



Apuntes

# Nota sobre el nuevo sistema de cotización del Régimen de Trabajadores autónomos (RETA)

MIGUEL ÁNGEL GARCÍA DÍAZ

Apuntes 2022/22  
**Agosto de 2022**

**fedea**

*Las opiniones recogidas en este documento son las de sus autores y no coinciden necesariamente con las de Fedea.*

# **Nota sobre el nuevo sistema de cotización del Régimen de Trabajadores autónomos (RETA)**

Miguel Ángel García Díaz

(profesor colaborador URJC Madrid)

1 de septiembre de 2022

## **Tabla de contenido**

1. Introducción .....	3
2. Nuevo modelo de cotización del RETA .....	6
3. Conclusiones.....	12
Bibliografía .....	15

## Resumen

El RD-ley 13/2022 modifica el sistema de cotización de los trabajadores del Régimen de trabajadores autónomos (RETA). La principal novedad es la desaparición de la posibilidad de elección de la base de cotización, entre la mínima y máxima, con independencia de la renta obtenida por el afiliado en el ejercicio económico. El nuevo sistema se desplegará de forma progresiva en un periodo máximo de nueve años (2032), con revisiones periódicas cada tres años.

La reforma del sistema de cotización incorpora elementos positivos al buscar un tratamiento más parecido al establecido para los trabajadores asalariados. Este objetivo deseable, no obstante, no acaba de trasladarse al no haberse utilizado una perspectiva global del funcionamiento del Sistema de Seguridad Social y de su influencia sobre el mercado laboral.

El objetivo marcado de acercar las bases de cotización a las rentas reales de los trabajadores autónomos se ve empañado al haber elaborado unas tablas para los tres primeros años (2023-2025) con una relación decreciente entre las bases de cotización y los rendimientos netos declarados al IRPF, a medida que aumentan los ingresos del afiliado. Por otra parte, la decisión de establecer para una buena parte de los trabajadores autónomos bases y cuotas inferiores a los mínimos del Régimen General de Asalariados para un contrato a tiempo completo, puede generar competencia desleal con las empresas y aumenta el riesgo del uso de la figura del falso autónomo disminuyendo la calidad del empleo.

Por último, la incidencia del nuevo sistema sobre los ingresos por cotizaciones al Sistema de Seguridad Social apunta a neutral en términos agregados, si bien puede existir una cierta redistribución interna de las aportaciones a nivel individual. El mayor acceso a prestaciones de las rentas inferiores al Salario Mínimo Interprofesional mejora su posición, a cambio de un posible deterioro de la equidad respecto a los afiliados del Régimen General de Asalariados.

## 1. Introducción

La normativa española obliga a todos los trabajadores en activo a estar afiliados a la Seguridad Social. El encuadramiento se realiza en dos regímenes básicos, los trabajadores por cuenta ajena en el General de Asalariados, y los trabajadores por cuenta propia en el Régimen Especial de Trabajadores autónomos (RETA). El número de afiliados en el RETA fue de 3.340.945 en julio de 2022, un 16,5% del total de afiliados al Sistema de Seguridad Social. De ellos, algo más de dos millones son personas físicas, y el resto, 1,3 millones<sup>1</sup>, se agrupan en partícipes de sociedades, familiares colaboradores, religiosos y pertenecientes a un colegio profesional.

Hasta la reciente aprobación del RD-ley 13/2022 de 26 de julio<sup>2</sup>, las personas trabajadoras autónomas tenían la capacidad de elegir la base de cotización a la Seguridad Social dentro del intervalo marcado por una base mínima y una máxima establecida en cada ejercicio, con independencia de los ingresos obtenidos y declarados en el IRPF.

La opción de elegir la base cotización se ha concretado en el encuadramiento de un 80 por ciento de los trabajadores en la base mínima de cotización<sup>3</sup>. Así, con carácter general su base de cotización mensual en 2022 es de 960,60 euros con una cuota mensual de 293,94 euros después de aplicar el tipo de cotización (30,6%)<sup>4</sup>. Los pagos se realizan doce veces al año si se mantiene la actividad económica durante el ejercicio.

Los trabajadores autónomos que tengan contratados diez o más trabajadores por cuenta ajena, los trabajadores que ejerzan funciones de dirección y gerencia y los socios trabajadores de las sociedades laborales tienen fijada su base mínima en 1.234,80 euros, un 28,5% superior a la base mínima aplicada con carácter ordinario en el RETA y un 9,7% mayor que la base mínima del Régimen General de Asalariados. Estos tres colectivos pagan en 2022 una cuota mínima de 377,87 euros al mes.

La concentración de afiliados en la base mínima de cotización explica una aportación de las cuotas de este Régimen al Sistema inferior al peso de su afiliación (10,2% vs 16,7%). Como es de esperar en un sistema contributivo de pensiones, una menor base de cotización declarada ha generado una pensión media de los afiliados al RETA inferior en un 37,3% a la del Régimen General de la Seguridad Social, ya que estos últimos están obligados a cotizar por su salario real (base media de cotización de 715,69 vs 1.141,09 euros en 2021)<sup>5</sup>.

