

26.11.97

FISCALIDAD, EQUILIBRIOS MACROECONÓMICOS Y EMPLEO

XVL Semana de Estudios de Derecho Financiero

Cámara de Comercio de Madrid

José Luis Malo de Molina

Debo comenzar agradeciendo a los organizadores de esta Jornada de la XLV semana de Estudios de Derecho Financiero la oportunidad que me brindan de abordar el tema de la fiscalidad en España desde la perspectiva de sus implicaciones macroeconómicas, entendiéndolo por tales, sobre todo, su efecto sobre la inflación, el crecimiento y el empleo.

Aunque también debo confesar que al principio traté de resistirme todo lo que pude, dentro de los márgenes de la cortesía, dado lo arriesgado que es abordar un tema tan controvertido, sobre todo, cuando no se es un especialista en el mismo, como es mi caso.

De las tres funciones tradicionalmente asignadas a la política fiscal: asignación de recursos, redistribución de rentas y estabilización macroeconómica, es esta última la que menos consenso suscita acerca de su efectividad, aunque su discusión no está tan contaminada por la inevitable presencia de juicios de valor como ocurre con el análisis y la evaluación de las otras funciones.

En mi caso, además, la pertenencia al equipo de dirección del Banco de España me obliga a enfocar el tema otorgando la prioridad indiscutible a la estabilidad macroeconómica. Como Uds. saben, el Banco de España tiene encomendada por ley la persecución, como objetivo primordial, de la estabilidad de los precios y esa es también la configuración institucional del futuro Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), en el que el Banco de España posiblemente se integrará el próximo mes de mayo. Es inevitable, por tanto, que mi presentación de este tema tenga un claro sesgo macroeconómico pro-estabilidad y que no me pueda adentrar en una discusión sobre aspectos fiscales específicos que no conozco con precisión y que quedan lejos del ámbito de competencias del Banco de España, especialmente cuando se está discutiendo la reforma del IRPF.

* * * * *

Para comprender los principales problemas de la fiscalidad desde el punto de vista macroeconómico, es necesario tomar como punto de partida los condicionantes creados por una trayectoria reciente de rápido aumento de la presión fiscal y de déficit públicos voluminosos, que han empezado a flexionar en los últimos años ante las exigencias de consolidación presupuestaria derivadas de la aspiración de participar en la moneda única. La relación entre los ingresos fiscales y el PIB pasó desde el 30,1% en 1985 al 36,5% en 1997. El déficit público, que en 1985 era del 6,9% del PIB, en 1995 se mantenía todavía en el 6,5%, habiéndose reducido al 4,5% en 1996

y al 2,9% en 1997. Ambas realidades reflejan un crecimiento muy rápido de los gastos derivados de la actividad del sector público. Proceso que tiene causas diversas y complejas, que son la explicación última de todos los problemas fiscales, pues la finalidad recaudatoria sigue siendo la preponderante de todo el sistema fiscal, aunque, lógicamente, también cumple objetivos redistributivos a través de la progresividad y de mejora en la asignación de recursos a partir de los incentivos que genera.

Desde este punto de partida, cualquier consideración sobre las posibles tendencias futuras de nuestro sistema fiscal debe enmarcarse dentro de la tensión creada por tres polos diferentes:

1) El primer polo lo constituye la necesidad de profundizar en la senda de consolidación fiscal con una triple finalidad:

- Primera, cumplir los criterios de convergencia, meta que a la altura del ejercicio 1997, cuyas cifras son las de referencia para el examen, puede considerarse satisfactoriamente alcanzada.
- Segunda, compensar la reducción del margen de maniobra de la política monetaria, conforme va avanzando el proceso de integración de la política monetaria española en la política monetaria común, que obliga a una progresiva convergencia de los tipos de interés a corto plazo de manera que queda en manos de la política presupuestaria toda posibilidad de actuar compensatoriamente sobre la demanda privada

para estabilizar la demanda interna en una línea coherente con el control de la inflación y el mantenimiento de la competitividad.

- Y tercera, adaptarse a las exigencias del Pacto por la Estabilidad y el Crecimiento (PEC) que requiere llegar a una situación de equilibrio a medio plazo, de manera que la política presupuestaria pueda desempeñar sus funciones estabilizadoras sin incurrir en déficit excesivo.

