

EL NUEVO SISTEMA DE COTIZACIÓN DE LOS AUTÓNOMOS

IVÁN ANTONIO RODRÍGUEZ CARDO

Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Oviedo

Mientras el Régimen General se caracteriza por la obligatoriedad en casi todos sus aspectos, sin perjuicio del convenio especial y de lo previsto en la DA 28ª LGSS, el RETA se ha configurado tradicionalmente sobre la base de la voluntariedad, pues el trabajador por cuenta propia contaba con una gran capacidad de decisión sobre múltiples aspectos: su inclusión misma en el caso de profesionales liberales sujetos a colegiación obligatoria cuando pueden optar por una mutualidad de previsión social alternativa; el importe de la cuota a ingresar por cotización; la tutela diferenciada de los riesgos profesionales; la protección por incapacidad temporal; o, más modernamente, el disfrute de la prestación por cese de actividad. Como es fácil de comprender, estas posibilidades de elección “a la carta” eran producto de una serie de condicionantes prácticos –e inercias históricas- que el legislador prefería no acometer. En esencia, el trabajador autónomo no cuenta con un empleador, sino que debe afrontar por sí mismo todas las obligaciones, y no siempre el negocio/actividad profesional genera un rendimiento suficiente. A la postre, se descargaba sobre el trabajador por cuenta propia la responsabilidad de decidir cómo quería ser protegido, asumiendo los riesgos de esas decisiones.

Quizá la incertidumbre sobre el futuro y el poco margen de beneficio en ciertas actividades, y quizá también cierto componente cultural, derivaron en la práctica muy generalizada por parte de los autónomos de activar una tutela de mínimos, tanto en el catálogo de contingencias y prestaciones protegidas como en el importe de las prestaciones a recibir, pues un elevado porcentaje de los trabajadores por cuenta propia decidían contribuir a partir de bases mínimas, con las consecuencias que ello generaba en el cálculo de las prestaciones posteriores. Sólo cuando se aproximaba la jubilación se detectaban elevadas subidas de las bases de cotización.

Por supuesto, esta forma de proceder genera desviaciones y situaciones de desprotección, y de algún modo constituye una anomalía para el sistema de Seguridad Social, que el legislador ha tratado de remediar eliminando progresivamente esas posibilidades de decisión. La cotización constituye uno de los últimos reductos de voluntariedad, y al que se quiere poner fin, progresivamente, a partir de 2023, como demuestra el Real Decreto-ley 13/2022, 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. Es curioso, por cierto, que el desarrollo reglamentario, al menos parcial, de esta norma se adelantase en el tiempo, pues el RD 504/2022, de 27 de junio (comentado en dos *Briefs* de 4 de julio por los profesores Guillermo Rodríguez Iniesta y Matthieu

Chabannes), fue un reglamento anticipado que en ese momento carecía verdaderamente de soporte legal adecuado, al menos en algún extremo concreto. Sea como fuere, el Real Decreto-ley 13/2022 ha procedido a una remodelación del RETA en dos aspectos, como se deduce de su título. En primer lugar, pretende establecer un nuevo modelo de cotización basado en ingresos reales. Y en segundo lugar, introduce novedades relevantes en el “desempleo” de los trabajadores por cuenta propia, la prestación por cese de actividad.

En relación con la cotización, y más allá de que la finalidad primaria de la reforma conecte con la financiación del sistema (la mejora de la protección por el incremento de las prestaciones parece más bien un efecto colateral), conviene clarificar que los cambios entran en vigor el 1 de enero de 2023, pero que el modelo de cotización basado en los «rendimientos netos obtenidos anualmente» -se potencia consecuentemente la colaboración entre la administración tributaria y las entidades gestoras y colaboradoras de la Seguridad Social- no se pondrá en marcha hasta 2032 (DA 1ª), lo que supone, por lo pronto, que durante esos nueve años se configurará un sistema transitorio (aunque se prevé que el calendario pueda acelerarse). Asimismo, debe tenerse en cuenta que las reglas de cotización a partir de 2026 no están definidas, sino que dependen de los efectos que se aprecien en la implantación de este nuevo modelo de cotización, de modo que, en realidad, el legislador sólo concreta las reglas de cotización que regirán entre 2023 y 2025, y que se recogen en las tablas de la DT 1ª.

