

**LOS EFECTOS ECONOMICOS DE LAS COTIZACIONES**  
**A LA SEGURIDAD SOCIAL**

**Antonio Zabalza Martí**

**GDPL-D-87006**  
**Noviembre 1987**

Este documento contiene la ponencia presentada por Antonio Zabalza Martí en la conferencia sobre La Crisis de la Fiscalidad de la Empresa, celebrada en Barcelona el 20 de octubre de 1987 y organizada por La Caixa y FEDEA. Será publicada, junto a las demás ponencias, en el número 2 de la Colección Debates de FEDEA.

## Efectos Economicos de las Cotizaciones a la Seguridad Social

### 1. Introducción

La primera cuestión a señalar es que, en la medida en que las contribuciones a la Seguridad Social son un impuesto sobre un factor productivo más que un impuesto sobre el resultado de la actividad empresarial, el tema de esta nota probablemente se escapa algo del ámbito estricto de la fiscalidad de la empresa a que se refiere este seminario.

Ahora bien, en la práctica han sido los empresarios los que más preocupación han mostrado por este impuesto, de tal forma que sus efectos económicos han tendido cada vez más patentemente a ser considerados dentro del contexto de la empresa. Por este lado, por tanto, parecen haber razones de tradición importantes para tratar de esta cuestión en una conferencia sobre la fiscalidad de la empresa.

Pero hay otra consideración, mucho más fundamental, que también aboga por el tratamiento de este problema dentro del contexto de la empresa. Una cosa es quién paga legalmente un impuesto y otra, muy distinta, quién acaba soportándolo. La distinción entre incidencia legal e incidencia efectiva es crucial dentro de la teoría de la hacienda pública y también es importante para entender el problema que nos ocupa. Lo que nos interesa ver es qué elementos determinan el coste laboral, porque éstos son los que en definitiva afectan a la utilización de este factor productivo y al beneficio de la empresa. Y en este sentido veremos que no sólo es pertinente considerar a las cotizaciones patronales, y por tanto tratar de dicha cuestión en esta conferencia, sino incluso a otros elementos del sistema fiscal que en principio podrían también tener efectos similares.

La distinción entre incidencia legal y efectiva va a jugar un papel decisivo en el argumento de esta nota; por ello, antes de entrar en materia, la segunda sección desarrolla algunas consideraciones analíticas que podrían ayudarnos a resaltar los elementos básicos del problema. Una vez situados teóricamente, la tercera sección presenta algunas comparaciones entre España y los países de su entorno económico (como se verá, incluso en esta tarea meramente descriptiva, es útil, a efectos de hacer comparaciones relevantes, un marco analítico de apoyo). La cuarta parte evalúa en qué medida nuestras presunciones teóricas acerca del posible efecto económico de las cotizaciones a la Seguridad Social pueden o no ser contrastadas empíricamente para el caso español, y la quinta resume las principales conclusiones.

## 2. Consideraciones analíticas

La primera cuestión a dilucidar es la referente a la naturaleza de las cotizaciones a la Seguridad Social. ¿Se trata de una contribución ligada a la futura prestación de una pensión, o se trata de un impuesto?. Creo que no es necesario dedicar mucho tiempo a esta pregunta. La relación entre contribución y futura prestación, si alguna vez la hubo, es hoy tan tenue, y el carácter obligatorio de dicha contribución tan evidente, que es mucho mejor a efectos analíticos considerar a las cotizaciones a la Seguridad Social directamente como un impuesto.

La segunda cuestión relevante es ¿sobre quién recae legalmente este impuesto? Esta es también muy fácil de responder. Una parte de las cotizaciones (la mayor) recae sobre los empresarios y la otra sobre los trabajadores. Tenemos pues que, en la medida en que legalmente el empresario se ve obligado a pagar algo por cada trabajador que emplea,

este es un impuesto que en principio puede afectar a su comportamiento empresarial. Se trata, en efecto, de un impuesto sobre un factor productivo que puede, por tanto, variar el coste y la cantidad utilizada del mismo y, a través de estas variaciones, afectar al beneficio de la actividad empresarial.

Parece pues razonable comenzar el análisis identificando cuál es el coste del factor trabajo y cuál es la vía por la que las cotizaciones a la Seguridad Social pueden modificarlo. Para condiciones de producción y mercado dadas, el coste laboral real viene dado por el salario nominal más las cotizaciones asociadas al mismo y a cargo del empleador, y todo ello en relación al precio que el empresario puede obtener por su producción. Si llamamos al salario real SAL, y al tipo efectivo del conjunto de cotizaciones empresariales  $s$ , el coste laboral real, CL, viene dado por la expresión (1).

$$CL = (SAL) (1+s) \quad (1)$$

De la expresión (1) resulta evidente que la influencia más inmediata de las cotizaciones sociales en el coste laboral será la que se ejerza a través del tipo efectivo  $s$ . Si las cotizaciones se reducen de  $s$  a  $s'$ , en primera instancia el coste laboral se reducirá desde el nivel indicado en la expresión (1) al indicado en la expresión (2)

$$(SAL) (1+s') \quad (2)$$

Pero, ¿es éste el único efecto que cabe esperar de un cambio en las cotizaciones a la Seguridad Social? Lo sería si, al pasar de  $s$  a  $s'$ , el salario real (SAL) se mantuviera constante. Ahora bien, en general no puede esperarse que esto sea así. El salario real es una variable endógena que depende de todos los factores que determinan la demanda y la oferta de trabajo (o, dicho en otras palabras, de todos los factores que entran en las negociaciones salariales) y uno de estos

factores es precisamente el tipo de cotización a la Seguridad Social. Por ello es probable que, a consecuencia de la disminución de  $s$  a  $s'$ , haya también un cambio en el salario real de  $(SAL)$  a  $(SAL)'$ , con lo que el nuevo coste laboral no será el indicado en la expresión (2) sino el indicado en la expresión (3).

$$CL' = (SAL)'(1+s') \quad (3)$$

Una reducción en el tipo efectivo de cotización a la Seguridad Social alterará el coste laboral directamente a través de la reducción de  $s$ , e indirectamente a través del cambio en  $(SAL)$ .

La siguiente pregunta que se nos plantea es, pues, ¿qué factores pueden influir en la determinación del salario real  $(SAL)$ ? El salario real es un dato que el empresario debe tomar, o bien como dado por el mercado, o bien como resultante del proceso negociador con los trabajadores o con sus representantes. Este es un proceso en el que entrarán todos aquellos factores que influyen en las decisiones de empleo, tanto por el lado de la demanda de servicios laborales por parte de los empresarios, como por el lado de la oferta de estos servicios por parte de los trabajadores. Evidentemente, hay toda una serie de elementos de índole productiva que entran en este proceso, pero, para ir directamente a la esencia de nuestro problema, es conveniente tomar estos elementos como dados y concentrarnos en la posible influencia de variables de naturaleza fiscal. Queremos en síntesis responder a dos preguntas; queremos ver por qué razón las cotizaciones a la Seguridad Social son un elemento que en principio puede influir en el salario real, y queremos ver si existen otras variables fiscales que también podrían influir en dicho salario.