Como se observa en el gráfico 1, la diferencia de la pensión media de los afiliados al RETA con el Régimen General de Asalariados aumentó con el paso del tiempo hasta 2015, momento en el que comenzó a reducirse ligeramente. Mientras tanto, la relación

---

<sup>1</sup> Informe “Trabajadoras y trabajadores autónomos, personas físicas, en alta en la Seguridad Social” Resumen de resultados. 30 de junio de 2021”. Dirección General de Trabajo Autónomo.

<sup>2</sup> Aprobado en Parlamento el 25 de agosto de 2022 para su tramitación como Ley.

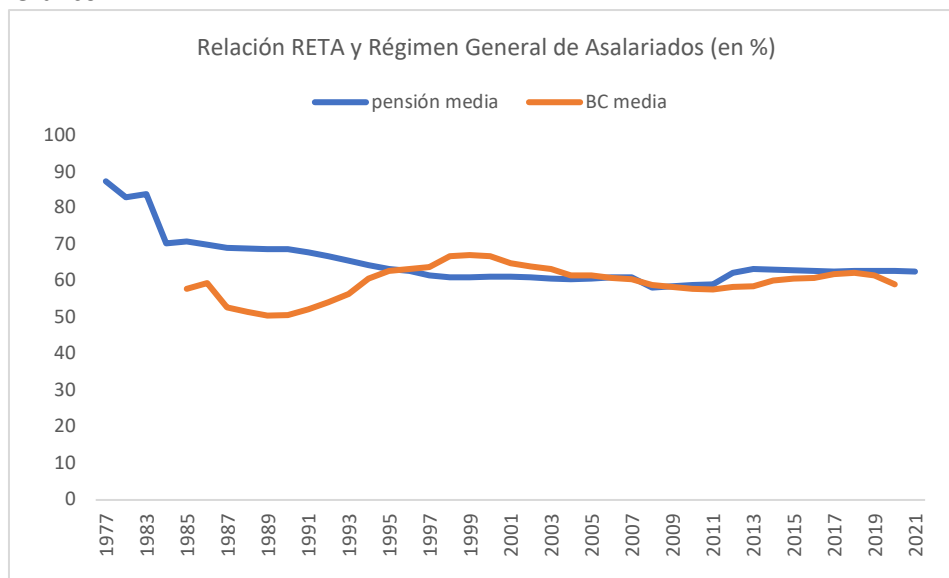
<sup>3</sup> Exposición de motivos RD-ley 2022.

<sup>4</sup> Suma del tipo por contingencias comunes (28,30), el tipo de contingencias profesionales (1,30), tipo del cese de actividad (0,90) y el tipo de formación profesional (0,10).

<sup>5</sup> Fuente: Web de la Seguridad Social. Pensiones.

de las bases medias de cotización se ha mantenido bastante estable en el periodo analizado.

Gráfico 1



Como se puede apreciar en la tabla 1, se prevé que el Régimen de Trabajadores Autónomos (RETA) finalice 2022 con un déficit por valor de 4.941 millones de euros, que aumenta hasta 6.901,41 millones de euros si no se tienen en cuenta el ingreso en concepto de gastos impropios para cuyo cálculo no se dispone de una metodología conocida.

Tabla 1. Régimen Trabajadores Autónomos. Presupuesto 2022 (en millones euros)

INGRESOS		GASTOS	
Cuotas sociales	12.017,76	gastos de personal	46,37
Complemento por mínimos pensiones	2.898,94	gastos corrientes	9,66
gastos impropios (1)	1.960,40	pensiones	20.637,33
Otros	76,90	Incapacidad Temporal (2)	1.201,65
<b>Total ingresos</b>	<b>16.953,99</b>	<b>Total gasto</b>	<b>21.895,00</b>
Saldo	-4.941,01		
saldo sin gastos impropios	-6.901,41		

(1) Se desconoce metodología de cálculo de la cuantía asignada en concepto de gastos impropios

(2) El gasto en incapacidad temporal no es estructural en su totalidad.

Fuente: Presupuesto Seguridad Social 2022. Información complementaria. Tomo VI Regímenes.

El déficit del RETA es una parte del incurrido por el sistema contributivo de la Seguridad Social en su conjunto (4.922 millones de euros que puede superar los 23.000 millones de euros sin los denominados gastos impropios)<sup>6</sup>. De esta forma, el RETA explicaría el 29,6% del déficit total en 2022 sin gastos impropios, cuando dispone del 16,7% de los afiliados.

<sup>6</sup> Elaboración propia a partir de Informe Económico y Financiero de los Presupuestos de la Seguridad Social 2022 y evolución de las variables hasta junio 2022.

El peso del gasto contributivo del RETA en el total del gasto del sistema de Seguridad Social como suma de pensiones e incapacidad temporal, es inferior a la participación de sus afiliados (14,8% vs 16,7%) aunque superior a su aportación vía cuotas (14,8% vs 10,2% del total). Este menor peso sobre el total de gasto es compatible con absorber el 42,6% del gasto total en complementos por mínimos de pensiones (2.898,9 vs 6.805 millones de euros) debido a sus menores bases de cotización. Este elevado porcentaje es muy superior al peso de sus afiliados y de su aportación vía cuotas (16,7% y 10,2% respectivamente).