2) El segundo polo viene determinado por la presión hacia el mantenimiento e, incluso, la ampliación de los gastos públicos como consecuencia de una fuerte demanda de gastos sociales -común a todos los países europeos- y como resultado de la tendencia a recurrir al Estado en búsqueda de protección frente a los riesgos propios de una economía de mercado. Contener y encauzar esas demandas y atenderlas por procedimientos que no impliquen mayores compromisos de gasto por parte de las AAPP es una tarea imprescindible pero muy ardua, de la que solo se pueden obtener resultados a medio plazo, por lo que es difícil esperar, a corto plazo, un alivio significativo de las necesidades recaudatorias que tiene que atender el sistema fiscal. No obstante, la progresiva eliminación del posible fraude en el cobro de determinadas prestaciones puede ofrecer un margen de maniobra para atender las necesidades de gasto que puede ser muy importante para aminorar los ingresos tributarios necesarios.

3) El tercer polo, en tensión con los dos anteriores, es el que se deriva de la completa liberalización de los mercados financieros que permite una enorme movilidad de los capitales al alcance de todos los agentes económicos. Liberalización que va a verse culminada con la moneda única, que significa la desaparición de la última barrera de segmentación como consecuencia del riesgo de tipo de cambio implícito en determinadas operaciones financieras. La supresión de las fluctuaciones cambiarias en el interior de la zona del euro conduce a una confrontación directa de los costes de producción entre todos los agentes participantes en la zona integrada. La ventaja comparativa de una empresa en sus mercados está determinada no solo por las relaciones de costes y la calidad de sus productos sino también por las relaciones tradicionales con la clientela, la proximidad a la misma y la denominación en moneda nacional de los precios de los productos que vende y de los flujos económicos con los que instrumenta su actividad. Este último factor permite un cierto grado de opacidad en la comparación entre los costes de producción denominados en las diversas monedas nacionales y ofrece, en determinadas circunstancias, un margen para su adaptación. La supresión de las monedas nacionales eliminará el elemento de fragmentación y segmentación de los mercados que este último factor suministra. Todo ello supondrá una intensificación de la competencia e inducirá importantes desplazamientos de fondos. En el mundo de la Unión Monetaria, un factor determinante de primer orden de la localización de

las inversiones y de las rentas del capital será su tratamiento fiscal, por lo que supone una situación de competencia directa entre los sistemas tributarios nacionales que, sobre todo, tiende a limitar la capacidad de recaudación a través de los tributos que gravan las rentas del capital.

De la tensión creada por estos tres polos, cabe deducir tres tendencias dominantes:

- 1) La existencia de un margen limitado para contener o reducir la presión fiscal. Dicho margen depende fundamentalmente de la capacidad para definir prioridades en la política de gasto, asumir decisiones selectivas y reducir el fraude y el crecimiento del gasto total.
- 2) La movilidad potencial de las rentas tiende a dificultar su control y a facilitar la deslocalización de las bases impositivas, por lo que las teóricas ventajas de los impuestos directos frente a los indirectos tienden a difuminarse, haciéndose más patentes sus posibles distorsiones. Ello implica una tendencia hacia la creciente imposición sobre el consumo en detrimento de la imposición sobre las rentas.
- 3) La concentración de la competencia por bases impositivas en el terreno de las rentas del capital induce a que la carga fiscal que grava rentas tienda a desplazarse hacia las rentas del trabajo.

El desarrollo de estas tendencias hacia una mayor presión relativa sobre el consumo y las rentas del trabajo tiene algunas implicaciones

potenciales sobre la estabilidad macroeconómica y el crecimiento del empleo -únicos aspectos contemplados en mi presentación- que conviene considerar con precaución.

Voy a repasar algunos aspectos muy generales de esta problemática en tres áreas principales: IVA e impuestos especiales, IRPF y cotizaciones sociales.

En relación al posible recurso al aumento del IVA y de los impuestos especiales en la línea necesaria para materializar el desplazamiento hacia la fiscalidad indirecta, el principal problema reside en el efecto alcista transitorio que genera sobre el nivel de precios. Un cambio de una sola vez en el nivel de precios no representa en sí mismo ningún riesgo importante desde el punto de vista de los equilibrios macroeconómicos. El efecto sobre la inflación debería ser puntual y pasajero. Sin embargo, para que ello sea así es imprescindible que los consumidores no traten de resarcirse de la mayor carga impositiva que soportan mediante un aumento de las rentas que perciben. Tal es el caso cuando las rentas se encuentran indiciadas con un índice de precios que se refiere a precios de mercado, es decir, sin deducir los impuestos indirectos. Y ese es precisamente el caso español, en el que los salarios mantienen una fuerte indiciación, explícita o implícita, con el IPC, que, a su vez, es un índice que incluye los impuestos indirectos. Cuando esto ocurre, las subidas de la imposición indirecta pueden afectar al crecimiento de los costes -provocando una segunda oleada de aumentos de precios- y

pueden modificar las expectativas, generando un efecto permanente sobre la tasa de inflación.