Las cotizaciones empresariales recaen legalmente sobre el empresario, pero la incidencia real de las mismas dependerá, como para todos los impuestos, de las condiciones relativas de oferta y demanda. En

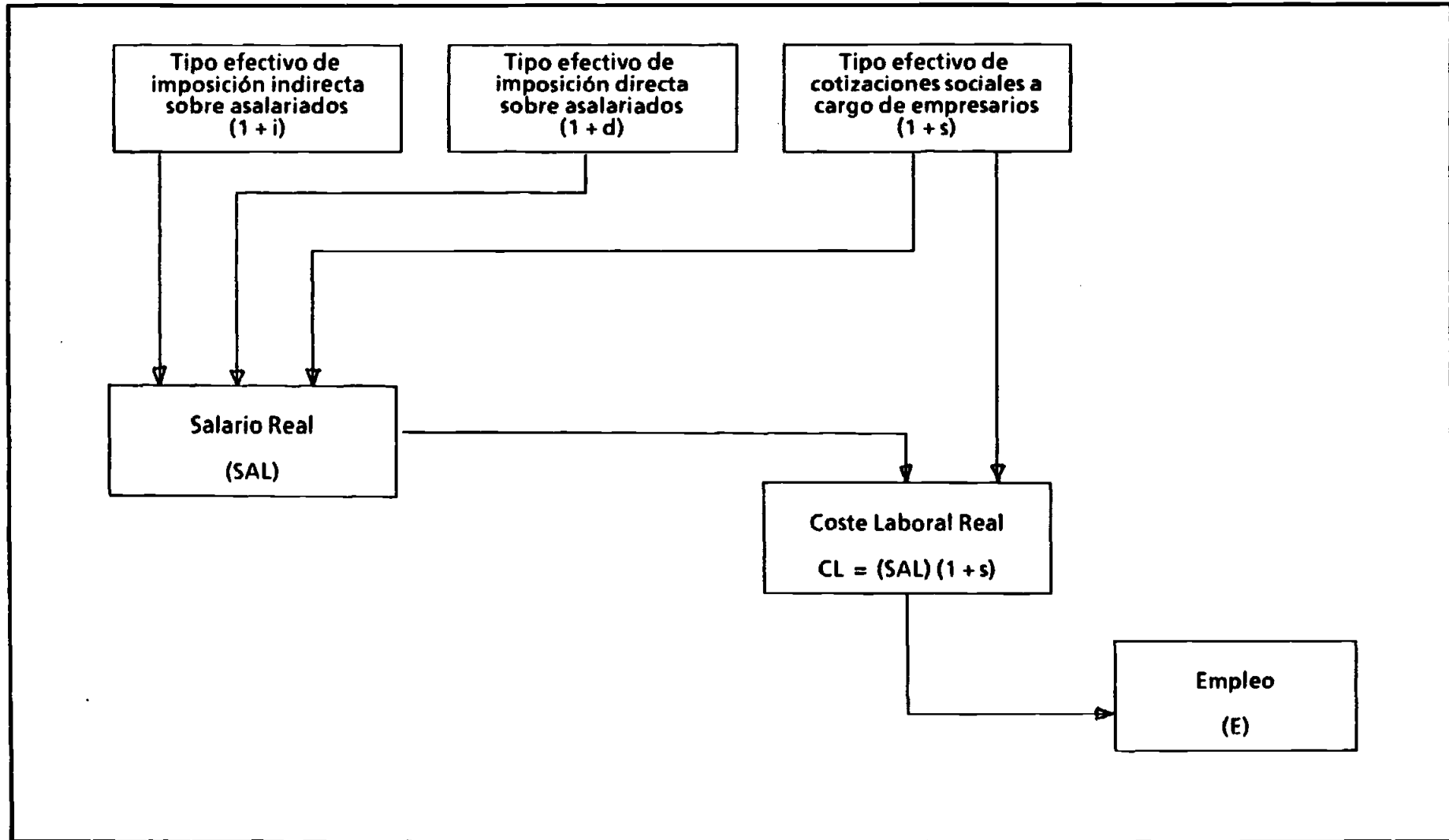
condiciones normales, parte de este impuesto será trasladado al trabajador en la forma de un menor salario real, y parte lo soportará el empresario en la forma de un mayor coste laboral. Es decir, el salario real vigente en el mercado dependerá negativamente de las cotizaciones sociales a cargo del empresario. Cuanto mayores sean éstas, menor será el salario real obtenido por los trabajadores con respecto al nivel que hubiera alcanzado en ausencia de tales cotizaciones. Por contra, el coste laboral vigente dependerá positivamente de las cotizaciones empresariales. Cuanto mayores sean éstas, mayor será el coste laboral soportado por el empresario con respecto al nivel que éste hubiera alcanzado sin tales cotizaciones.

Pero éste no es el final de la historia. Por la misma razón que el empresario es capaz de trasladar al trabajador parte de un impuesto que legalmente recae sobre él, también el trabajador es capaz de trasladar al empresario parte de sus impuestos. A efectos del problema que nos ocupa, estos impuestos son los impuestos directos sobre la renta y los impuestos indirectos sobre el consumo. La razón es muy sencilla. El trabajador está interesado en el salario que acabará en sus bolsillos y en el poder de compra de este salario. Ahora bien, el salario que acabará en sus bolsillos es el salario neto de impuestos (es decir, neto de cotizaciones a la Seguridad Social a cargo del trabajador y neto de impuestos directos), y el poder de compra de este salario dependerá de los precios de consumo (es decir, no sólo de los precios de producción sino también de los impuestos indirectos).

El argumento anterior se resume en el Esquema 1. Por un lado tenemos que el tipo efectivo de las cotizaciones sociales influye en el coste laboral de forma directa y también de forma indirecta a través del salario real. Pero a su vez, el salario real también se ve afectado por los tipos efectivos de la imposición directa sobre los asalariados (incluidas las cotizaciones sociales a cargo del trabajador) y de la

ESQUEMA 1

FACTORES FISCALES DE DETERMINACION DEL COSTE LABORAL Y DEL EMPLEO





imposición indirecta que recae sobre este colectivo<sup>1/</sup>. Finalmente, el coste laboral influye, a través de la demanda de servicios laborales por parte del empresario, en el nivel de empleo.

Este es un argumento conocido, aunque por lo que respecta al efecto de las cotizaciones se ha tendido a prestar mucha más atención a la vía directa que a la vía indirecta. De hecho, en ocasiones se ha ignorado totalmente el efecto indirecto.

Por otra parte, la discusión ha tendido a considerar únicamente la reducción en las cotizaciones, independientemente de cualquier otro cambio en el sistema fiscal. Pero si lo que queremos es concentrarnos en los efectos de una medida de este tipo, deberemos especificar cómo se financia dicha reducción. De otra manera, estaríamos mezclando los efectos de una reducción en las cotizaciones con los efectos de un

---

1/ Llámese  $W$  al salario nominal,  $P$  al precio de producción y  $s$ ,  $d$  e  $i$  a los tipos efectivos de, respectivamente, cotizaciones patronales a la Seguridad Social, imposición directa e imposición indirecta. Si, ceteris paribus, la demanda de trabajo depende del coste laboral,  $W(1+s)/P$ , con una elasticidad  $-\alpha$ , y si la oferta de trabajo depende del poder de compra del salario neto,  $W(1-d)/P(1+i)$ , con una elasticidad  $\beta$ , es fácil demostrar que, en equilibrio:

- a) el salario real dependerá de  $(1+s)$  con una elasticidad  $-\alpha/(\alpha+\beta)$ , y del factor impositivo  $[(1+i)/(1-d)]$  con una elasticidad  $\beta/(\alpha+\beta)$ ; y
- b) el coste laboral dependerá del factor impositivo  $[(1+s)(1+i)/(1-d)]$  con una elasticidad  $\beta/(\alpha+\beta)$ .

El resultado a) se expresa en el Esquema 1 a través de las tres vías de influencia de los factores impositivos sobre el salario real. El resultado b) es el resultado total (directo e indirecto) sobre el coste laboral. Ver Zabalza (1986) para una derivación explícita de estos resultados.

aumento en el déficit público. El Esquema 1 tiene la virtud de explicitar también las posibilidades de financiación y los efectos que éstas tendrían sobre el coste laboral y, en definitiva, sobre el empleo.

La política que más atención ha atraído es la de reducir las cotizaciones empresariales y financiarlas con un aumento en la imposición indirecta. El Esquema 2 presenta en términos cualitativos los efectos que en condiciones normales de mercado cabría esperar. La reducción en las cotizaciones reduce el coste laboral por la vía directa y aumenta el salario real por la vía indirecta. Por otra parte, el aumento en la imposición indirecta aumenta el salario real. El efecto global sobre el salario real es pues positivo. Existen por tanto dos fuerzas de signo contrario sobre el coste laboral: una a la baja, procedente de la reducción en las cotizaciones y otra al alza, procedente fundamentalmente del incremento en la imposición indirecta. Bajo condiciones normales de mercado esperaríamos que el efecto a la baja fuera más fuerte que el efecto al alza y que, por tanto, el coste laboral descendiera, generando así un aumento del empleo 2/.