**Tabla 2. Principales variables Régimen General Asalariados y RETA (componente contributivo y complemento mínimos en millones de euros)**

2022	afiliados	ingresos cuotas	Transferencia complemento por mínimos pensiones	Gasto componente contributivo	saldo sin ingresos por "gastos impropios"
RG	16.669.098	105.842,6	3.906,1	125.669,0	-16.416,6
RETA	3.344.764	12.017,8	2.898,9	21.839,0	-6.901,4
<b>Total</b>	<b>20.013.862</b>	<b>117.860,4</b>	<b>6.805,0</b>	<b>147.508,0</b>	<b>-23.318,0</b>
RG	83,3	89,8	57,4	85,2	70,4
RETA	16,7	10,2	42,6	14,8	29,6

Fuente: Información complementaria de los Presupuesto de la Seguridad Social 2022

El modelo de cotización del Régimen de Trabajadores Autónomos (RETA) existente hasta ahora ha sido criticado utilizando fundamentalmente dos argumentos, si bien no siempre van unidos por quienes realizan la crítica:

- a) Las personas autónomas que utilizan la base mínima de cotización pero tienen ingresos superiores a ésta no contribuyen por sus ingresos reales, reduciendo su aportación a los ingresos por cuotas de la Seguridad Social.
- b) Las personas trabajadoras autónomas con ingresos inferiores a la base mínima deben cotizar por ella, generando un perjuicio en su rendimiento neto, ya de por sí reducido.

En el debate sobre este tema no es habitual incluir dos cuestiones adicionales con repercusiones en el empleo y sobre la equidad personal en el trato y la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones:

- 1) El sistema español de pensiones dispone de una pensión mínima igual para todos los regímenes cuando se cumplen algunas condiciones (número de años de carencia y base reguladora inferior a la pensión mínima), de manera que disponer de bases mínimas de cotización distintas implica un trato más favorable a unas personas respecto a otras por el hecho de estar encuadradas en uno u otro régimen de cotización. Es el caso del RETA que ya tiene una base mínima de cotización mensual del RETA en 2022 inferior en un 14,7% a la fijada para el Régimen General de Asalariados (960,60 euros vs 1.125,83 euros). Además, el menor coste laboral derivado de una cuota inferior (293,94 vs 344,50 euros al mes) puede incentivar el uso por las empresas de la figura del falso autónomo.
- 2) Las pensiones contributivas españolas tienen una débil relación con las aportaciones realizadas durante la carrera profesional (Factor de equidad

actuarial promedio de 1,51 por euro aportado<sup>7</sup> o tasa de rentabilidad anual real acumulada del 3,2% vs crecimiento del PIB del 2,1% anual los últimos 25 años<sup>8</sup>) al no utilizar en el cálculo de la prestación criterios actuariales o de evolución de la renta agregada generada por la economía española durante la vida laboral del trabajador (PIB). De esta forma, un incremento en las bases de cotización de un afiliado mejora su prestación futura, pero a la vez aumenta el gasto futuro en pensiones sobre el PIB, y muy posiblemente el desequilibrio financiero entre ingresos y gastos del sistema de pensiones y/o la equidad entre generaciones.

## 2. Nuevo modelo de cotización del RETA

El RD-ley 13/2022 de 26 de julio, convalidado en el Parlamento el 25 de agosto, establece un nuevo sistema de cotización para los trabajadores por cuenta propia o autónomos, y según los autores del proyecto, también incluye mejoras en la protección por cese de actividad. Aspecto este último, que no es objeto de análisis en esta nota, aunque también incide en las cuentas financieras del sistema.

La exposición de motivos del RD-ley lo define como *“un sistema de cotización basado en los rendimientos reales declarados fiscalmente (en el IRPF). La implantación de este sistema se hará de forma gradual, con objeto de permitir su más adecuada definición y las adaptaciones técnicas necesarias por parte de la Hacienda Pública y de la propia Seguridad Social”... “El nuevo sistema se desplegará (de forma progresiva) en un periodo máximo de nueve años, con revisiones periódicas cada tres años.”*

El RD-ley incluye las tablas para los ejercicios 2023, 2024 y 2025 con bases de cotización relacionadas con tramos de rendimientos netos mensuales obtenidos por los afiliados al RETA en el ejercicio de sus actividades económicas. El afiliado podrá elegir una base de cotización que esté comprendida entre la base mínima de cotización correspondiente a su tramo de rendimientos netos y la base máxima de cotización establecida para el citado Régimen especial en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el correspondiente ejercicio<sup>9</sup>. Si se mantiene lo definido en las tablas hasta 2025, la base máxima de cotización vendría dada por el límite máximo de rendimientos netos de cada tramo.

La norma añade que antes del 1 de enero de 2026, el Gobierno tendrá que determinar el posterior despliegue de la escala de tramos de ingresos y bases de cotización a lo largo de un período máximo de seis años, para que antes de 2032 el sistema ya esté

---

<sup>7</sup> Un índice Fdea 1 recoge el crecimiento del PIB durante la carrera profesional, de manera que 1,51 supera con creces ese objetivo. Para alcanzar la sostenibilidad actuarial desde la posición actual *“la economía española tendría que crecer durante los próximos 40 años al 5,67% real, en lugar del 1,59% que se estima que creceremos, según el “Ageing Report 2018”.*

*“Factor de equidad actuarial (Fdea) del sistema contributivo de pensiones de jubilación española”.* Instituto de Actuarios españoles. Revisada septiembre 2021.

<sup>8</sup> *“El sistema público de pensiones. Mitos y realidades”.* Documentos Fedea, 1/2019.

