

Política presupuestaria y nueva normalidad

*José Félix Sanz-Sanz
Desiderio Romero-Jordán*

PATRONATO

Isidro Fainé Casas (Presidente)

José María Méndez Álvarez-Cedrón (Vicepresidente)

Fernando Conlledo Lantero (Secretario)

Carlos Egea Krauel

Miguel Ángel Escotet Álvarez

Amado Franco Lahoz

Manuel Menéndez Menéndez

Pedro Antonio Merino García

Antonio Pulido Gutiérrez

Victorio Valle Sánchez

Gregorio Villalabeitia Galarraga

DIRECTOR GENERAL

Carlos Ocaña Pérez de Tudela

Elaboración: Observatorio Funcas de Economía Pública (OFEP)

Edita: **Funcas**
Caballero de Gracia, 28. 28013 Madrid

POLITICA PRESUPUESTARIA Y NUEVA NORMALIDAD

I. SITUACIÓN DE PARTIDA

La “nueva normalidad” que acabamos de estrenar debe interpretarse más como una oportunidad de mejora que como un lastre para la economía europea. El Banco Central Europeo, y los bancos centrales nacionales, han cumplido adecuadamente con el papel asignado en la contención de la crisis del COVID-19 en su fase inicial. Sin embargo, en materia de política fiscal, las capacidades de la Unión Europea están más limitadas. En la fase de recuperación deberán ser los países de la Unión quienes, de manera individual, vigilen sus políticas presupuestarias, racionalizando el gasto público y aumentando la recaudación sin dañar ni al tejido productivo ni al crecimiento económico. **La recuperación únicamente será exitosa si los esfuerzos se concentran en potenciar el crecimiento económico. Sin crecimiento no habrá recuperación.** En esta nueva fase de recuperación, la política fiscal deberá también buscar un reparto equitativo de los costes económicos de la pandemia, tanto por capacidad económica como intergeneracionalmente. No obstante, los esfuerzos relativos que requerirán estos ajustes no serán iguales en todos los países y estarán inversamente relacionados con la salud de las cuentas públicas al inicio de la pandemia. Entre los países mejor posicionados, entre los que desafortunadamente no se encuentra España, cabe destacar a Austria, Alemania, Países Bajos, Dinamarca, Portugal, Irlanda, Finlandia, Suecia, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia o Lituania. Todos ellos, con unas cuentas públicas saneadas y solventes. El mérito de estos países se encuentra en su firme compromiso por mantener su gasto público estructural en niveles sostenibles y haber acometido reformas de calado para flexibilizar sus mercados de trabajo y asegurar la viabilidad de sus sistemas públicos de pensiones. Este es el rédito de los deberes bien hechos.

Por el contrario, España parte de una situación más adversa precisamente por la ausencia de las reformas estructurales que nuestra economía lleva reclamando desde hace décadas. Ejemplos de estas reformas no acometidas son la educativa, la inacabada flexibilización del mercado laboral y especialmente la sostenibilidad del sistema público de pensiones. Otra de las reformas pendientes que tiene una mayor urgencia es el rediseño del sistema fiscal para mantener e incluso mejorar su capacidad recaudatoria sin dañar el crecimiento. Estas reformas exigen la implementación de un plan urgente plurianual, idealmente consensuado por las principales fuerzas políticas, que diseñase las acciones a tomar en cada uno de los ámbitos. Estas reformas deben hacerse compatibles con las extraordinarias necesidades de gasto generadas por la pandemia del COVID-19, así como con la reducción en el largo plazo de los desorbitados niveles de déficit y deuda pública ya alcanzados a mediados de 2020, y que con toda seguridad empeorarán en el futuro inmediato.

Evidentemente, el sacrificio que acarreará a la sociedad española el cumplimiento de este plan de acción va a ser más intenso que el de nuestros vecinos europeos arriba mencionados.

II. RETOS PRESUPUESTARIOS PARA LA CONSOLIDACIÓN FISCAL

El proceso de consolidación fiscal, compatible a su vez con las nuevas necesidades de la pandemia y sus efectos económicos, debe basarse en la optimización del presupuesto público, tanto por el lado de los ingresos como por el del gasto. Como se reconoce en Alesina, Favero y Giavazzi (2019), las medidas de ajuste presupuestario pueden descansar en la reducción del gasto público y/o en el aumento de impuestos. Ambas alternativas responden a una política de austeridad presupuestaria. No obstante, **la austeridad basada en la reducción del gasto público es la alternativa más eficaz para contener el déficit y la deuda**. Trabajos recientes como los de Fournier y Johansson (2016) o Bandrés y Gadea (2019, 2020) refuerzan la idea de que la contención del gasto público es la estrategia óptima para sanear las cuentas públicas, al identificar una relación inversa entre nivel de gasto público y crecimiento. Esto significaría que aumentos del gasto público, especialmente del gasto corriente, supondrían una rémora para el crecimiento y, por tanto, para la consolidación fiscal y la recuperación económica.