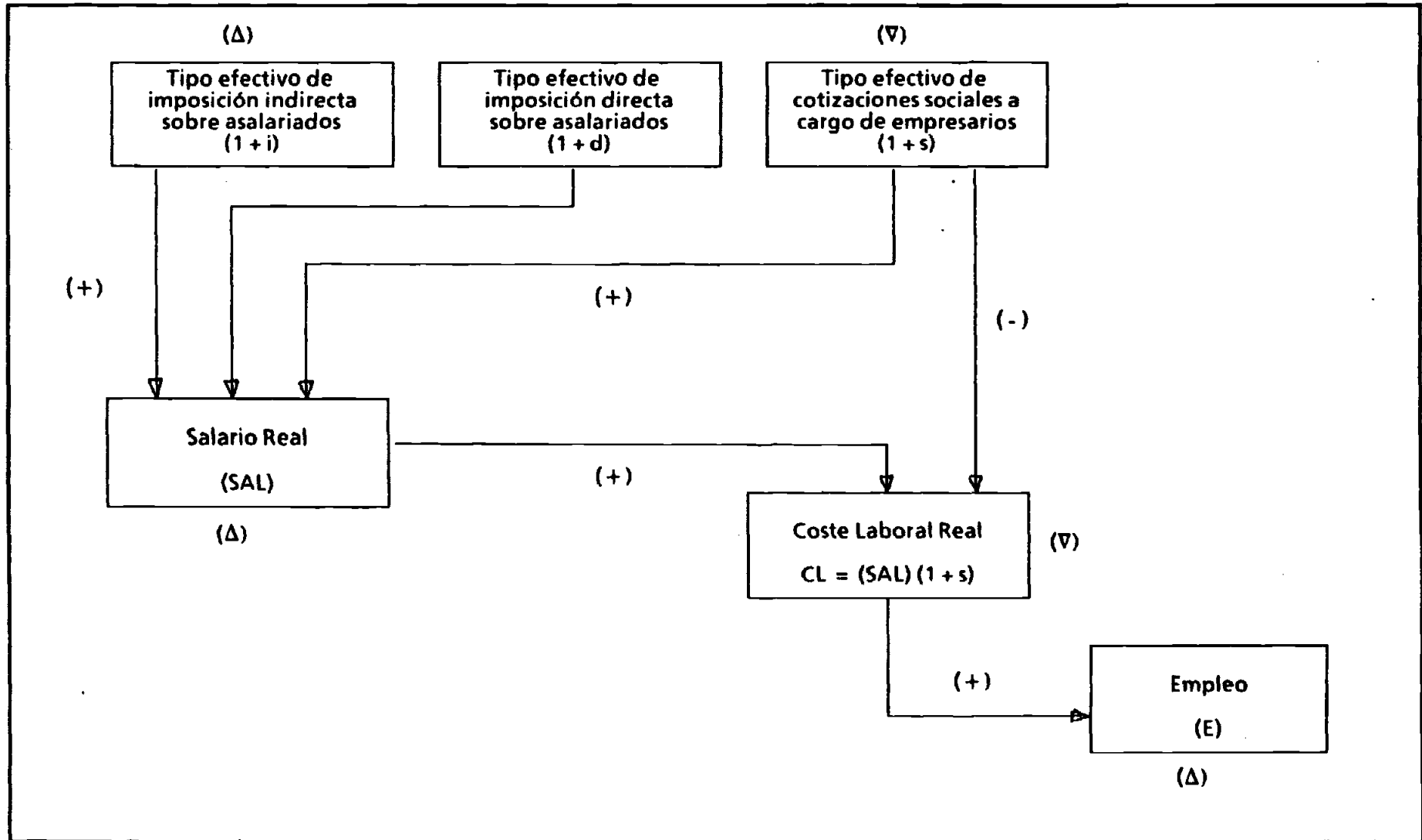
El principal objeto de esta nota es averiguar cuál es la posible magnitud de estos efectos para la economía española. Pero antes quisiera comparar la situación española con la de otros países, en lo que se refiere a la posible incidencia de factores fiscales en el coste laboral.

---

2/ Por condiciones normales de mercado se entiende una situación en la que la demanda de trabajo depende negativamente del coste laboral y la oferta de trabajo depende positivamente del poder de compra del salario neto, tal como se ha supuesto en la nota número 1.

**ESQUEMA 2**

**EFFECTOS CUALITATIVOS DE UNA REDUCCION DE LAS COTIZACIONES SOCIALES  
COMPENSANDO CON UN AUMENTO EN LA IMPOSICIÓN INDIRECTA**



### 3. Comparaciones internacionales

El marco analítico acabado de considerar, además de clarificar las vías de influencia de la fiscalidad, permite ver de forma clara que las distorsiones que ésta pueda imponer sobre el coste laboral, y por tanto sobre el empleo, no vienen únicamente de las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social, sino también del efecto que la imposición directa e indirecta puedan tener sobre el salario real.

Esta cuestión es importante a efectos de hacer comparaciones internacionales. Supongamos dos países, A y B, donde la presión fiscal global sobre el factor trabajo fuera la misma pero que en uno de ellos, el A, las cotizaciones sociales a cargo del empresario fueran relativamente elevadas, mientras que las cotizaciones sociales a cargo del trabajador fueran relativamente pequeñas. En principio, no tendría mucho sentido decir que el país A tiene una presión fiscal sobre el coste laboral más elevada que la del país B, porque el efecto que no apareciera directamente a través de las cotizaciones empresariales, aparecería indirectamente a través de la influencia de las cotizaciones obreras (es decir, de la imposición directa) sobre el salario real.

Por ello, la comparación que realmente tiene sentido desde un punto de vista económico no es tanto la referente a las cotizaciones empresariales, como la referente al total de la presión fiscal sobre el factor trabajo; lo que en la jerga técnica ha venido en denominarse la "cuña fiscal", y que se define como la suma de los tres tipos de imposición efectiva sobre el trabajo asalariado considerados en el

esquema anterior<sup>3/</sup>. Siguiendo la nomenclatura anterior, la cuña fiscal, CF, se definiría como

$$CF = s + d + i \quad (4)$$

El Cuadro 1 presenta diversas comparaciones para siete países europeos (incluida España) sobre los que ha sido posible obtener información homogénea referida al año 1983. Las comparaciones se refieren no a tipos nominales, que debido a la existencia de deducciones y topes absolutos distintos entre países desvirtuarían la comparación, sino a tipos efectivos. Asimismo, el cuadro utiliza datos de contabilidad nacional y, por lo que respecta a cotizaciones empresariales, utiliza únicamente las cotizaciones reales; expresa, pues, el tipo efectivo asociado a los recursos realmente detraídos al sector privado. Por otra parte, la tasa de imposición se expresa en relación a la remuneración de los asalariados, con lo que la distinta participación de ésta en el PIB según el país que se considere tampoco influye en la comparación.

Es evidente que la particular definición de la presión fiscal sobre los asalariados tiene una importancia decisiva en el ranking de España con respecto a los países de su entorno económico. Si se consideran

---

3/ Naturalmente, si quisieramos ser todavía más rigurosos en la comparación, no sólo utilizaríamos estos tres elementos de fiscalidad, sino que los ponderaríamos por su respectivo efecto sobre el coste laboral, para obtener una medida que podría denominarse "cuña fiscal ponderada". Sin embargo, como ocurre en el terreno de las comparaciones del déficit público, una medida así definida tiene los inconvenientes de que a) depende del modelo utilizado para estimar las ponderaciones y b) es más difícil de conseguir para un conjunto de países. Por ello, el texto se restringe a la comparación directa de la cuña fiscal sin ponderar. Obsérvese que la expresión (4) es la aproximación al tipo impositivo implícito en el factor  $\frac{(1+s)(1+i)}{(1-d)}$ , del que depende el coste laboral (ver nota número 1).