<sup>9</sup> Artículo 308.1 del Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

implantado con las bases definitivas, en función de los rendimientos anuales obtenidos y comunicados por la correspondiente Administración Tributaria a partir del ejercicio siguiente.

Los rendimientos netos declarados en el IRPF, por tanto, se erigen como variable central del nuevo sistema de cotización. Así, para la elección de la base de cotización, el afiliado utilizará una previsión de sus rendimientos netos que será ajustada al alza o a la baja el año siguiente cuando realice la correspondiente declaración en el IRPF. Conocido el rendimiento neto anual definitivo del ejercicio económico, la Tesorería General de la Seguridad Social regularizará el saldo de las cotizaciones, **devolviendo** o reclamando cuotas en caso de que el tramo de rendimientos netos definitivos esté por debajo o por encima del indicado por las previsiones utilizadas durante el año por el trabajador autónomo. Así, el nuevo sistema obligará a los trabajadores autónomos a elaborar una previsión de ingresos en cada ejercicio, en base a la cual se situarán en el tramo de rendimientos netos que les corresponda. Los afiliados al RETA podrán cambiar hasta 6 veces al año su base de cotización en función de su previsión de ingresos netos frente a las cuatro permitidas en la actualidad.

La norma incorpora una reducción adicional a la actual en los rendimientos netos<sup>10</sup> del 7% con carácter general. La reducción adicional se reduce al 3% para el colectivo denominado societario y los familiares contratados por el trabajador autónomo.

La norma recoge dos tablas de aplicación con carácter general y una excepción, no menor por la dimensión del colectivo afectado. **La tabla reducida** cuenta con tres tramos de rendimientos netos que abarca desde 1 a 1.166,70 euros. En 2023 se asignan a los tres tramos bases de cotización mínimas inferiores a la actual del RETA (de 751,63 a 898,69 euros vs 960,60 euros). La distancia se amplía con la aplicada en el Régimen General de Asalariados cuando se percibe el SMI en un contrato a jornada completa (1.125,83 euros). La tabla reducida está acompañada de **una tabla general** que inicia su recorrido en rendimientos superiores a 1.166,71 euros con bases de cotización que oscilan en 2023 entre los 950,98 y 1.633,99 euros al mes. Para calcular la cuota a pagar, a todas las bases de cotización se le aplica un tipo de cotización único (30,6%) muy similar al del Régimen General de Asalariados para las contingencias comunes y accidentes de trabajo.

El criterio general de ubicación utilizado en las dos tablas para los trabajadores autónomos personas físicas, está acompañado de **una excepción** dirigida al amplio colectivo denominado coloquialmente como societarios y para los familiares contratados del trabajador autónomo (en torno a 1,3 millones, el 38% del total)<sup>11</sup>, para quienes se establece una base mínima de cotización de 1.000 euros en 2023, difiriendo la determinación de la cuantía en 2024 y 2025 a lo recogido en los Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio. A partir de 2026, pasarán a formar parte del grupo 7 de cotización del Régimen General (Auxiliares administrativos en la actualidad) donde se indicará cuál es su base de cotización.

---

<sup>10</sup> Artículo 308.6.2 del RD-ley.

<sup>11</sup> Disposición transitoria séptima RD-Ley 13/2022.



La base mínima fijada para 2023 de 1.000 euros, es inferior a la existente en la actualidad (1.234,80 euros) generando la posibilidad de conseguir un significativo ahorro para este colectivo de afiliados en el pago de su cuota (71,85 al mes y 862 euros al año) y la consiguiente pérdida de ingresos a corto plazo para el sistema de Seguridad Social.

El RD-ley 13/2022 mantiene la tarifa plana, aunque con modificaciones. La cuota reducida pasará a ser de 80 euros mensuales, 20 euros más que la actual. Durante el primer año, podrá beneficiarse de ella cualquier nuevo autónomo, pero durante el segundo solo podrán beneficiarse de ella quienes ingresen menos que el salario mínimo. A partir de 2026, esta cuota la fijará la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

**Tabla 3. Propuesta pago cuota a la Seguridad Social RETA por teóricos ingresos reales**

	tramo rendimiento neto	2023		2024		2025		tipo cotización
		base mínima cotización	cuota	base mínima cotización	cuota	base mínima cotización	cuota	
tabla reducida	<= 670	751,63	230,0	735,29	225,0	653,59	200,0	30,6
	670-900	849,67	260,0	816,99	250,0	718,95	220,0	30,6
	900 - 1.166,70	898,69	275,0	872,55	267,0	849,67	260,0	30,6
tabla general	1.166,70 - 1.300	950,98	291,0	950,98	291,0	950,98	291,0	30,6
	1.300 - 1.500	960,78	294,0	960,78	294,0	960,78	294,0	30,6
	1.500 - 1.700	960,78	294,0	960,78	294,0	960,78	294,0	30,6
	1.700 - 1.850	1.013,07	310,0	1.045,75	320,0	1.143,79	350,0	30,6
	1.850 - 2.030	1.029,41	315,0	1.062,09	325,0	1.209,15	370,0	30,6
	2.030 - 2.330	1.045,75	320,0	1.078,43	330,0	1.274,51	390,0	30,6
	2.330 - 2.760	1.078,43	330,0	1.111,11	340,0	1.356,21	415,0	30,6
	2.760 - 3.190	1.143,79	350,0	1.176,47	360,0	1.437,91	440,0	30,6
	3.190 - 3.620	1.209,15	370,0	1.241,83	380,0	1.519,61	465,0	30,6
	3.620 - 4.050	1.274,51	390,0	1.307,19	400,0	1.601,31	490,0	30,6
	4.050 - 6.000	1.372,55	420,0	1.454,25	445,0	1.732,03	530,0	30,6
> 6.000	1.633,99	500,0	1.732,03	530,0	1.928,10	590,0	30,6	

