

## **Cambios en la imposición frente a la actual crisis**

**Juan Carlos Conesa**

(Universitat Autònoma de Barcelona)

Frente a una crisis como la que nos envuelve en la actualidad surgen argumentos a favor de un impulso fiscal a la economía. Entiendo por impulso fiscal la definición de libro de texto de una política fiscal expansiva (aumento del gasto público, reducción de impuestos, o ambos). La lógica detrás del argumento se puede sustentar desde puntos de vista teóricos bastante dispares.

Desde una óptica keynesiana tradicional un impulso fiscal debiera incrementar la demanda agregada acercándola al output potencial. Este argumento aplica directamente tanto a un incremento del gasto público como a una reducción impositiva. Sin embargo, dicho enfoque dice poco acerca de la conveniencia de una u otra alternativa o acerca de qué figura impositiva sería más efectiva como impulso al gasto de los hogares.

Desde una óptica más neoclásica u ortodoxa, la política fiscal óptima en un entorno de ciclos económicos consistiría en suavizar las distorsiones a lo largo del tiempo. Bajo esa perspectiva, los tipos impositivos sobre la renta del trabajo y el consumo debieran permanecer relativamente constantes en el tiempo, mientras que los impuestos sobre el rendimiento del capital debieran depender del estado de la economía para proveer un seguro frente a las oscilaciones en la renta de los hogares. Si a esto se une el hecho de que una parte importante del gasto público (al menos parte importante de las transferencias) es contracíclico, el resultado final es que este enfoque teórico, pese a sus diferencias con el enfoque keynesiano tradicional, prescribe igualmente una política fiscal expansiva como respuesta a una crisis. El enfoque neokeynesiano buscaría fundir en un mismo marco teórico ambos enfoques, por lo que la respuesta también coincide.

Ahora bien, en lo que respecta a las diferentes alternativas de implementación real de una política fiscal expansiva, sus ventajas e inconvenientes y sus previsibles consecuencias, debemos tener en cuenta aspectos adicionales. En los últimos años ha habido en círculos académicos un gran impulso del análisis de política fiscal óptima con agentes heterogéneos y mercados incompletos

que puede ayudar a evaluar las diferentes alternativas, y a esto dedico el resto de este escrito.

En este sentido, la pregunta crucial es hasta qué punto una reducción de la imposición se traslada inmediatamente a un mayor gasto de los hogares. La observación actual de que el ahorro de los hogares está incrementando apunta a un impacto relativamente menor, dado que los hogares ajustan sus planes de consumo actuales en función de sus expectativas de renta futura y su evaluación de los potenciales riesgos, y no tanto en función de la secuencia temporal de los impuestos.

De hecho, el Teorema de la Equivalencia Ricardiana sugiere que los déficits públicos y la política de deuda pública periodo a periodo tienen nulo impacto sobre los planes de acción de los hogares. Bajo esta perspectiva sólo se trasladan a un incremento real del gasto las rebajas impositivas a los hogares que se enfrentan a restricciones de liquidez, puesto que estos hogares no se comportan de forma ricardiana. En la actual crisis las restricciones de crédito son severas, constituyen un elemento crucial de la problemática existente y no pueden ser ignoradas.

¿Qué tipo de hogares tiende a sufrir de forma más pronunciada las restricciones de liquidez? Creo que no es controvertido afirmar que se trata de los hogares en los extremos inferior y superior respecto a edad (es decir, los más jóvenes y más mayores) y con niveles de renta inferiores, y los hogares con un nivel de deuda (fundamentalmente hipotecaria) considerable. Además, suelen ser los hogares que sufren restricciones de liquidez los que se ven más afectados por las recesiones como la que observamos actualmente. Por lo tanto parece lógico, tanto desde un punto de vista de eficiencia como desde la perspectiva de la equidad, dirigir de forma específica las potenciales rebajas fiscales a los hogares con restricciones de liquidez y que se vean más afectados por la actual coyuntura económica. Dirigir las rebajas fiscales al conjunto de la población no sería equitativo, y muy probablemente ni tan siquiera fuera efectivo para el estímulo de la demanda en el corto plazo.

Una buena noticia es la reducción sustancial del Euribor, que ya constituye por sí misma una inyección de liquidez a los hogares con alto nivel de endeudamiento. Quizás no sea suficiente, pero sin duda contribuye. La cuestión de si debiera introducirse una inyección de liquidez adicional vía rebajas impositivas para estos hogares excede los objetivos de estas páginas. Muchas voces cuestionan las intervenciones masivas que están sobre la mesa.

En todo caso, si así se decidiera, ¿cuál sería la forma más efectiva de inyectar liquidez a los hogares que más sufren las restricciones de liquidez que observamos en la actualidad?

A continuación repaso las diferentes alternativas de política fiscal expansiva y su efectividad como potencial estímulo del gasto.