**CUADRO 1**

**COMPARACIONES INTERNACIONALES DE PRESION FISCAL SOBRE EL TRABAJO ASALARIADO  
SIN INCLUIR COTIZACIONES FICTICIAS DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS**

**Año 1983**

Tipo efectivo de cotizaciones sociales a cargo del empleador <sup>1/</sup>		Tipo efectivos de cotizaciones sociales a cargo de empleador y empleado <sup>1/</sup>		Cuña Fiscal <sup>2/</sup>	
País	Porcentaje sobre remuneración de asalariados	País	Porcentaje sobre remuneración de asalariados	País	Porcentaje sobre remuneración de asalariados
1. Francia	22,9	1. Holanda	40,7	1. Holanda	66,7
2. Holanda	20,9	2. Francia	32,6	2. Francia	57,4
3. <b>ESPAÑA</b>	<b>19,4</b>	<b>Media</b>	<b>26,8</b>	3. Bélgica	56,1
<b>Media</b>	<b>17,3</b>	3. Alemania	25,4	<b>Media</b>	<b>53,2</b>
4. Italia	18,3	4. <b>ESPAÑA</b>	<b>23,9</b>	4. Italia	51,2
5. Bélgica	14,8	5. Italia	23,3	5. Alemania	50,7
6. Alemania	13,9	6. Bélgica	23,1	6. Reino Unido	49,8
7. Reino Unido	10,9	7. Reino Unido	18,5	7. <b>ESPAÑA</b>	<b>40,5</b>

**Fuente :** EUROSTAT, INE y Dirección General de Planificación, Ministerio de Economía y Hacienda.

**Notas :** 1/ Todas las cotizaciones, tanto las que corren a cargo del empleador como del empleado, se refieren al empleo asalariado e incluyen todas las contribuciones reales obligatorias. Todas las cotizaciones se expresan como porcentaje de la remuneración de asalariados.

2/ Incluye, además de las cotizaciones sociales a cargo del empleador y del empleado, los impuestos directos e indirectos pagados por los asalariados.

3/ Se supone, por falta de información al respecto, que los impuestos directos e indirectos pagados por los asalariados guardan con respecto al total recaudado la misma proporción que la remuneración de asalariados con respecto a la renta nacional bruta.

Únicamente las cotizaciones sociales a cargo del empleador, España figura entre los países con un tipo efectivo más alto. En 1983 el tipo efectivo de las cotizaciones empresariales era el 19,4 por ciento, un nivel claramente por encima de la media de estos siete países de la CEE y muy cercano al nivel de Francia y Holanda. Cuando se consideran conjuntamente las cotizaciones sociales a cargo del empresario y a cargo del trabajador, en cambio, la posición de España desciende hasta el cuarto lugar, por debajo de Holanda, Francia y Alemania, y por debajo de la media de los siete países considerados. Finalmente, cuando se considera todo la "cuña fiscal" (es decir añadiendo a las cotizaciones sociales los impuestos directos e indirectos pagados por los asalariados), España desciende a la última posición, con un nivel significativamente por debajo del país inmediato - Reino Unido.

Como se apunta más arriba, el Cuadro 1 recoge los recursos realmente detraídos al sector privado en concepto de cotizaciones e impuestos directos e indirectos. Esta definición, sin embargo, infravalora en alguna medida el tipo de cotización efectiva a cargo de los empresarios privados debido a que se refiere a toda la economía y a que las Administraciones Públicas, en tanto que el empleador, no pagan cotizaciones. Para obtener una medida más cercana al tipo efectivo pagado por el sector privado deberíamos, o bien omitir de la definición al sector Administraciones Públicas, o bien suponer que también las Administraciones Públicas cotizan por sus funcionarios a la Seguridad Social. Dados los datos disponibles para el conjunto de países considerados, la primera alternativa no es factible, por lo que en el Cuadro 2 se adopta la segunda posibilidad. En dicho cuadro se repite el ejercicio anterior, pero añadiendo en el numerador del tipo efectivo de cotización empresarial las cotizaciones ficticias de las Administraciones Públicas.

Esta variación eleva para todos los países el nivel de los distintos tipos efectivos, pero deja prácticamente sin cambios el orden relativo

**CUADRO 2**

**COMPARACIONES INTERNACIONALES DE PRESION FISCAL SOBRE EL TRABAJO ASALARIADO  
INCLUYENDO COTIZACIONES FICTICIAS DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS**

**Año 1983**

Tipo efectivo de cotizaciones sociales a cargo del empleador <sup>1/</sup>		Tipo efectivos de cotizaciones sociales a cargo de empleador y empleado <sup>1/</sup>		Cuña Fiscal <sup>2/3/</sup>	
<u>País</u>	<u>Porcentaje sobre remuneración de asalariados</u>	<u>País</u>	<u>Porcentaje sobre remuneración de asalariados</u>	<u>País</u>	<u>Porcentaje sobre remuneración de asalariados</u>
1. Francia	26,4	1. Holanda	42,5	1. Holanda	68,5
2. Holanda	22,6	2. Francia	36,1	2. Francia	60,9
3. <u>ESPAÑA</u>	<u>21,8</u>	<u>Media</u>	<u>29,5</u>	3. Bélgica	59,3
4. Italia	21,5	3. Alemania	27,7	<u>Media</u>	<u>55,9</u>
<u>Media</u>	<u>20,0</u>	4. Italia	26,6	4. Italia	54,4
5. Bélgica	18,1	5. <u>ESPAÑA</u>	<u>26,3</u>	5. Alemania	53,0
6. Alemania	16,2	6. Bélgica	26,3	6. Reino Unido	52,4
7. Reino Unido	13,5	7. Reino Unido	21,0	7. <u>ESPAÑA</u>	<u>42,9</u>

**Fuente :** EUROSTAT, INE y Dirección General de Planificación, Ministerio de Economía y Hacienda.

**Notas :** 1/ Todas las cotizaciones, tanto las que corren a cargo del empleador como del empleado, se refieren al empleo asalariado e incluyen todas las contribuciones reales obligatorias y las ficticias de las Administraciones Públicas. Todas las cotizaciones se expresan como porcentaje de la remuneración de asalariados.

2/ Incluye, además de las cotizaciones sociales a cargo del empleador y del empleado, los impuestos directos e indirectos pagados por los asalariados.

3/ Se supone, por falta de información al respecto, que los impuestos directos e indirectos pagados por los asalariados guardan con respecto al total recaudado la misma proporción que la remuneración de asalariados con respecto a la renta nacional bruta.



entre países. Por lo que respecta a España, el único cambio se produce cuando se consideran conjuntamente las cotizaciones empresariales y obreras, con un descenso desde el lugar cuarto al lugar quinto, por debajo de Italia.

Naturalmente, la última clasificación en ambos cuadros (la resultante de considerar la "cuña fiscal"), aunque sóloamente referida a asalariados, refleja en gran medida la distribución de la presión fiscal efectiva entre los siete países considerados. Pero ésta es precisamente la variable relevante a tener en cuenta, porque ésta es la fiscalidad que directa e indirectamente acabará ejerciendo presión sobre el coste laboral y la que, por tanto, mejor puede representar la posible existencia de efectos distorsionadores y de costes de eficiencia en lo que respecta a la demanda de trabajo por parte de los empresarios.

Antes de dejar estas comparaciones es importante hacer una última consideración. Los Cuadros 1 y 2 sugieren que en España la presión fiscal global sobre el coste laboral es más baja que en otros países. De ahí no debería desprenderse que no tenga ningún sentido reducir las cotizaciones a la Seguridad Social. Si se demuestra que una reducción en dichas cotizaciones puede llevar a un descenso permanente en el coste laboral, esta reducción sería evidentemente una política adecuada para elevar nuestra competitividad y para aumentar nuestro empleo. Esta es precisamente la cuestión que pasamos a considerar en la próxima sección.