La compleja y peculiar composición de las tablas de cotización junto con su evolución temporal en el periodo 2023 a 2025, permite señalar algunos elementos destacables:

1. La relación entre el rendimiento neto medio del trabajador autónomo en cada uno de los tramos y la base mínima aplicada (gráfico 1) decrece a medida que aumenta la cuantía de los primeros. Así, el coeficiente que relaciona ambos conceptos es de 1,95 en el primer tramo de la base reducida (base de cotización de 653,59 euros para un rendimiento neto de 335 euros), disminuye a 1 en el segundo tramo (base de cotización de 718,95 euros para un rendimiento neto de 785 euros), mientras que la del penúltimo tramo más alto de la tabla general es de tan solo 0,21 (base de cotización de 1.732,03 euros para un rendimiento neto de 5.025 euros). De esta forma, mientras que una persona trabajadora autónoma con rendimiento neto similar al SMI (1.125,90 euros mes) tiene una base mínima de cotización equivalente al 75,4% de su rendimiento neto. Otra persona con rendimiento neto de 5.000 euros tiene una base mínima equivalente al 34% de ese rendimiento.

La norma incorpora un avance en el trato de los tramos más elevados de renta al incorporar una relación positiva entre los rendimientos netos declarados y la base de cotización, frente a la situación anterior en la que todos los afiliados podían elegir la base mínima de cotización con independencia de su nivel de renta. El tránsito marcado para los tres primeros años, no obstante, presenta una relación decreciente entre las dos variables a medida que aumentan los rendimientos netos. La solución óptima en términos de equidad en el trato sería una evolución que finalizara igualando la base de cotización con la renta, como sucede en el Régimen General de Asalariados.

Gráfico 2

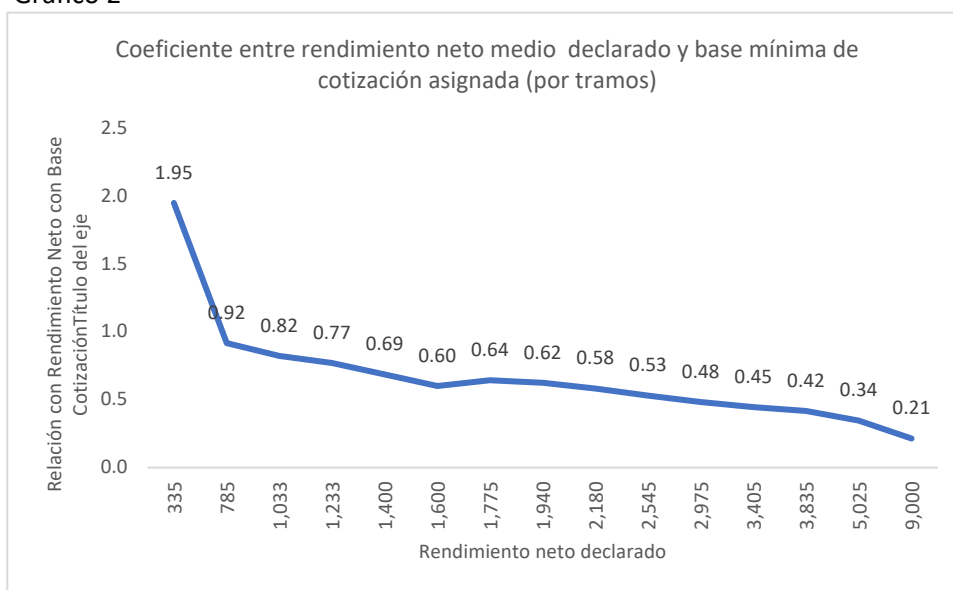
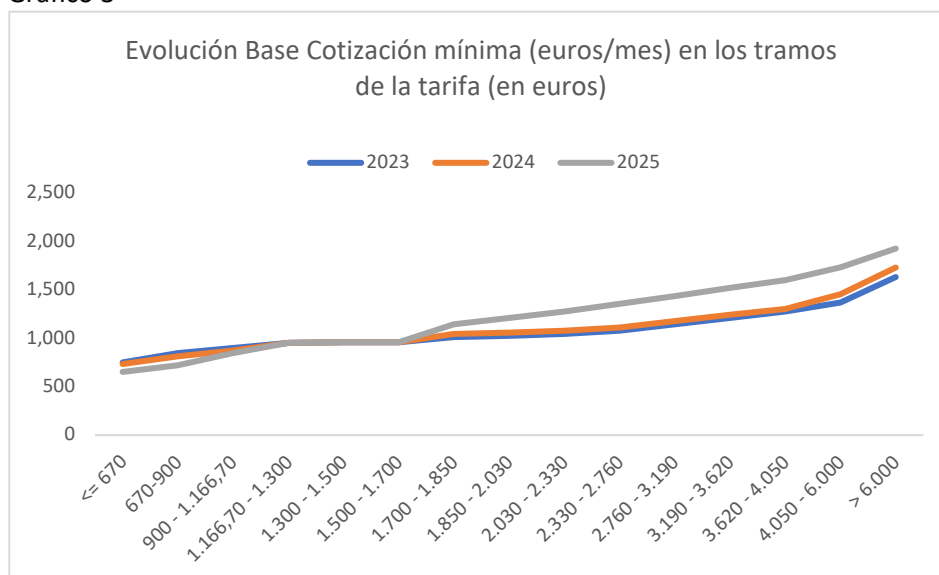