### **El incremento del gasto público**

Se suele argumentar que el incremento del gasto público es la forma más directa de estimular la economía, aunque cabría esperar una respuesta a la baja del gasto privado. Lo cierto, sin embargo, es que la capacidad de respuesta de las administraciones públicas suele ser limitada. Por un lado, algunas de las transferencias públicas a los hogares ya actúan de forma automática, como es el caso de los subsidios al desempleo. Sin embargo, el resto de transferencias y gasto público depende de forma directa de los presupuestos públicos y los procedimientos parlamentarios y administrativos necesarios para su implementación.

La aprobación de nuevos proyectos de inversión pública, o el incremento del gasto en educación o pensiones, por ejemplo, requieren de un procedimiento administrativo que limita la capacidad de respuesta rápida. La prudencia, por tanto, es crucial en este sentido, dado que un estímulo del gasto hoy no es lo mismo que un estímulo del gasto que se hace efectivo a doce meses de hoy. Nadie puede predecir a ciencia cierta cuánto durará esta recesión, y resultaría contraproducente un estímulo adicional cuando la economía privada estuviera justamente dando señales de recuperación.

En conclusión, existen razones para pensar que los estabilizadores automáticos ya cumplen un papel de impulso fiscal por la vía del gasto público y transferencias, y que los grandes proyectos de inversión debieran realizarse en función de criterios de conveniencia a largo plazo, y no necesariamente como respuesta inmediata a una coyuntura desfavorable. Más aún, dichos estabilizadores automáticos inciden de forma directa sobre los hogares que más lo necesitan y que más potencial tienen para trasladar rebajas fiscales a gasto.

### **La reducción de la imposición sobre la renta del trabajo**

Los hogares pagan impuestos sobre la renta una vez al año, de forma que los retrasos administrativos aplican también en este caso. No obstante, las retenciones que se aplican sí que tienen una capacidad de respuesta inmediata, así como los anuncios de futuras reducciones impositivas pueden tener un impacto hoy.

Con respecto a los hogares trabajadores jóvenes y con niveles de renta inferiores las reducciones del tipo impositivo marginal sobre la renta del trabajo (que suele ser la única fuente de renta para estos hogares) debe tener relativamente poco impacto, pues se trata de hogares cuya renta excede en poca cuantía los mínimos exentos en el IRPF y el impacto distorsionador de la imposición sobre el trabajo es mínimo. En todo caso, una ampliación de los mínimos exentos y deducciones por trabajo por cuenta ajena debiera tener un mayor impacto que las reducciones de tipos impositivos marginales. Asimismo, estos hogares son los que tienen una mayor propensión a verse afectados por el desempleo, por lo que el seguro de desempleo juega un papel crucial y automático de transferencia de renta a estos hogares con restricciones de liquidez. Las actuales propuestas de aumentar el periodo de percepción del seguro de desempleo sin duda ayudan a mejorar las perspectivas de dichos hogares, aún a costa de agravar los problemas de riesgo moral inherentes a este tipo de prestaciones.

Por otro lado, los hogares mayores y con nivel de renta baja también tienen tendencia a experimentar restricciones de liquidez. Sin embargo, las pensiones constituyen la fuente fundamental de renta de dichos hogares, por lo que el impacto de la actual crisis sobre su renta disponible debiera ser nulo, y la cuantía de su fiscalidad vía el IRPF es por definición muy baja. Más que por una rebaja impositiva, sus restricciones de liquidez se alivian con un incremento de las pensiones mínimas, pero la bondad o no de dicha política no tiene nada que ver con la actual crisis.

### **La reducción del gravamen del consumo**

Puede que la reducción del gravamen del consumo tenga la virtud de necesitar de un proceso de procedimiento administrativo más corto que en el caso de la imposición sobre la renta, aunque existe el tema controvertido de la coordinación dentro del marco de la Unión Europea, tema sobre el que volveremos más tarde. Una reducción permanente en el gravamen del consumo debiera evaluarse en función de si constituye una buena medida en el largo plazo, pero no como una respuesta coyuntural a la crisis.

Una alternativa, como proponía recientemente Xavier Sala-i-Martin, sería realizar una reducción temporal del IVA. Evidentemente, una reducción del IVA durante un periodo limitado de tiempo podría generar un mayor impulso al consumo. La cuestión es cuánto mayor. Obviamente el impacto más sustancial debiera recaer sobre el consumo de bienes duraderos. Parece razonable pensar que su impacto sobre el consumo de bienes no duraderos, en cambio, debiera ser más limitado. En términos técnicos, la respuesta dependería de la elasticidad intertemporal de sustitución, o para describirlo en forma más mundana hágase el lector la siguiente pregunta: ¿cuánto más estaría dispuesto a ir a restaurantes durante 2009 y reducir las visitas durante 2010 si el IVA fuera del 12% en 2009 y del 16% en 2010?