#### 4. Efectos económicos de una reducción de las cotizaciones empresariales

##### 4.1. Empleo

El propósito de esta sección es cuantificar los resultados cualitativos presentados en el Esquema 2. En principio, como se ha discutido en la Sección 2, el efecto de una reducción de las cotizaciones empresariales podría tener un efecto positivo sobre el empleo. Ahora bien, la sustantividad de este argumento depende, como en muchas otras cuestiones de política económica, de la magnitud empírica de los distintos efectos que conforman esta política.

En España, desafortunadamente, tenemos un conocimiento todavía bastante limitado de los parámetros empíricos necesarios para evaluar políticas de este tipo. Por ello, cualquier estimación debe ser avanzada como tentativa, a la espera de que futuras investigaciones vayan arrojando luz sobre las relaciones básicas de la economía española y, en particular, del mercado de trabajo.

Refiriéndonos al Esquema 2, la vía de transmisión sobre la que empíricamente tenemos más conocimiento es la que va del coste laboral al empleo. Existen en estos momentos toda una serie de trabajos -Raymond (1983); Dolado y Malo de Molina (1984); Dolado, Malo de Molina y Zabalza (1986); Raymond, García y Polo (1986); y Zabalza, Molinas y Lasheras (1987)- que han utilizado metodologías y ámbitos de aplicación distintos, y que permiten contemplar con una cierta confianza el efecto de los factores determinantes de la demanda de

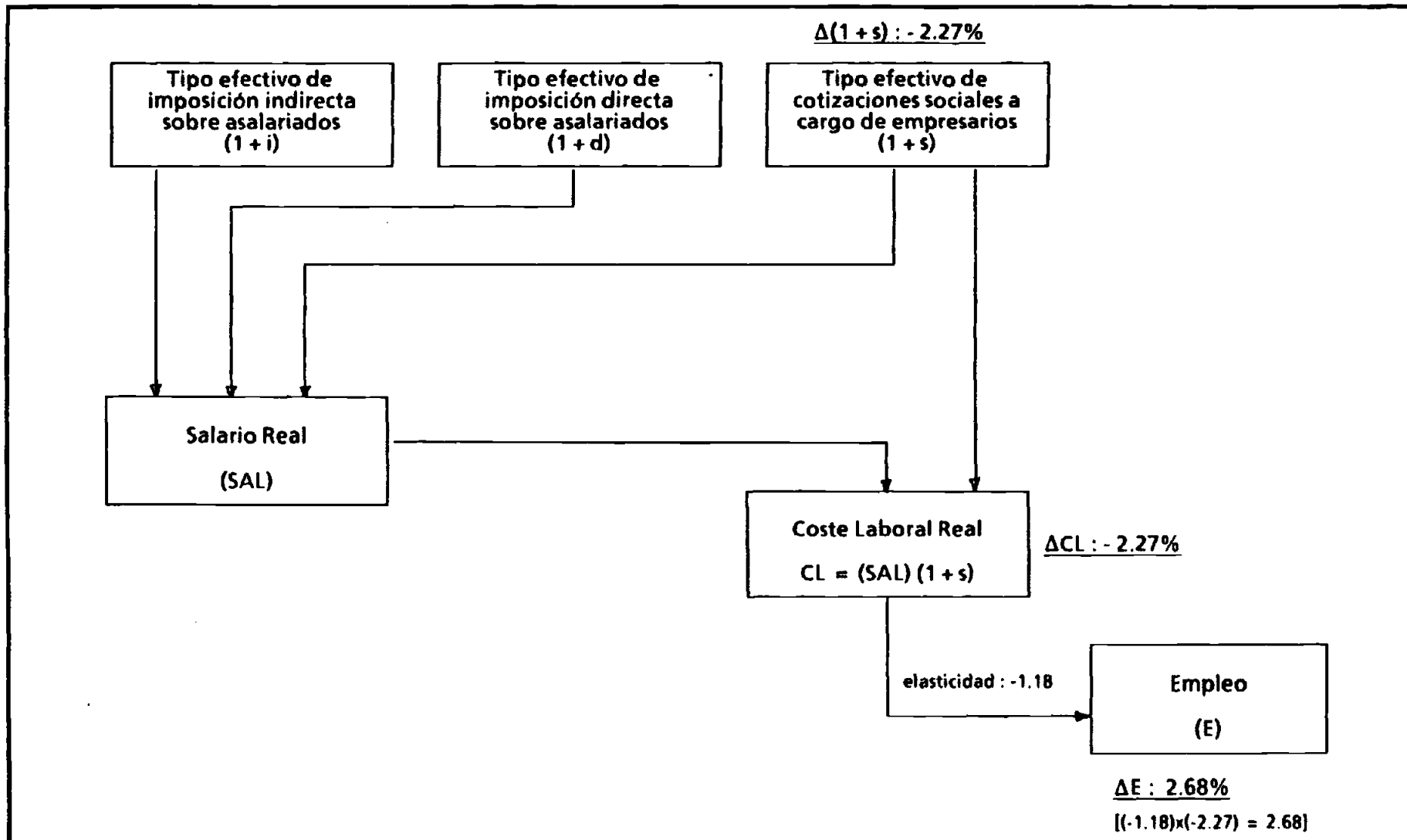
trabajo y, en particular, la elasticidad de esta demanda con respecto al coste laboral. Para la economía en su conjunto esta elasticidad se estima a largo plazo en alrededor de la unidad (-1), lo cual es consistente con los resultados alcanzados para otros países. El último de los estudios citados - Zabalza , Molinas y Lasheras (1987) - cuyo planteamiento es el que mejor se ajusta al adoptado en esta nota, cifra el valor a largo plazo de esta elasticidad en -1,18.

Por otra parte, y siguiendo en el Esquema 2, el argumento más frecuentemente escuchado en defensa de una reducción de las cotizaciones sociales, acostumbra a tener únicamente en cuenta la vía de transmisión que va directamente desde las cotizaciones hasta el coste laboral. Por tanto, para evaluar este argumento en términos de sus efectos sobre el empleo, lo único que necesitamos saber es la cuantía de la reducción en las cotizaciones y la elasticidad de la demanda.

El Esquema 3 presenta el efecto a largo plazo de una reducción de 3 puntos en los tipos legales vigentes de la cotizaciones sociales a cargo del empresario. En los términos considerados en el esquema, esta reducción supondría una baja de 2,80 puntos en el tipo efectivo de cotización, equivalente a una baja de 2,27 por ciento en el factor impositivo  $(1+s)$  y, por tanto, a una reducción de 2,27 por ciento del coste laboral real. Si suponemos que en el sector asalariado la elasticidad a largo plazo de la demanda de trabajo con respecto al coste laboral es -1.18, tenemos que el efecto sobre el empleo sería un incremento del 2,7 por ciento  $[= (-1,18) \times (- 2,27) ]$ . Tomando como referencia el empleo asalariado en el sector privado en el segundo trimestre de 1987, este efecto supondría a largo plazo la creación de

### ESQUEMA 3

#### EFFECTOS SOBRE EL EMPLEO DE REDUCIR LAS COTIZACIONES SOCIALES BAJO EL SUPUESTO DE SALARIO REAL CONSTANTE



unos 165.000 nuevos puestos de trabajo. A lo largo del primer año se estima que se habría completado un 60 por ciento de este efecto, obteniéndose la práctica totalidad del resto en dos años más<sup>4/</sup>.

Este es un resultado ciertamente espectacular, pero, como queda claro en el Esquema 3, depende crucialmente del supuesto de constancia del salario real que se ha utilizado. Por las razones dadas anteriormente, este supuesto es difícil de mantener, sobre todo si para la financiación de la reducción de las cotizaciones se eleva la imposición indirecta.