Gráfico 3



Esta evolución decreciente entre los rendimientos netos del trabajador autónomo y la base mínima de cotización hace que las bases mínimas disminuyan sobre la cuantía actual (desde 960,60 a 653,59 euros) y, sin embargo, alcancen un punto máximo relativamente reducido de 1.928,10 euros en 2025

para personas trabajadoras autónomas con rendimientos netos superiores a 6.000 euros. Esta base mínima de cotización en el RETA prevista en 2025 no llega a ser la mitad (46,5%) de la aplicada en 2022 en el Régimen General de Asalariados (4.139,40 euros). Así, la base mínima más alta aplicada en el RETA está por debajo de la pensión máxima contributiva, mientras que en el Régimen General la base máxima de cotización es superior en un 28% a la pensión máxima, renunciando de este modo, al componente de solidaridad al que se obliga a los trabajadores asalariados y reduciendo el coste laboral que soportan las empresas en ese tramo de salarios.

2. La evolución de las bases mínimas de cotización en los tres próximos años (2023-2025) presenta tendencias distintas en la tabla reducida y la general (gráfico 2). En la segunda, la general, va incrementándose en casi todos los tramos, aunque con porcentajes dispares (hasta un 18% de diferencia entre tramos), mientras que en la tabla reducida las bases mínimas de cotización se reducen con el paso del tiempo (hasta en un 15,4% de diferencia entre tramos), en este caso alejándose cada vez más de la base mínima actual del RETA en 2022, y todavía en mayor medida a la del Régimen General de Asalariados. Todo apunta a que de facto se reconoce una especie de trabajo a tiempo parcial en el RETA que genera tiempo cotizado a tiempo completo para las prestaciones de la Seguridad Social.
3. La cuota pagada en el RETA aplicando la base mínima de cotización en los tramos con rendimientos netos de hasta 1.800 euros mes, ofrece una ventaja comparativa importante respecto a los trabajadores asalariados del Régimen General, ya que éstos últimos deben cotizar con una base mínima del SMI cuando el contrato es a tiempo completo (bases de cotización entre 653,59 y 1.143,79 en 2025 vs 1,125,83 en 2022). El menor pago en concepto de cuota en el RETA alcanza un máximo de 144,51 euros al mes en el primer tramo de la tabla reducida (cuota inferior en un 12,8% al régimen General de Asalariados). Es cierto que un trabajador del Régimen General puede cotizar a tiempo parcial con bases inferiores al SMI, pero la persona trabajadora asalariada recibe un porcentaje de día para la pensión, mientras el trabajador autónomo lo hace por día completo obteniendo una ventaja comparada en el trato.
4. Los trabajadores autónomos en situación de alta en el RETA a 31 de diciembre de 2022 cuyos ingresos en cómputo anual en 2023 y 2024 se encuentren en los tramos establecidos en la tabla reducida, disfrutarán de la base mínima de cotización de 960 euros durante seis meses en cada uno de los ejercicios, aunque la base cotización elegida haya sido inferior<sup>12</sup>. Obtienen una ventaja comparativa adicional en el trato comparado con el Régimen General de Asalariados.

La tabla reducida de cotización tiene una duración de tres años, hasta 2025, momento en el cual se volverá a estudiar la situación para adoptar una decisión más permanente. Como se ha mencionado, no obstante, la evolución temporal marcada en estos tres años

---

<sup>12</sup> Disposición Transitoria cuarta del RD-ley.

camina en dirección opuesta a una convergencia en el trato con el Régimen General de Asalariados.

La importancia sobre los ingresos del Sistema y la economía de los trabajadores autónomos de la modificación introducida con esta norma, llevaría a pensar que el proyecto de RD-Ley estaría acompañado de una completa Memoria Económica que permitiera conocer el impacto de su aplicación. Desafortunadamente, no ha sido así y tan sólo se ha presentado una Memoria abreviada de análisis de impacto normativo. En ella se dice que *“La elaboración de una memoria abreviada se justifica puesto que el proyecto de real decreto objeto de la misma se limita a aprobar una serie de adaptaciones puntuales en los procedimientos relativos al encuadramiento y a la cotización de los trabajadores por cuenta propia, regulados en las normas reglamentarias que se modifican, que permitirán facilitar el establecimiento de una nueva forma de cotización en función de los rendimientos que aquellos obtengan por su actividad económica o profesional, en cumplimiento del mandato contenido a tal efecto en la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 5/2022, de 22 de marzo, por el que se adapta el régimen de la relación laboral de carácter especial de las personas dedicadas a las actividades artísticas, así como a las actividades técnicas y auxiliares necesarias para su desarrollo, y se mejoran las condiciones laborales del sector”* y afirma que *“Así, a pesar de que los responsables del proyecto han declarado públicamente que que este permitirá a las tres cuartas partes de los actuales afiliados mantener o reducir sus cuotas, la Memoria abreviada afirma: **“el impacto presupuestario de sus medidas no se estima significativo, con ellas no se imponen cargas administrativas innecesarias y su impacto por razón de género es nulo, conforme a lo expuesto, respectivamente, en los apartados 7.1, 7.2 y 7.3 de esta memoria, no apreciándose ningún otro posible impacto de la norma.***

