

Artículos de Prensa

Madrid, 26 de marzo de 2014
Análisis Económico

El Mundo

Rafael Doménech
Economista Jefe
de Economías Desarrolladas
de BBVA Research

La reforma fiscal que necesita España

TRAS UNA LARGA crisis que ha destruido más de un 18% del empleo, el principal reto de la economía española es la creación de puestos de trabajo. No sólo porque una tasa de desempleo del 26% sea socialmente inaceptable, sino también porque tiene otros efectos negativos, particularmente sobre la equidad social y la sostenibilidad de las cuentas públicas. Por cada punto de reducción de desempleo el déficit público sobre el PIB disminuye unas seis décimas. La creación de empleo es, sin duda, la mejor manera de continuar la consolidación fiscal y de paliar las consecuencias de la crisis en términos de desigualdad. El crecimiento propicia un aumento de las bases imponibles y de los ingresos públicos. Al mismo tiempo, la reducción de las prestaciones por desempleo y la indispensable racionalización del gasto público deben completar el camino hacia la estabilidad presupuestaria. En este contexto la reforma fiscal debe tener claramente como objetivo maximizar el crecimiento y la creación de empleo, con una fiscalidad eficiente que garantice unas cuentas públicas equilibradas.

La propuesta que acaba de presentar la comisión de expertos para la reforma del Sistema Tributario Español persigue precisamente este objetivo. Tras una revisión sistemática, integral y detallada de nuestro sistema fiscal, no deja sin analizar ninguna opción posible. El informe incluye hasta 125 propuestas que darían lugar a uno de los sistemas tributarios más avanzados de Europa en términos de transparencia, neutralidad, sencillez, eficiencia y equidad.

Por razones de espacio no puedo realizar aquí una evaluación detallada de todas las propuestas, por lo que a continuación solo me centraré en las dos cuestiones más relevantes a la hora de maximizar la creación de empleo y garantizar un presupuesto equilibrado. La primera tiene que ver con la suficiencia, es decir, con la cuantía de los ingresos necesarios para financiar al sector público a corto plazo. Sin duda, a largo plazo el gasto público sobre PIB debe reflejar las preferencias sociales, por lo que corresponde a la sociedad, a través de sus representantes políticos, fijar dicho nivel y, por tanto, el de los ingresos con los que financiarlo. No obstante, el comité de expertos toma como referencia una horquilla entre el 37% y el 38% del PIB. Durante las dos últimas décadas el nivel estructural de gasto público se ha situado cerca del 38%. Si en esos años dicho porcentaje ha reflejado las preferencias sociales, no hay ninguna razón para suponer que ahora no lo haga. Además es difícil pensar que la sociedad pueda aceptar a corto plazo una presión fiscal mayor. Con frecuencia se afirma que ese porcentaje está por debajo de otros países de nuestro entorno (alrededor del 45%). Pero lo cierto es que esos países han llegado a ese nivel a lo largo de décadas en las que las preferencias y la tolerancia a una mayor presión fiscal han ido cambiando a medida que las administraciones públicas contaban con la confianza de la sociedad, tras haber demostrado que eran capaces de gestionar eficientemente los impuestos. La realidad es que a corto plazo esas condiciones no se dan actualmente en España y que la presión fiscal del 38% del PIB se corresponde al nivel de eficiencia de su sector público, cuando se compara con otros países de la OCDE.

De igual manera, la opción de fijar un porcentaje menor de ingresos es difícilmente justificable a corto plazo. No sólo porque resultaría inferior al nivel estructural de gasto que revelan las preferencias sociales de las dos últimas décadas, sino también porque agravaría el déficit público actual. En cualquier caso, una vez alcanzado el objetivo de estabilidad presupuestaria, nada en la propuesta del comité de expertos impide que a largo plazo crezca el porcentaje de ingresos sobre PIB, si la sociedad así lo desea, a medida que aumenta la eficiencia de las administraciones públicas y la renta per cápita, o envejece la población.

La segunda condición es conseguir una estructura fiscal que maximice la creación de empleo con la mayor equidad posible. Para ello el informe tiene en cuenta que las características del crecimiento económico presente y futuro son muy diferentes a las previas a la crisis. Entre 2003 y 2008 la recaudación aumentó en 4,5 puntos del PIB potencial con los ingresos provenientes del boom inmobiliario (lo que permitía trasladar ingresos públicos del futuro al presente), los impuestos de importaciones (financiadas en casi una tercera parte mediante endeudamiento

exterior) y las plusvalías extraordinarias de las empresas (por la transmisión de muchos activos en plena burbuja). Tras la crisis, el sistema tributario actual recauda poco y mal porque los tipos efectivos son bajos, a pesar de que los nominales son muy altos y generan muchas distorsiones económicas. La solución propuesta en el informe consiste en reducir los tipos impositivos nominales y ampliar las bases imponibles con cambios en el sistema tributario y la lucha contra el fraude. En los próximos años un crecimiento económico más equilibrado, con menor inflación y con más exportaciones, debe proporcionar unas fuentes de financiación pública más estables y recurrentes, sin los ingresos extraordinarios anteriores a la crisis.

