como la suma de los conceptos listados en el párrafo anterior, mientras que la primera se calcula multiplicando por 37,75% la base de cotización máxima en 2023 (53.946 euros) y dividiendo el resultado por 200.000 euros.

16 El mecanismo de ajuste, establecido con el fin de garantizar la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones, funciona de la siguiente manera. A partir de marzo de 2025 y cada tres años, la AIReF deberá calcular el impacto medio anual en el período 2022-2050 de las medidas de ingresos aprobadas desde 2020. Si esta evaluación arroja que dichas medidas alcanzan el 1,7% del PIB, no será necesario adoptar nuevas actuaciones si el gasto en pensiones en el promedio 2022-2050 no excede del 15% del PIB. Este nivel de referencia aumenta o disminuye en los mismos puntos porcentuales en los que se desvíe el impacto de las medidas de ingresos con respecto al 1,7%. La senda de gasto en pensiones con la que se comparará la referencia es la proyectada por el «Informe sobre envejecimiento» más reciente. En el supuesto de que el nivel de gasto en pensiones exceda el nivel de referencia, el Gobierno deberá elevar a la Comisión del Pacto de Toledo una propuesta para corregir la desviación, que puede contemplar medidas de ingresos, de gastos o de ambos. Si no existiese acuerdo parlamentario para aprobar las medidas correctoras, el mecanismo de equidad intergeneracional aumentaría automáticamente el 1 de enero del año siguiente en la cuantía necesaria para compensar un 20% de la desviación, y seguiría aumentando año a año lo preciso para corregir un 20% anualmente, hasta el momento en que se adoptasen nuevas medidas o se eliminase dicha desviación.

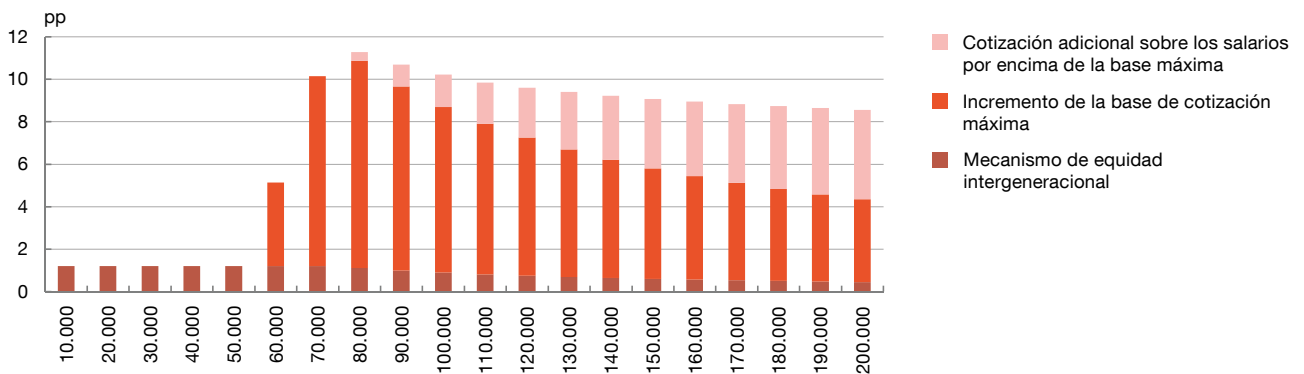
Gráfico 3

El aumento del tipo efectivo de las cotizaciones sociales variará entre 0,8 pp y 1,6 pp en 2025 y entre 1,2 pp y 11,3 pp en 2050