Realizar un cálculo propio sobre la incidencia de la nueva normativa de cotización es extremadamente complejo al no disponer de información pública de la Seguridad Social sobre la actual distribución de los afiliados del RETA por cuantía de la base de cotización, más allá de la afirmación recogida en la exposición de motivos del RD-ley de el 80 por ciento de ellos cotiza por la base mínima. Tampoco se dispone de información pública de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT) sobre la distribución por tramos de los rendimientos netos, al estar limitada a los rendimientos netos reducidos<sup>13</sup>.

De acuerdo con la información utilizada en la negociación con los agentes sociales<sup>14</sup>, el resultado sobre los ingresos del sistema de Seguridad Social será el resultado de:

- La pérdida de ingresos derivada de los afiliados al RETA que pagaban la base mínima anterior y ahora pasarán a pagar una cuota inferior (2,2 millones, el 60,4% del total).

---

<sup>13</sup>

[https://sede.agenciatributaria.gob.es/AEAT/Contenidos\\_Comunes/La\\_Agencia\\_Tributaria/Estadisticas/Publicaciones/sites/irpf/2020/home\\_parcialba16ca6ad02f08f267ed5c8a4ac982eebcf6296.html](https://sede.agenciatributaria.gob.es/AEAT/Contenidos_Comunes/La_Agencia_Tributaria/Estadisticas/Publicaciones/sites/irpf/2020/home_parcialba16ca6ad02f08f267ed5c8a4ac982eebcf6296.html)

<sup>14</sup> Diario CincoDias. 25 de Agosto 2022. [https://cincodias.elpais.com/autor/raquel\\_pascual\\_cortes/a/](https://cincodias.elpais.com/autor/raquel_pascual_cortes/a/)

- La pérdida de ingresos generada por los afiliados al RETA que pagaban la base mínima como societarios y ahora pagarán una base menor (450.000, el 12,4% del total).
- La mejora en los ingresos derivados de los afiliados al RETA con rendimientos netos superiores a la base mínima anterior (1.700 euros mensuales), como diferencia entre la base de cotización pagada anteriormente y la nueva (750.000, el 20,8% del total). Se desconoce la distribución actual de bases de cotización por tramos de ingresos, aunque es probable que una parte de los ubicados en este tramo de rendimientos netos forme parte del 20% que no cotizaba por la base mínima de cotización.

De ser cierta esa información, en torno al 72% de los afiliados al RETA verían disminuida su aportación, casi tres de cada cuatro afiliados actuales, con un impacto negativo en los ingresos de la Seguridad Social en torno a 2.200 millones de euros. Parece difícil que el diferencial de mayor pago del resto de los afiliados con rendimientos superiores a 1.700 euros (750.000) puedan compensar esa pérdida de ingresos para el sistema.

El resultado obtenido a partir de utilizar una aproximación como son los rendimientos netos reducidos en el IRPF distribuidos por tramos publicados por la AEAT, es similar. Con estos datos, tan sólo 503.606 contribuyentes en actividades económicas, todos en estimación directa, declararon rendimientos netos reducidos en 2019 que en media superaran 20.400 euros anuales (1.700 al mes). Aplicando una base de cotización media a este número, los ingresos por cuotas podrían aumentar potencialmente en torno a 1.800 millones de euros si estuvieran ubicados en la base mínima, una hipótesis altamente improbable.

Dado que los trabajadores autónomos societarios con rendimientos netos hasta 20.400 disminuyen su aportación al disponer de una base de cotización mínima, y también lo hacen los trabajadores autónomos personas físicas con rendimientos netos inferiores a 15.600 euros, en torno a 1,8 millones de afiliados<sup>15</sup>, la posibilidad de aumentar los ingresos por cuotas del RETA con la reforma aprobada se limitan significativamente. Es factible pensar, por tanto, que en el mejor de los casos, los ingresos por cuotas del RETA podrían mantenerse en los registros anteriores a la aprobación de la norma, pero con una distribución distinta por tramos de renta.

### 3. Conclusiones

Las reformas de todos los componentes del sistema de pensiones deben buscar contar con el mayor consenso social para facilitar su permanencia en el tiempo. Esta voluntad, no obstante, debe estar acompañada en la negociación de un enfoque global que recoja los objetivos de interés común asignados a la Seguridad Social en general, al sistema contributivo de pensiones en particular y también al mercado laboral. Es decir, unos objetivos que incidan en el interés de la mayoría de la población: suficiencia, equidad y sostenibilidad financiera a largo plazo junto con el mejor uso posible de los recursos laborales y de la empresa para mejorar el empleo y la productividad.

---

<sup>15</sup> La ubicación de 1,8 millones de afiliados en la tabla reducida puede implicar una disminución de los ingresos en torno a 1.500 millones de euros en 2025,

La búsqueda de soluciones con perspectivas parciales o corporativas puede generar resultados no deseados que pueden poner en riesgo la consecución de esos objetivos.