Para crear empleo masivamente durante la próxima década hasta alcanzar los niveles previos a la crisis, se necesita una nueva fiscalidad que potencie el crecimiento mediante dos vías, como se propone en el informe. La primera es mediante los incentivos a una mayor inversión. La inversión es la base para la creación de empleo pero necesita ahorro para evitar la vuelta al enorme desequilibrio exterior anterior a la crisis. Este ahorro puede tener origen nacional o extranjero, pero en este último caso debe materializarse a través de la inversión extranjera directa para no aumentar el endeudamiento exterior. Para ello el comité de expertos propone numerosos cambios en el IRPF y en el Impuesto de Sociedades con la finalidad de promover el ahorro y la inversión, y desincentivar el endeudamiento.

La segunda vía con la que facilitar la creación de empleo consiste en reducir el precio relativo del factor trabajo respecto al consumo. El informe propone aumentar la imposición indirecta y disminuir la imposición sobre las rentas del trabajo y las cotizaciones sociales (devaluación fiscal). Argumentos teóricos y empíricos indican que la reducción de las cotizaciones sociales es más efectiva que la del IRPF. En un estudio reciente de BBVA Research hemos simulado los efectos de una devaluación fiscal consistente en reducir 3,5 puntos el tipo efectivo de las cotizaciones de la Seguridad Social y aumentar en dos puntos en el tipo efectivo de los impuestos sobre consumo. Al cabo de dos años se podrían crear 200.000 empleos a tiempo completo, con aumentos significativos del PIB y del empleo. Estos resultados posiblemente subestiman los efectos por dos razones. Primero, porque el proceso de devaluación interna en el que se encuentra la economía española favorece que los efectos sean mayores. Segundo, porque estas simulaciones asumen que a largo plazo la estructura fiscal no afecta a la tasa de desempleo. Sin embargo, la evidencia empírica sugiere que este supuesto no se verifica en la realidad, de manera que la devaluación fiscal tendría potentes efectos sobre la tasa de desempleo estructural. La evidencia en la UE es bastante concluyente: la reducción de 3,5 puntos de las cotizaciones sociales compensada con un aumento de 2 puntos de los impuestos indirectos daría lugar a largo plazo a una disminución de 3,3 puntos en la tasa de desempleo estructural.

LA PROPUESTA de reducir el precio relativo del factor trabajo respecto al consumo ha recibido tres críticas poco acertadas. La primera es que el aumento de la imposición indirecta (IVA) disminuye el consumo privado. Obviamente esto solo ocurre en un contexto estático y de análisis parcial, cuando no se tiene en cuenta la reducción de otros impuestos. Los efectos dinámicos y de equilibrio general indican que el efecto de la bajada de cotizaciones sociales domina ampliamente al de la subida de impuestos indirectos, aumentando el empleo, el PIB y el consumo privado. La segunda crítica tiene que ver con los efectos de la devaluación fiscal sobre los ingresos de la Seguridad Social. En realidad este problema no existe si se asegura que la mayor recaudación por impuestos indirectos se transfiere a la Seguridad Social, como ocurre en países como Dinamarca. Por último se argumenta que la devaluación fiscal y otras propuestas del informe son regresivas. Cuando la tasa de desempleo es del 26% la mejor política redistributiva es la creación de empleo, con mayor incidencia entre trabajadores de menores ingresos. Además, la evidencia indica rotundamente que aquellos países europeos con menores cotizaciones sociales sobre impuestos indirectos presentan menor desigualdad. Por último, la equidad se garantiza mejor con políticas selectivas de gasto (que en cualquier caso deben estar muy atentas a los efectos redistributivos de la reforma) que con la progresividad de los impuestos, que en España son ya más progresivos que en otros países europeos. En definitiva, más allá de matices o mejoras puntuales que pueden hacerse a las propuestas del comité de expertos, su informe propone una reforma fiscal integral que es la que necesita la economía española actualmente para la recuperación económica y la creación de empleo. La mejor noticia sería que se alcanzase un consenso social y político lo más amplio posible para realizar cuanto antes esa reforma fiscal.