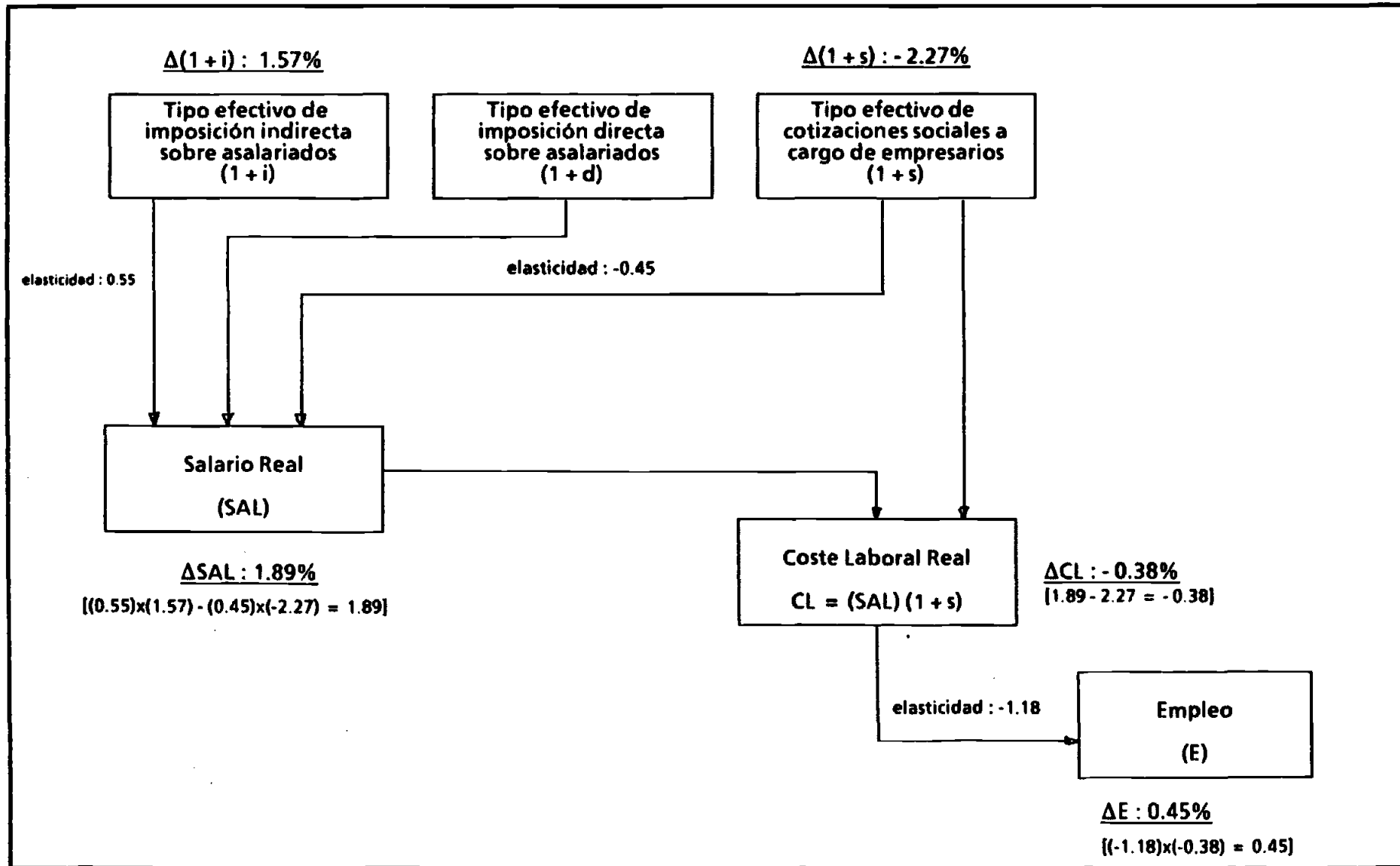
Esta es la simulación que se presenta en el Esquema 4. Si el descenso inicial en la recaudación por cotizaciones se financia a través de un aumento general en el IVA, el tipo efectivo de imposición indirecta sobre asalariados se estima que subiría en 1,73 puntos porcentuales,

---

4/ La elasticidad de la demanda de trabajo utilizada en esta estimación, así como las elasticidades del salario real a los distintos componentes de la "cuña fiscal", se toman del trabajo Zabalza, Molinas y Lasheras (1987). Todas ellas pertenecen a un modelo del mercado laboral estimado de forma simultánea, y en el que además de las variables fiscales, el empleo y el salario real, intervienen el stock del capital, la población activa, un índice de progreso técnico, un índice de capacidad utilizada, la tasa de paro, una tendencia temporal y la segunda diferencia del índice de precios. Asimismo, la cuña fiscal incorpora también la diferencia relativa entre los precios de producción y los precios de consumo antes de impuestos indirectos. Este modelo es una generalización del esbozado en la nota 1 de este trabajo y se basa en el desarrollado por Layard y Nickell (1986). El Anexo a este trabajo presenta los resultados econométricos de la estimación utilizada.

### ESQUEMA 4

### EFFECTOS SOBRE EL EMPLEO DE SUSTITUIR COTIZACIONES SOCIALES POR IVA



equivalente a un aumento de 1,57 por ciento en el factor impositivo  $(1+i)^5$ . Tenemos pues que, como puede verse en el Esquema 4, si consideramos al salario real como endógeno, inciden dos efectos sobre el mismo a raíz de la política bajo evaluación. Por un lado el descenso en la cotización social a cargo del empresario y por el otro el aumento en la imposición indirecta. Utilizando los resultados del trabajo Zabalza, Molinas y Lasheras (1987), el primer cambio actuaría sobre el salario real con una elasticidad negativa de 0,45 y el segundo con una elasticidad positiva de 0,55. Es decir, por ambas razones, las dos relacionadas con la traslación del impuesto desde el contribuyente legal al efectivo, cabría esperar un aumento del salario real que puede cifrarse en 1,89 por ciento.

El supuesto considerado anteriormente de constancia del salario real no puede pues ser mantenido. A raíz de la política que estamos evaluando, es de esperar que hubiera un aumento en el salario real, que para la reducción de cotizaciones considerada puede estimarse en un 1,89 por ciento. Vemos pues que el coste laboral se ve sometido a dos influencias: una a la baja, motivada por la reducción en la cotización social efectiva, de un 2,27 por ciento, y otra al alza,

---

5/ Obsérvese que la política que se está considerando supone neutralidad recaudatoria inicial. Si a raíz de la misma hubiera un aumento de empleo y de consumo, la política sería a posteriori recaudatoriamente excedentaria. Dada la magnitud de los efectos de eficiencia estimados, sin embargo, es previsible que este exceso recaudatorio fuera relativamente pequeño.

motivada por los efectos de traslación de los cambios impositivos sobre el salario real, de un 1,89 por ciento. En términos netos, pues, el coste laboral descendería sólo en un 0,38 por ciento, un efecto muchísimo menor que el estimado bajo el supuesto de constancia del salario real. Consecuentemente, el efecto sobre el empleo también sería mucho menor que en el caso anterior, estimándose en un aumento del 0,45 por ciento, equivalente (tomando como base el empleo asalariado del segundo trimestre de 1987) a unos 30.000 nuevos puestos de trabajo asalariado <sup>6/</sup>.

Estas estimaciones, aparte de su carácter ilustrativo, deberían tomarse como un límite superior del efecto sobre el empleo, siendo posible efectos menores incluso que el obtenido con el salario real endógeno. En los cálculos realizados se ha considerado, de acuerdo con la teoría, que el efecto de los tres tipos efectivos de imposición (cotizaciones sociales, impuestos directos e impuestos indirectos) sobre el coste laboral real es el mismo. Ahora bien, empíricamente esto no tiene por qué ser así. La evidencia disponible - Zabalza, Molinas y Lasheras (1987), y Argimón y González-Páramo (1987) - parece indicar que de hecho el efecto de la imposición indirecta podría ser significativamente superior al efecto de las cotizaciones sociales, lo que llevaría, en una política como la aquí considerada, a una

---

6/ En Zabalza, Molinas y Lasheras (1987) puede encontrarse simulaciones más detalladas de estos efectos, en las que se explicita el perfil temporal de los mismos, y en las que se tiene en cuenta la influencia alcista que las mejoras de empleo tienen sobre el salario real a través de la tasa de paro. La simulación presentada en este papel, que tiene carácter ilustrativo, se basa únicamente en la solución a largo plazo del modelo (ignorando por tanto efectos dinámicos) y, por simplicidad, omite el efecto que el empleo tiene sobre el coste laboral.



disminución todavía menor del coste laboral real y, por tanto, a un aumento todavía menor del empleo.