En cuanto a los bienes duraderos (coches, electrodomésticos, etc) sí que podría darse un impacto sustancial para los hogares no sujetos a restricciones de crédito. De hecho, son las ventas de dichos bienes las que han experimentado una mayor caída con la crisis. Ahora bien, la duda es si una reducción temporal del IVA sobre bienes duraderos tiene un impacto sobre el consumo permanente o sólo implica una redistribución en el tiempo. Me explico, si reducir el IVA durante el 2009 implica que se estimula el consumo y las ventas para salir de la crisis, o sólo que algunas de las ventas proyectadas por los hogares para el 2010 se adelantan a los últimos meses de 2009. Dado que la rebaja fiscal es temporal no debiera afectar a la renta permanente, por lo que sólo implica un cambio en los precios relativos del consumo entre periodos, resultando en una reasignación temporal del consumo. Para entendernos: pan para hoy y hambre para mañana.

En cualquier caso, las rebajas temporales en la imposición indirecta podrían activar la demanda de consumo de bienes duraderos para aquellos hogares que no padecen restricciones severas de liquidez, justamente aquellos menos afectados por los cambios en la coyuntura económica. En cambio, debiera tener poco impacto sobre los hogares con restricciones de liquidez y sobre el consumo de bienes no duraderos.

### **La reducción y/o reestructuración de la imposición sobre las rentas del capital**

Hasta el momento no hemos comentado nada acerca del papel de las rebajas en la imposición como estímulo a la inversión. Promover la inversión empresarial conlleva una doble virtud: estímulo de la demanda agregada en el

corto plazo, y mejora de la productividad del trabajo en el futuro, siendo esta última una de las asignaturas pendientes de nuestro sector productivo.

En el caso de las sociedades, las empresas se enfrentan a un impuesto de sociedades, a la vez que las distribuciones de beneficios (de forma directa vía dividendos, o de forma indirecta vía plusvalías) se ven sujetas a imposición vía IRPF. Existen argumentos teóricos de eficiencia que apuntan a la conveniencia de sustituir la imposición sobre la renta de sociedades por imposición sobre las distribuciones de beneficios. Este tipo de propuestas, al menos en el momento de su puesta en marcha y quizás de forma permanente, tiene además la virtud de constituir un estímulo a la inversión.

Una reestructuración de la imposición sobre las rentas del capital no necesariamente implica una disminución neta del gravamen de las rentas del capital. Determinar si resulta conveniente o no disminuir el gravamen neto de las rentas del capital es un argumento diferente que está sujeto a un intenso debate intelectual en el ámbito académico. En todo caso parece sujeto a menos disputa que una reestructuración del gravamen de las rentas del capital disminuye ciertas distorsiones a la vez que cumple un papel de estímulo de la inversión.

### **Un mensaje de precaución**

Las grandes reformas fiscales se deben realizar por motivos de eficiencia (eliminación de distorsiones, promover una mejor asignación de recursos, etc). En cambio, medidas temporales diseñadas explícitamente para hacer frente a una coyuntura desfavorable debieran tomarse con una dosis considerable de cautela. La razón fundamental es que las medidas excepcionales tomadas por las autoridades modifican las expectativas con respecto a las cuales los hogares tomarán sus decisiones en el futuro. Por ejemplo, si los hogares esperan una respuesta agresiva de rebajas impositivas durante tiempos difíciles, entonces una menor actividad económica en cualquier momento futuro podría convertirse en una recesión por la respuesta de los agentes de reducir el gasto en previsión de rebajas fiscales por llegar.

En la jerga de los académicos, la política impositiva está plagada de problemas de inconsistencia temporal. En ese sentido establecer reglas de política claramente definidas, y el compromiso de las autoridades para no desviarse de éstas, contribuye a anclar las expectativas de los agentes económicos evitando efectos perversos como el ejemplo del párrafo anterior. Por ello resultan

preferibles estímulos fiscales que actúan de forma automática (como es el caso de los seguros de desempleo) que la discrecionalidad excesiva en la introducción de cambios sustanciales en la legislación fiscal.

Otro argumento no trivial para la precaución es el tema de la coordinación de políticas dentro del ámbito de la Unión Europea. Parece razonable pensar que la discrecionalidad de las autoridades fiscales de los estados, dentro de un marco monetario unificado, podría conducir a una carrera de rebajas impositivas de la cual no surgiera ningún ganador.

### **A modo de conclusión**

La propuesta de una política fiscal expansiva frente a la crisis tiene amplia base teórica. Sin embargo, no todas las medidas son equivalentes. Medidas dirigidas a inyectar liquidez a los hogares que sufren restricciones de crédito son a la vez equitativas y eficientes en cuanto a su mayor potencial de impacto sobre el gasto final de los hogares. Las inyecciones automáticas (caída del Euribor, seguro de desempleo, etc) tienen además la virtud de no modificar las expectativas de los hogares que pudieran generar efectos perversos en el futuro. Si se considerara que dichos mecanismos automáticos no son suficientes, es probable que una ampliación de los mínimos exentos en el gravamen de las rentas del trabajo fuera una medida efectiva de inyección adicional de liquidez a los hogares más vulnerables, si bien sufre de un retraso en su implementación que incita a la cautela.

Por último, una reestructuración permanente de la imposición de las rentas del capital, gravando más la distribución de beneficios frente a la renta de las empresas sin necesariamente disminuir el gravamen final efectivo, podría aportar beneficios adicionales por su impulso a la inversión presente y a la productividad futura.