Bajo estas condiciones, el aumento de la imposición indirecta puede tener consecuencias negativas simultáneamente sobre los precios y sobre el empleo, que serán más intensas en las áreas de la economía menos expuestas a la competencia, que en algunos casos -como en ciertas ramas de los servicios- son las que tienen un mayor potencial de creación de empleo. Estas consecuencias se hicieron patentes en lo que ocurrió en 1995 cuando se recurrió a un aumento de un punto del IVA para compensar el descenso de las cotizaciones a la Seguridad Social. La recaudación por IVA se desaceleró, pasando de un crecimiento del 15% en 1994 a un 5% en 1995, cuando el consumo pasó de crecer un 5,8% a un 6,4%, siguiendo la aceleración del PIB. Este comportamiento, contrario al esperado, contribuyó a agravar el desequilibrio presupuestario creado por los menores ingresos por cotizaciones. A su vez, la inflación aumentó en más de un punto, los tipos de interés tuvieron que subir para hacer frente a los riesgos inflacionistas y el deterioro de las expectativas, junto a otros factores, condujo a una grave inestabilidad de los mercados financieros. Debe tenerse en cuenta que, en el futuro, en una situación de Unión Monetaria estos procesos, caso de producirse, tenderían a traducirse más rápidamente en un deterioro de la competitividad y en una pérdida de dinamismo económico y del empleo.

La conclusión que puede extraerse de todo esto es que, desde un punto de vista macroeconómico, el recurso creciente a la imposición indirecta -que deberá tener en cuenta la tendencia hacia la armonización a nivel europeo de los impuestos especiales- requiere descansar en un contexto de formación de las rentas asentado en una cultura de estabilidad en el que no existan hábitos generalizados de indiciación de las rentas.

Paso a hacer algunas consideraciones sobre el IRPF, aunque debo advertir que no me voy a referir a toda la problemática de un impuesto tan complejo y actualmente sometido a revisión, sino sólo a algunas cuestiones relevantes desde el punto de vista macroeconómico. En teoría, el IRPF debería gravar la renta en un sentido extensivo. Sin embargo, la situación creada por la movilidad internacional de los capitales y el desarrollo de la innovación financiera que ha tenido lugar al abrigo de la total liberalización hacen que este impuesto descansa cada vez más sobre las rentas salariales. El pensar en él como si de verdad fuera un impuesto que grava a todas las rentas solo puede conducir a aumentar las distorsiones que comporta. Como se sabe, determinadas formas de rendimientos del capital tienen un tratamiento manifiestamente más ventajoso, que pretende estimular el ahorro y evitar su deslocalización, en un contexto de perfecta movilidad internacional de los capitales. Bajo este condicionante, la progresividad que se pretende articular mediante unos tipos marginales elevados debe tener en cuenta los posibles costes de eficiencia que los mismos comportan, con el fin de minimizar su incidencia aunque sea limitando su efecto redistributivo. Los

tipos marginales elevados tienen efectos adversos sobre el mercado de trabajo, ya que desincentivan la incorporación al mismo y la búsqueda de empleo de los segundos perceptores, cuando el primero de ellos se encuentra entre los perceptores de rentas altas. Al mismo tiempo, la elevada progresividad del impuesto en tramos de renta relativamente reducida tiende a desincentivar, también, la vuelta al mercado de trabajo de aquellos perceptores de rentas bajas que se encuentren protegidos por el seguro de desempleo.

La débil intensidad en la búsqueda de puestos de trabajo favorece la permanencia del desempleo (*hystieresis*) y la escasa sensibilidad de los salarios a la situación coyuntural de la economía y de las empresas, lo que tiende a generar sesgos inflacionistas y a limitar el crecimiento potencial del empleo.

Desde este punto de vista es importante también tener presente que el IRPF forma parte de la llamada cuña fiscal -esto es, la brecha entre el salario bruto que efectivamente paga el empresario y el salario neto que finalmente percibe el trabajador-. De esta forma, todo aumento de la presión fiscal de este impuesto repercute en una ampliación de la cuña fiscal que debe transmitirse en una reducción del poder adquisitivo de los salarios o en un incremento de los costes de producción, de manera que el aumento de la presión fiscal directa tiende a provocar tensiones sobre los precios similares a las mencionadas al hablar sobre los impuestos indirectos. De manera que si

no se dan las condiciones referidas respecto a la ausencia de indiciación de las rentas, los aumentos del IRPF también pueden tener efectos negativos sobre los precios y el empleo.