La identificación del efecto separado de cada uno de los elementos de la cuña fiscal es una cuestión sobre la que todavía hay que investigar más<sup>7/</sup>, pero a pesar de que aún no podemos precisar con exactitud la magnitud de estos efectos, los resultados disponibles van todos en la misma dirección, señalando un fuerte efecto de la imposición indirecta sobre el salario real. A la vista de ello, es razonable guardar una cierta cautela sobre los resultados de empleo generados por una política de este tipo y ser conscientes de que los efectos indirectos pueden ser muy significativos; tanto, que podrían incluso eliminar en su práctica totalidad los efectos directos.

Las otras dos áreas sobre las que también se ha centrado la atención a raíz de esta política, han sido la inflación y el comercio exterior. Las dos secciones siguientes presentan unas breves consideraciones sobre estas dos cuestiones.

---

7/ En los dos trabajos citados, los resultados no restringidos del efecto de los tres elementos de la cuña fiscal dan elasticidades muy elevadas para la imposición indirecta que podrían estar captando el efecto de otros factores no explícitamente identificados en el modelo. Para condiciones normales de oferta y demanda, deberíamos esperar que los efectos relativos estimados fueran tales que se produjera, por pequeño que fuera, un descenso en el coste laboral real a resultados de este tipo de política. El problema para las estimaciones de las que de momento disponemos, es que esta restricción no siempre se cumple.

## 4.2 Inflación

Los efectos sobre la inflación de una política como la aquí considerada dependen de dos fuerzas de signo contrario. Por un lado tenemos un efecto alcista causado por el incremento en la imposición indirecta y por el otro un efecto bajista como consecuencia de la reducción en el coste laboral inducido por la reducción en las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social. El resultado neto es, una vez más, una cuestión empírica que necesita de estimaciones cuantitativas para poder llegar a una respuesta concreta acerca de cuál de los dos efectos es el dominante.

El efecto más fácil de evaluar es el primero. Utilizando el modelo IINDIO de la Secretaría de Estado de Hacienda para la simulación de la imposición indirecta, bajo los supuestos de traslación completa y de política monetaria acomodaticia, el efecto de elevar el tipo medio efectivo en 1,73 puntos de porcentaje llevaría, según el trabajo de Zabalza, Molinas y Lasheras (1987), a un incremento en el deflactor del Producto Interior Bruto de 1,1 puntos de porcentaje.

Por lo que respecta al segundo efecto, el problema es más complejo dado que carecemos de un modelo econométrico de determinación de precios para la economía española. Una estimación tentativa (y que sólo debería ser tomada a modo ilustrativo), puede obtenerse suponiendo, además de una política monetaria acomodaticia, que existe traslación del cambio en el coste laboral, teniendo en cuenta no sólo la reducción en las cotizaciones sino también el aumento salarial indirecto evaluado en el Esquema 4, y que la influencia de los costes laborales en el proceso de determinación de los precios de producción se ejerce en aproximadamente la misma proporción en que las rentas salariales, incluidas las cargas de la Seguridad Social, participan en el Producto Interior Bruto al coste de los factores. Estos supuestos resultan en un descenso en el deflactor del PIB de unos 0,4 puntos de

porcentaje, por lo que el efecto neto de la política sobre los precios sería de alrededor de 0,7 puntos.

La conclusión de este ejercicio es pues que, a pesar de la neutralidad recaudatoria de la medida, la misma podría tener un efecto neto alcista sobre los precios. La cuantificación exacta del efecto es difícil de precisar dada nuestra información empírica, pero existe alguna confianza acerca de la dirección del mismo. En la medida en que pueda ser virtual, este resultado plantea nuevas dudas acerca de la política bajo análisis por el obstáculo que la misma podría representar para la reducción del diferencial de inflación entre España y los países de nuestro entorno económico. Es importante repetir que, dada la carencia de resultados econométricos sobre la determinación de precios de la economía española, este cálculo debe ser tomado como muy tentativo. El efecto podría ser menor si la traslación del IVA a los precios de consumo no fuera completa. Pero también podría ser mayor si, frente al supuesto utilizado, una parte significativa del descenso de las cuotas empresariales se trasladara a mayores beneficios en lugar de a menores precios de producción.

#### 4.3. Comercio exterior

Aunque es evidente que a corto plazo una sustitución de las cotizaciones de la Seguridad Social por IVA ayudaría a los sectores exportadores de la economía, también es cierto que tal medida crearía importantes agravios comparativos dentro de la estructura industrial. El trasvase tributario tendería a favorecer a los sectores exportadores y a los sectores relativamente intensivos en mano de obra, pero a perjudicar a los sectores no exportadores y relativamente intensivos en capital. Frente a esta afirmación cabría argumentar que

el perjuicio no es tal, pues el IVA acaba siendo pagado por el consumidor final. El argumento es, sin embargo, erróneo, porque las posibilidades de repercutir el impuesto vendrán determinadas en último término, no tanto por los deseos del empresario como por las condiciones de demanda de cada sector. Un sector dedicado al mercado interior, intensivo en capital y con una demanda relativamente elástica, podría verse perjudicado por un trasvase de tipo como el aquí barajado.

Pero existe otra consideración, si cabe más fundamental que la anterior, que también suscita algunas dudas acerca de los efectos positivos de esta política sobre el comercio exterior. La primera observación a hacer al respecto es la constatación de que países con estructuras SS/IVA dispares no parecen estar comerciando con el exterior de forma muy distinta a la que vendría justificada por sus ventajas comparativas reales. Esta es, en mi opinión, una observación razonable, porque sugiere que las posibilidades de exportación obedecen a factores más reales y menos fáciles de manipular que la estructura fiscal de un país. Es también una observación tranquilizante, porque de otra manera viviríamos en un mundo altamente inestable, en el que todos los países se apresurarían a modificar sus estructuras impositivas a fin de captar esas pretendidas ventajas comerciales. Y esto evidentemente no está ocurriendo en la realidad.

Las razones por las que esto no ocurre, que probablemente guardan relación con las que evitan que los países devalúen constantemente sus monedas por razones de competitividad, son complejas y merecen ser estudiadas con detalle. Pero, seguramente, parte de las mismas radican en el aumento salarial inducido por el IVA comentado más arriba, que significa una elevación de los costes y, por tanto, un efecto parcialmente contrarrestante de la mejora de competitividad inicialmente conseguida a raíz de la reducción de cuotas empresariales. Como hemos visto en la Sección 4.1., este efecto puede

ser importante. Dada esta circunstancia, por las mismas razones que el aumento neto del empleo es mucho menor que el que cabría esperar sin tener en cuenta la elevación indirecta de los costes, también el aumento de las exportaciones podría ser más pequeño que el generalmente propugnado.

## 5. Conclusiones

- a) La conclusión básica a extraer del presente trabajo es que, descontado de momento la posible mejora en la competitividad exterior del país, el mayor atractivo de esta política sería el derivado de su efecto sobre el empleo. Ahora bien, una vez tenido en cuenta el efecto indirecto sobre los salarios inducido por la imposición indirecta, la magnitud de este efecto puede no ser tan considerable como en ocasiones se ha pretendido. Según las estimaciones comentadas en este trabajo, y en base a los supuestos utilizados en el mismo, una reducción de 3 puntos en las cuotas empresariales financiadas por un incremento en la imposición indirecta, llevaría a unos 30.000 empleos adicionales, a cambio de un aumento de alrededor de 0,7 puntos de porcentaje en el deflactor del PIB. Estos son los términos básicos sobre los que esta política debe o no ser aceptada.
- b) Por otra parte, por lo que respecta al beneficio de esta política sobre el comercio exterior, una consideración detenida del problema sugiere que este argumento, como el de aumentar la competitividad a través de una devaluación, es en gran medida, y debido a los efectos indirectos inducidos sobre los costes laborales, un argumento exagerado. Además, una estrategia de este tipo, también como en el caso de la política de devaluación, llevaría a una redistribución de la carga fiscal entre sectores

productivos y a una subvención neta de consumidores a exportadores, cuya justificación no es inmediatamente obvia.