La equiparación en el trato en la Seguridad Social de todas las personas con independencia del régimen de cotización en el que esté encuadrada, es un objetivo deseable en aras de la equidad personal, al igual que potenciar la sostenibilidad financiera del sistema público de pensiones en particular y de la Seguridad Social en general. En el mismo sentido, se trata de disponer de un sistema de Seguridad Social que mejore el empleo en cantidad y calidad. Se trata de analizar si las decisiones adoptadas cumplen con estos objetivos básicos o, si de otra forma, pueden abrir o profundizar riesgos presentes y/o futuros del sistema.

De la lectura de la norma aprobada se desprende las siguientes conclusiones:

- La nueva norma modifica estructuralmente la situación de los afiliados en el RETA al no permitir la elección de la base de cotización a la Seguridad Social, dirigiéndose hacia una cotización relacionada con los rendimientos netos declarados en el IRPF. El modelo planteado, sin embargo, está en un período de transición que no finalizará hasta 2.032 y no se conoce en este momento cuál será su estructura definitiva.
- La relación entre los rendimientos netos declarados por los afiliados al RETA y la base mínima de cotización de cada tramo es decreciente a medida que aumentan los rendimientos (de 1 a 0,34). La ausencia de razones que expliquen esta estructura permite pensar que las tablas se han construido a partir de la cuota que se quería que se pagase en cada tramo, construyendo posteriormente el resto de su contenido.
- Los afiliados al RETA reciben un mejor trato que los encuadrados en el Régimen General de Asalariados. En los tramos inferiores porque serán tratados como trabajadores a tiempo completo cuando declaren rendimientos inferiores al SMI a jornada completa. Un trato que puede incentivar el uso de falsos autónomos por las empresas al abrigo del menor coste laboral (y normas de contratación y despido) y la ocultación de ingresos por los autónomos para pagar menos cuota, afectando también a la recaudación del IRPF y el IVA. En los tramos superiores porque con rendimientos netos superiores a la pensión máxima cotizan siempre por debajo de ésta y, por tanto, no están obligados a realizar el esfuerzo exigido a los trabajadores asalariados cuya base de cotización máxima es superior en un 28% a la pensión máxima.
- La evolución de la base de cotización y la cuota de la tarifa reducida hasta 2025 en el RETA diverge respecto a la actual base de cotización y cuota mínima del Régimen General, mostrando una tendencia hacia la consolidación de un trato más favorable a los afiliados al RETA con ingresos inferiores a 1.700 euros al mes. El nuevo sistema puede generar competencia desleal con las empresas que utilicen el trabajo asalariado.

El mercado laboral está cambiando desde hace algunas décadas por la mayor globalización y la introducción de nuevas tecnologías. La mayor competitividad de los países emergentes en la economía mundial ha dualizado el mercado de trabajo en la Unión Europea y, aún más en España, con especial impacto en los

tramos inferiores de salarios. No parece que vaya a mejorar la calidad y estabilidad en el empleo un sistema que segmenta aún más a los trabajadores de menos renta al consolidar ventajas comparativas para los tramos inferiores de rendimientos netos de afiliados en el RETA.

- No es posible calcular el impacto sobre los ingresos del sistema de Seguridad Social al no disponer de información pública suficiente sobre la situación actual, y no haber presentado el Ministerio de Inclusión y Seguridad Social la necesaria Memoria Económica con el adecuado detalle. La aproximación realizada con información indirecta apunta a que, en el mejor de los casos, puede tener un mínimo impacto en el actual nivel de ingresos, si bien cambia la distribución de esfuerzos de los afiliados por tramos de renta declarada. De ser así, las ventajas en mejores prestaciones para los afiliados al RETA serían muy reducidas en términos agregados.
- En caso contrario de aumentar realmente las bases de cotización de los trabajadores afiliados al RETA y con ella los ingresos a corto plazo, el efecto sobre la sostenibilidad financiera del sistema no sería positiva, por la alejada relación actuarial entre aportación y pensión, que supera con creces el crecimiento del PIB español.

## Bibliografía

Agencia Estatal de Administración Tributaria. Estadísticas IRPF. Ministerio de Hacienda y función pública. Varios años.

Boletín Oficial del Estado. Real decreto-ley de 26 de julio, por el que se establece un nuevo sistema de cotización para los trabajadores por cuenta propia o autónomos y se mejora la protección por cese de actividad. Julio 2022.

Devesa et al “Factor de equidad actuarial (Fdea) del sistema contributivo de pensiones de jubilación española” Instituto de Actuarios españoles. Revisada septiembre 2021.

García Díaz, M.A. “El sistema público de pensiones. Mitos y realidades” Documentos Fedea, 1/2019.

Ministerio de Inclusión y Seguridad Social y Migraciones. Memoria del análisis de impacto normativo del Proyecto de Real Decreto por el que se modifican el reglamento general sobre inscripción de empresas y afiliación, altas, bajas y variaciones de datos de trabajadores en la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 84/1996 de 26 de enero, y el reglamento general sobre cotización y liquidación de otros derechos de la seguridad social, aprobado por el real decreto 2064/1995, de 22 de diciembre, para actualizar su regulación respecto a los trabajadores por cuenta propia o autónomos. Tesorería General de la Seguridad Social, 12 de mayo de 2022.