A modo de resumen, pues no es este el lugar para efectuar un análisis pormenorizado, conviene precisar que no se elimina completamente la facultad de elegir entre una base mínima y una base máxima, pues, a diferencia de lo que sucede con los asalariados, los ingresos del autónomo no se convierten automáticamente en la base de cotización. No obstante, las posibilidades de elección, y las eventuales desviaciones, se reducen sustancialmente, porque la norma configura ahora, a partir de los «rendimientos reales declarados fiscalmente», dos «tablas», una «reducida» y otra «general», que a su vez se subdividen en «tramos», tres en la tabla reducida (que se dirige a aliviar la presión contributiva de los autónomos que perciben rendimientos netos inferiores al SMI) y doce en la tabla general. Los «rendimientos reales» determinan el tramo concreto en el que se sitúa el trabajador autónomo, y cada tramo tiene asignada una base mínima y una base máxima de cotización. Es decir, la posibilidad de elección sigue existiendo, pero en unos márgenes más constreñidos, pues en total se configuran quince tramos de cotización. Significativamente, las bases mínimas no se elevan en exceso entre cada tramo (menos de cien euros entre uno y otro como regla general), pero las bases máximas coinciden con la cuantía máxima de rendimientos del tramo en cuestión, de modo que a medida que se avanza en la escala la diferencia entre la base mínima y la máxima se incrementa. En cualquier caso, este sistema evita que un trabajador elija una base de cotización por encima de sus rendimientos reales declarados fiscalmente, lo que en cierto modo obedece también a la pretensión de evitar fraudes o disparidades entre los rendimientos pretendidamente obtenidos de la actividad y las prestaciones de Seguridad Social que puedan obtenerse.

En conjunto, el Sistema está diseñado para que los trabajadores autónomos con ingresos netos inferiores a 1.300 euros mensuales contribuyan con una cuota menor a la precedente (si habían elegido la base mínima), mientras que la cuota a ingresar superará la mínima

anterior desde los 1.700 euros de ingresos netos, con tendencia al alza cada año. En efecto, la cuota más baja en 2023 se situará en 230 euros (frente a los 294 de la mínima en 2022) y la más alta en 500, mientras que en 2025 la cuota inicial se reducirá a 200 euros y la más alta se incrementará hasta 590. Todo ello sin perjuicio, además, de cuotas reducidas al inicio de las actividades (art. 38.3 *ter* del Estatuto del Trabajo Autónomo), la llamada “tarifa plana”, que se establece en 80 euros durante doce meses entre 2023 y 2025 (DT 5ª Real Decreto-ley 13/2022).

Obviamente, un sistema como este genera cierta complejidad porque el autónomo desconoce previamente cuál será el rendimiento neto de la actividad, de modo que se actúa sobre la «previsión del promedio mensual de sus rendimientos netos anuales» (art. 308 LGSS), pero cabe variación de la base de cotización hasta seis veces durante el año natural para adaptarse a las circunstancias, si esa previsión se demuestra equivocada, y desde luego se contempla un proceso posterior de regularización de las cotizaciones tanto si las contribuciones del autónomo han sido inferiores a lo previsto, como si han sido superiores, teniendo entonces derecho a la devolución del exceso (regularización que, aunque no se indica, afectará asimismo a las prestaciones calculadas sobre bases de cotización incorrectas). Conviene precisar, por cierto, que el legislador se ha anticipado a la eventual dificultad que pueden generar los familiares colaboradores del autónomo, que en muchos casos no declaran fiscalmente rendimientos pues el negocio no es suyo, estableciendo explícitamente las reglas para calcular su base de cotización (DT 7ª Real Decreto-ley 13/2022).

Como se dijo, esta nueva norma no sólo implanta un nuevo modelo de cotización, sino que introduce novedades relevantes en la prestación por cese de actividad (arts. 327 y ss. LGSS), que tratan de aproximar esta prestación al desempleo de los asalariados. En primer lugar, se flexibiliza el período de carencia, pues ya no se exige la cotización durante los doce meses previos al cese de actividad, sino que esos doce meses pueden no ser continuados, resultando suficiente que se encuentren dentro de los veinticuatro meses inmediatamente anteriores al cese. En segundo lugar, se incorpora una posibilidad de cese parcial, es decir, un supuesto de compatibilidad entre la prestación, reducido su importe al 50%, y la continuidad del negocio, pero con menor actividad por los efectos de una causa económica, técnica, organizativa o de producción. Y, en tercer lugar, se crean prestaciones «para la sostenibilidad de la actividad» de los autónomos afectados por la activación del Mecanismo RED (DDAA 48ª y 49ª LGSS), una prestación diferente a la de cese de actividad, y con reglas y dinámica propias, como por lo demás también sucede en el caso de asalariados, cuya protección en estos casos se articula a partir de la DA 41ª LGSS, y no de la prestación por desempleo.

En fin, aun cuando la reforma es mucho más rica y merece ser examinada en mayor detalle, basten estas líneas para constatar que mientras la acción protectora ante el cese de actividad se mejora sustancialmente para acercarla al desempleo de los asalariados, la valoración sobre las consecuencias –de todo orden- en el cambio de modelo de cotización de los trabajadores autónomos resulta prematura, pues no es un sistema completamente implantado y su efectividad dependerá también, en buena medida, de la rigurosidad de los controles sobre la veracidad de los ingresos declarados. No parece, al menos hasta el momento, que las Administraciones cuenten con medios totalmente eficaces para comprobar esos datos con absoluta precisión.