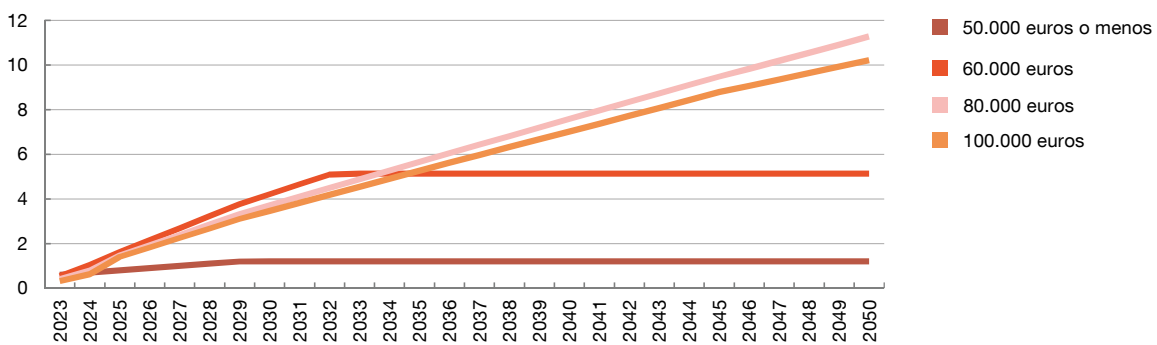
3.a Incremento de los tipos efectivos por nivel salarial: año 2025



3.b Incremento de los tipos efectivos por nivel salarial: año 2050



3.c Evolución del incremento del tipo efectivo para diferentes niveles salariales



FUENTE: Banco de España.



Cuantificación del impacto recaudatorio *ex ante* de los cambios implementados

En este epígrafe se ofrece una cuantificación del aumento recaudatorio entre 2023 y 2050 que podría obtenerse del incremento aprobado sobre las cotizaciones sociales. En primer lugar, se estima el impacto de la senda de crecimiento establecida sobre la base de cotización máxima, en relación con una senda en la que su magnitud permaneciese constante en términos reales (*i. e.*, deflactada por el IPC). En segundo lugar, se computa el efecto de la cotización adicional sobre la parte salarial que supere a dicha base máxima. En tercer lugar, se calcula el efecto del mecanismo de equidad intergeneracional¹⁷. Cabe destacar que, como se ha mencionado en la introducción, la valoración de estas medidas se basa en un supuesto *ceteris paribus*; es decir, ignora las posibles consecuencias sobre el empleo, los salarios o la competitividad del incremento estipulado en los costes laborales.

Los dos primeros ejercicios consisten en aplicar los cambios que se derivarían de la implementación de las dos primeras medidas señaladas en el párrafo anterior sobre las bases de cotización de los trabajadores de la MCVL de 2021 proyectadas hasta 2050. Así, partiendo de la distribución de las bases observada en 2021, se proyectan las bases de cotización que resultarían del esquema de cotizaciones sociales que el legislador ha establecido para cada año entre 2023 y 2050¹⁸. De este modo, dichos ejercicios arrojan los cambios en la recaudación que se observarían en cada año del horizonte de proyección como resultado del aumento de la base de cotización máxima y del recargo establecido sobre los salarios por encima de (y por la parte que exceda de) ella, en comparación con un escenario en que la base máxima aumentase a la misma tasa que el IPC (como aproximación del escenario sin reforma), y en ambos casos bajo el supuesto simplificador de que las retribuciones de los trabajadores observadas en 2021 y el PIB se mantuviesen constantes en términos reales¹⁹. Lógicamente, el efecto final o *ex post* de la implementación de dichas medidas dependerá de la dinámica futura de las variables económicas que determinan la distribución de las bases de cotización, extremo del que las cuantificaciones aquí presentadas se abstraen²⁰.

En particular, al objeto de estimar el potencial recaudatorio ligado al aumento de la base de cotización máxima, se generan nuevas bases de cotización de los trabajadores que se verán

17 Así, con respecto al epígrafe anterior, en el que se calculaba el aumento de los tipos de cotización efectivos para niveles salariales de referencia, en este se utiliza la distribución observada de bases de cotización al objeto de realizar una cuantificación del incremento recaudatorio resultado del aumento de dichos tipos efectivos.