- c) Otra conclusión que cabe derivar de este trabajo es que en España la presión fiscal global sobre el factor trabajo y, por tanto, sobre el coste laboral es menor que en otros países de nuestro entorno económico. Aunque el tipo efectivo de cotizaciones empresariales es relativamente elevado, con un nivel cercano al de Francia y Holanda, cuando se consideran además las cotizaciones obreras, la presión fiscal española disminuye notablemente. Si además se considera la imposición directa e indirecta sobre los asalariados, que es en definitiva la que de una forma u otra acaba presionando sobre el coste laboral, España se sitúa entonces muy por debajo de los niveles alcanzados por nuestros más inmediatos competidores.
- d) De lo anterior no debería desprenderse que no es recomendable reducir las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social. Existe abundante evidencia empírica de que el empleo depende negativamente del coste laboral real. Por tanto, cualquier descenso permanente del coste laboral real debería ayudar a incrementar el empleo y a mejorar nuestro nivel de competitividad. Si acaso, lo que se deduce del argumento desarrollado en esta nota es que una reducción de estas cotizaciones financiado por un ahorro en el gasto público podría llevar a un aumento significativo del empleo y de la competitividad. En la medida en que una racionalización y reorganización de otros programas de gasto pudiera llevar a estos ahorros, esta política tiene un importante margen de maniobra y una clara justificación.

- e) En esta línea, es importante considerar alternativas a la rebaja lineal de las cotizaciones acabadas de analizar. Esta no es la única posibilidad. No está claro que una rebaja lineal sea la mejor política para incidir en las bolsas más persistentes de desempleo, localizadas generalmente entre los jóvenes y entre los trabajadores no cualificados. Para un coste dado, una medida contra el paro será tanto más eficiente cuanto más directamente incida en estos dos colectivos. Una forma de hacerlo sería rediseñando la estructura de cotizaciones para hacerla más selectiva y para orientar las mayores reducciones hacia estos colectivos. De esta forma el coste laboral de aquellos tipos de trabajo con mayor exceso de oferta disminuiría proporcionalmente más que el de aquellos donde probablemente existe exceso de demanda. Esta alternativa merece un estudio más detallado. Obsérvese, además, que, dependiendo de la reestructuración de las cuotas, el coste de la misma podría ser nulo, evitando por tanto los efectos inducidos sobre salarios analizados en este trabajo.
- f) Es importante, por último, recopilar los elementos esenciales del argumento desarrollado en esta nota. Una reducción en las cotizaciones patronales, en la medida que es un impuesto que recae directamente sobre la decisión de emplear al factor trabajo y dada la elevada tasa de paro actualmente existente, constituye una medida deseable. Ahora bien, sobre esta decisión también recaen otros impuestos que deben ser tenidos en cuenta. Las ganancias de eficiencia resultantes de únicamente rebajar las cotizaciones patronales pueden ser considerables; las ganancias netas de eficiencia resultantes de rebajar estas cotizaciones y a la vez subir el IVA son sin duda mucho menores. Que esto sea así no debería sorprendernos. Lo que se está considerando es un trasvase de impuestos, todos ellos con costes de eficiencia. Sería magnífico que con una mera reestructuración de impuestos pudieramos obtener ganancias sustanciales, pero por

lo que la evidencia empírica sugiere la realidad desafortunadamente no es tan generosa. Es más, no sólo las ganancias son pequeñas, sino que también podrían haber efectos perversos sobre la inflación, con lo que se incrementan las dudas acerca de una operación de este tipo. En mi opinión, ésta es la forma correcta de plantear el problema. Obsérvese, sin embargo, que ello no implica un rechazo frontal a la reducción de las cotizaciones patronales. Existen muchos escenarios factibles en los que tal política sería inequívocamente acertada. Como se apunta más arriba, el margen necesario para financiar dicha política podría venir de una racionalización y reducción de algunos programas de gasto público, o de las mismas mejoras de gestión y recaudación que se están produciendo en estos momentos. En otro orden de cosas, podría darse la circunstancia de que el aumento del IVA no fuera tanto una opción como un requerimiento del proceso de armonización fiscal europeo; en tal caso, utilizar los recursos generados para financiar una rebaja en las cotizaciones a la Seguridad Social sería también una política adecuada.

-----



### Bibliografía

Argimón, I. y González-Páramo J.M. (1987) "Traslación e Incidencia de las Cotizaciones Sociales por Niveles de Renta en España, 1980-1984". Documento de Trabajo 01/1987. Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social.

Dolado, J., Malo de Molina J.L. (1984) "Un Estudio Econométrico de la Demanda de Trabajo en la Industria" D.P. 12/84, Servicio de Estudios Banco de España.

Dolado, J., Malo de Molina, J.L. y Zabalza (1986) "Spanish Industrial Unemployment: Some Explanatory Factors", Economica, Vol. 53 No. 210(S), pp. S313-S334.

Layard, R. y Nickell, S. (1986) "Unemployment in Britain", Economica, Vol. 53, No. 210 (S), pp S121 - S169.

Raymond, J.L. (1983) "Una Nota sobre Demanda de Empleo, Niveles de Actividad Económica y Salarios Reales", Papeles de Economía Española, Vol. 15, pp.276-281.

Raymond, J.L. García, J. y Polo, C. (1986) "Factores Explicativos de la Demanda de Empleo", Papeles de Economía Española, Vol. 26, pp.180-195.

Zabalza, A. (1985) "Posibilidades Recaudatorias del IVA: Algunas Hipótesis", Papeles de Economía Española, Vol. 23, pp.332-336.

Zabalza A., Molinas, C. y Lasheras, M.A. (1987) "Una Evaluación de la Política de Sustitución de Cuotas a la Seguridad Social por IVA", Documento de Trabajo VAME-D-87001, D.G. de Planificación, Ministerio de Economía y Hacienda.

**Anexo**

## ESTIMACION SIMULTANEA DE LAS ECUACIONES DE EMPLEO Y COSTE LABORAL

$$\ln E = .62 \ln E_{-1} - .45 \ln (W(1+s)/P) + .59 \ln K + .25 \ln A + .19 CU - .02 T$$

(3.75)      (3.48)                      (2.51)      (2.46)      (1.62)      (2.46)

$R^2 = .972;$        $D.W. = 1.86;$        $\text{Box-Pierce: } X^2(10) = 19.8$

$$\ln (W(1+s)/P) = 3.47 + .84 \ln (K/L) - 1.18 U + .55 (s+d+i+PREL) + .33 \ln A - .14 \Delta^2 IPC$$

(17.3) (9.4)                      (3.95) (2.04)                      (4.52) (1.2)

$R^2 = .995;$        $D.W. = 1.65;$        $\text{Box-Pierce: } X^2(10) = 9.5$

Método de estimación: mínimos cuadrados trietápicos

Período muestral : 1965 - 1985

Estadísticos "t" entre paréntesis

Fuente : Zabalza, Molinas y Lasheras (1987)

Símbolos utilizados : E: empleo; W: salario bruto nominal; P: precios de producción; K: stock de capital; A: índice de progreso técnico; CU: índice de capacidad utilizada; T: tendencia; U: tasa de paro; L: población activa; PREL: diferencia relativa entre los precios de producción y los precios de consumo antes de impuestos indirectos; IPC: índice de precios al consumo; s, d e i: tipos efectivos de, respectivamente, cotizaciones sociales, impuesto directos e impuestos indirectos; ln (.): función logarítmica.