En cualquier caso, donde se ven con más claridad los efectos adversos del aumento de la presión fiscal sobre las rentas del trabajo es en el caso de las cotizaciones a la Seguridad Social, que pueden contemplarse como un auténtico impuesto sobre el factor trabajo. Los aumentos de las cotizaciones suponen aumentos de los costes laborales que pueden trasladarse a precios y si los salarios están indiciados pueden generar las espirales inflacionistas ya mencionadas. Al afectar directamente a los costes laborales desincentivan la demanda de trabajo y favorecen los procesos productivos intensivos en capital y ahorradores de trabajo. Dado el carácter regresivo de este impuesto, que se deriva de la existencia de topes mínimos y máximos, el efecto desestimulante afecta, sobre todo, al colectivo con remuneraciones más bajas (trabajadores jóvenes y poco cualificados), que es donde la proporción de las cotizaciones sociales respecto al coste laboral es mayor. Además, perjudica sobre todo a las empresas nuevas y de tamaño reducido, que son las que muestran un mayor potencial de generación de empleo, ya que estas empresas son las que tienen que hacer frente a un mayor peso relativo de las cotizaciones, dada la menor incidencia de los salarios mínimos de convenio y de los pluses asociados a la antigüedad.

Del panorama trazado sobre los efectos que los diversos impuestos mencionados tienen sobre los precios y el empleo es difícil obtener conclusiones incontrovertidas, sobre todo dada la necesidad de mantener una capacidad recaudatoria suficiente para hacer frente a las líneas de gasto consideradas prioritarias y conseguir, a la vez, una consolidación fiscal duradera.

La situación del IRPF y de las cotizaciones a la Seguridad Social aconsejan una progresiva disminución de la presión fiscal sobre el factor trabajo. Ese componente es el que tiene efectos más negativos en la formación de precios y sobre la generación de empleo. En esta línea, parece necesario reducir los elevados tipos marginales del IRPF, destopar las bases máximas de cotización en la línea de lo que se viene haciendo y reducir los mínimos de cotización, por sus efectos desincentivadores sobre la contratación. En caso de poder abordarse reducciones en las cotizaciones a la Seguridad Social, debería comenzarse por las que afectan a los salarios más bajos en la línea de la experiencia holandesa, donde se han reducido para salarios inferiores a 1,15 veces el salario mínimo.

La pérdida de recaudación que se puede derivar de esa reducción de la tributación media sobre el factor trabajo debe compensarse a través de algunos impuestos indirectos. No parece aconsejable recurrir al IVA por sus efectos más claramente inflacionistas. Aunque nuestros tipos están un poco por debajo de la media, es probable que la convergencia europea en esta

materia se vaya produciendo hacia abajo, por lo que parece conveniente no moverse en dirección contraria.

Más productivo puede ser el recurso a otros impuestos indirectos que graven otro factor de la producción con escasa movilidad como es el caso de la energía o que ayuden a prevenir efectos contraproducentes sobre los recursos naturales y el medio ambiente. En general, se trata de impuestos que incorporan una carga fiscal muy inferior a la prevaleciente en los países europeos. Y esta es una línea que van a profundizar estos países en el futuro, que pretenden invertir la tendencia seguida en los últimos quince años, en los que la fiscalidad que grava el factor trabajo ha pasado de un 34,9% en 1980 a un 42% en 1995, mientras que los impuestos que recaen sobre el resto de los factores productivos (capital, energía y recursos naturales) ha descendido desde un 45% a un 35% en el mismo período de tiempo.

En síntesis, puede decirse que la necesidad de atender simultáneamente la financiación de un volumen creciente de gasto público y de consolidar una tendencia hacia el equilibrio presupuestario, en un marco de plena movilidad de los capitales, tiende a desplazar la carga fiscal hacia la imposición indirecta y sobre las rentas del trabajo.

Este movimiento puede tener consecuencias negativas sobre el empleo y la formación de los precios, que en un contexto de unión monetaria tenderán a manifestarse en forma de desajustes de la competitividad y de erosión del potencial de crecimiento.

Es muy importante ser muy cuidadoso en el manejo de estos procesos, poniendo gran énfasis en el control del crecimiento del gasto público, en la reducción del fraude fiscal, en la eliminación de las distorsiones que crean una rápida progresividad del IRPF y, teniendo en cuenta el impacto potencial sobre los precios y el empleo, de cualquier modificación de los impuestos indirectos y de las cotizaciones a la Seguridad Social.