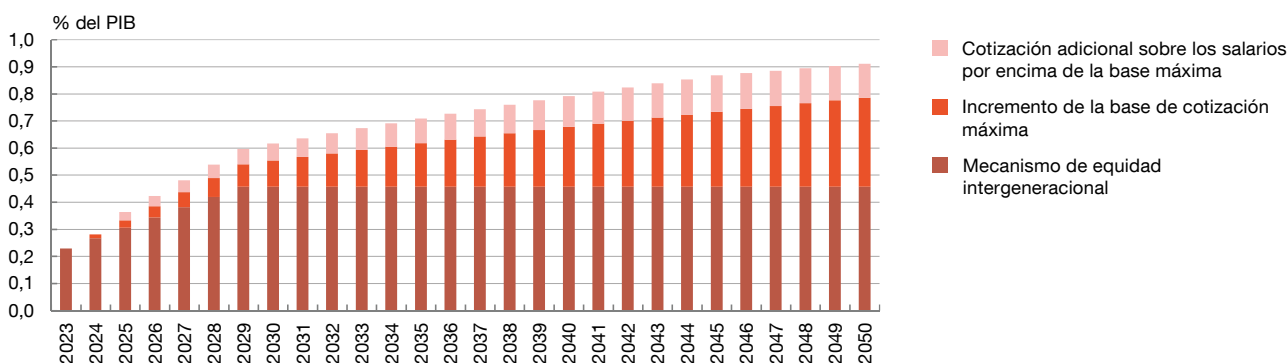
18 Esto es, se determinan las nuevas bases de cotización máximas (una para cada año entre 2023 y 2050) en dos pasos. En primer lugar, se calcula la diferencia entre una base que crece 1,2 pp más la inflación (esto es, 1,2% más el 2% que se impone como tasa de inflación en todo el horizonte), con respecto a una base que crece únicamente con la inflación. En segundo lugar, esta diferencia se aplica a la base de cotización máxima vigente en 2021. Para la cotización adicional sobre los salarios por encima de la base máxima, se aplican las tarifas fijadas en la normativa. Nótese que esta forma de proceder implica realizar el supuesto implícito de que tanto los salarios como el PIB nominales crecen al mismo ritmo que la inflación en ambos escenarios (con y sin reforma de marzo de 2023), mientras que la base máxima de cotización también crece a ese mismo ritmo en ausencia de reforma.

19 Así, los resultados pueden entenderse como una cuantificación de los cambios en la recaudación que se observarían si las medidas aprobadas para cada año entre 2023 y 2050 se aplicasen a los trabajadores de 2021.

20 Por ejemplo, nótese que la distribución de los salarios reales se habría reducido como consecuencia del *shock* inflacionario experimentado recientemente. Este efecto implica que los resultados presentados en este epígrafe adolecerían de un sesgo al alza, en la medida en que los salarios por encima de la base máxima hayan experimentado una caída en términos reales.

El impacto *ex ante* del aumento de las cotizaciones sociales aprobado en 2023 ascendería al 0,6 % del PIB en 2030 y al 0,9 % del PIB en 2050

4.a Cuantificación del incremento recaudatorio de las medidas aprobadas



FUENTE: Banco de España.



afectados por dicho aumento, por estar sujetos en 2021 al tope legal²¹. A la diferencia entre las nuevas bases de cotización y la base de cotización original, se le aplica el tipo efectivo de las cotizaciones sociales²², agregándose los incrementos de las cuotas de los trabajadores afectados y expresándose el resultado como porcentaje del PIB de 2021.

Los resultados se muestran en el gráfico 4. De acuerdo con la simulación, el impacto recaudatorio de esta medida ascendería al 0,1 % del PIB en 2030 e iría creciendo hasta alcanzar el 0,3 % del PIB en el año 2050.

Por lo que respecta a la cotización adicional sobre los salarios por encima de la base de cotización máxima, se calcula el exceso de las retribuciones de los trabajadores de la MCVL por encima de dicha cuantía, de acuerdo con el crecimiento real de la base máxima proyectado en cada año²³. Una vez calculado el exceso retributivo sobre la base máxima legal, se aplica la tarifa de la cotización adicional estipulada para cada año entre 2025 y 2050 y se agrega la recaudación adicional, expresándose nuevamente el resultado como porcentaje del PIB de 2021.

21 Para ello, se utiliza la información de las retenciones practicadas por los empleadores para sufragar el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF), contenida en la MCVL. Dichas retenciones no están sujetas a los topes establecidos sobre la base de cotización. La nueva base de cotización de cada trabajador de la MCVL cuya base en 2021 está sujeta al límite legal de aquel año se determina de acuerdo con la menor de dos cantidades: la nueva base máxima de cotización o las retenciones del empleador. No obstante, en los casos en que la retención está por debajo de la base de cotización (máxima) observada, se mantiene dicha base observada. A los trabajadores cotizantes por la base máxima que carecen de información fiscal se les asigna, bien la base original, bien la base aumentada, lo que origina dos bases de cotización hipotéticas para estos afiliados y, por tanto, dos escenarios en la simulación. Los resultados muestran el promedio de ambos escenarios.

22 Calculado con la MCVL de 2021 y cuyo valor asciende al 28,7 %.

23 El exceso se determina de la siguiente forma. Para los empleados cuya base de cotización está topada y cuya retención del IRPF está por encima de la base máxima, el exceso es la diferencia entre las dos últimas magnitudes. Para los trabajadores topados cuya retención está por debajo de la base máxima, el exceso es cero. Finalmente, para los afiliados que no tienen información del IRPF, el exceso es la mediana del correspondiente al grupo de trabajadores señalado en primer lugar.

Los resultados de este cálculo muestran que esta medida arrojaría un incremento gradual de los recursos de la Seguridad Social a lo largo del horizonte de proyección, hasta situarse en el entorno de una décima de PIB (véase gráfico 4).

Por último, para estimar el alcance del mecanismo de equidad intergeneracional, se multiplica el agregado de bases de cotización obtenido de la MCVL por el tipo de cotización establecido en cada año entre 2023 y 2050, expresándose el valor obtenido de esta operación como porcentaje del PIB. Así, el incremento de los recursos de la Seguridad Social derivado de este mecanismo ascendería a algo menos del 0,5 % del PIB a partir del año 2029, momento en el que el tipo de cotización alcanzará una cuantía constante del 1,2 % (véase gráfico 4).

De este modo, la suma de las tres medidas descritas en este epígrafe ascendería al 0,6 % del PIB en 2030 y al 0,9 % del PIB en 2050. La estimación para este último año coincide con la proporcionada por la AIReF y por Fedea y sería algo inferior a los cálculos del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, que eleva el impacto de los cambios normativos al 1,1 % del PIB en el citado año (Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, 2023; De la Fuente, 2023; Escrivá, 2023). Cabe señalar que, en todo caso, existe una gran incertidumbre sobre el efecto preciso de los cambios normativos analizados. Esta falta de certeza responde, en gran medida, a que el horizonte de cuantificación es muy amplio, por lo que la materialización de cambios en el mercado de trabajo y la propia reacción de los agentes obligarán a reevaluar su alcance en el futuro.

BIBLIOGRAFÍA

- Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. (2023). “Opinión sobre la sostenibilidad de las Administraciones Públicas a largo plazo: la incidencia de la demografía”. Opinión 1/23. https://www.airef.es/wp-content/uploads/2023/03/OPINI%C3%93N-SOSTENIBILIDAD/AIReF-2023_Opinion-sostenibilidad-de-las-AAPP-largo-plazo.pdf
- Banco de España. (2023). “Capítulo 2. Retos y oportunidades para crecer y converger con la Unión Económica y Monetaria de manera robusta y sostenible”. En Banco de España, *Informe Anual 2022*. <https://doi.org/10.53479/29652>
- De la Fuente, A. (2023). “Los efectos presupuestarios de la reforma de pensiones de 2021-23: i) Las medidas del Real Decreto-ley 2/2023”. Estudios sobre la Economía Española 2023/09, Fedea. https://documentos.fedea.net/pubs/eee/2023/eee2023-09.pdf?utm_source=wordpress&utm_medium=documentos-areas&utm_campaign=estudio
- Escrivá, J. L. (2023). *Reforma de pensiones. Presentación a la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo*. <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/inclusion/Documents/2023/150323-pacto-toledo-presentacion.pdf>

Cómo citar este documento

Anghel, Brindusa, Sergio Puente y Roberto Ramos. (2023). “Un análisis de la incidencia del incremento de las cotizaciones sociales aprobado en 2023”. *Boletín Económico - Banco de España*, 2023/T2, 07. <https://doi.org/10.53479/30132>

Se permite la reproducción para fines docentes o sin ánimo de lucro, siempre que se cite la fuente.

© Banco de España, Madrid, 2023
ISSN 1579-8623 (edición electrónica)