Respecto al uso de los impuestos para sanear las cuentas públicas, debe tenerse en cuenta que éstos no son gratuitos en términos de coste social, al generar distorsiones en el funcionamiento de la economía. De ahí que Alesina, Favero y Giavazzi (2019) reconozcan que entre las dos formas de austeridad que existen –i.e. reducción del gasto público o subida de impuestos–, el aumento de impuestos sea la menos eficaz para alcanzar la estabilidad presupuestaria.

La consolidación fiscal basada exclusivamente en subidas impositivas, como propone el gobierno, asume implícitamente que la asignación del gasto público es óptima. Es decir, que no existe gasto superfluo, innecesario o prescindible en una situación extrema como la actual, que exija su revisión, reasignación o eliminación. Por ello, antes de plantear cualquier subida impositiva, que probablemente será necesaria, es prioritaria la evaluación de cada uno de los programas de gasto público para determinar su oportunidad en la actual coyuntura. **La situación actual ofrece una excelente oportunidad de implementar un presupuesto base cero que permita priorizar el gasto público en las complicadas circunstancias del momento presente**.

III. IMPUESTOS SOBRE EL CONSUMO

Por lo que respecta al potencial ajuste que pueda requerirse en los impuestos, debe tenerse en cuenta los efectos negativos que éstos generan sobre el crecimiento económico, especialmente cuando el nivel de sacrificio fiscal exigido a los contribuyentes españoles está entre los más altos de su entorno (Sanz-Sanz y Romero-Jordán, 2020). La evidencia empírica disponible confirma que los impuestos que más deterioran la capacidad de crecimiento de las economías son las cotizaciones sociales, el impuesto de sociedades (IS) y el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF). Por el contrario, los impuestos sobre el consumo son los que menos lo menoscaban (Arnold *et al.*, 2011; Bosca, Doménech y Ferri, 2017; Gemmell *et al.*, 2011, 2018; Romero-Jordán, Sanz-Labrador y Sanz-Sanz, 2020; Sanz-Sanz y Sanz-Labrador, 2013). Este es un argumento de peso para aumentar la proporción de los impuestos indirectos en detrimento de los directos. Existen, además, otras dos razones que justifican el reequilibrio de la estructura del sistema fiscal español en favor de los impuestos sobre el consumo, especialmente el IVA. En primer lugar, la recaudación de IVA existente en España es, en términos relativos, una de las más bajas de la UE-15 debido a la amplitud de las bases gravadas a tipos reducidos (Romero-Jordán y Sanz-Sanz, 2018). Según la AIReF (2020) **el gasto fiscal generado por los tipos reducidos en España se aproxima a los 17.800 millones de euros anuales**, lo que supone más del 55% del total de los beneficios fiscales concedidos en las grandes figuras impositivas españolas en 2019 o el 25% de la recaudación de IVA en ese mismo año. Por otra parte, **el IVA es un impuesto progresivo sobre el gasto de los hogares** como así lo confirman los numerosos trabajos

disponibles de: Argimón, González-Páramo y Salas (1987); Mayo y Salas (1994); Avellaneda y Maldonado (2002); Sanz-Sanz *et al.* (2003); Romero-Jordán (2017); OCDE (2014); Thomas, (2020). El argumento de la equidad vertical no es por tanto un obstáculo a un potencial aumento de la presión fiscal por IVA. El incremento en la recaudación del IVA podría conseguirse a través de la reestructuración de los tipos reducidos, revisando las bases afectadas y manteniendo la estructura de tipos, o pasando de los dos tipos reducidos actuales a uno solo, como sucede en Alemania, Austria o Países Bajos (Romero-Jordán y Sanz-Sanz, 2018).

En cuanto a los impuestos especiales, existe margen para aumentar los gravámenes sobre carburantes, equiparando la fiscalidad de gasolina y diésel, lo que añadiría 1.300 millones de euros adicionales de recaudación. Respecto al tabaco, podría igualarse la fiscalidad de la picadura a la de los cigarrillos, habida cuenta de que sus efectos nocivos sobre la salud son similares, evitando a su vez el efecto sustitución entre las distintas labores del tabaco (Burguillo, Romero-Jordán y Sanz-Sanz, 2019). En cuanto a las bebidas alcohólicas, una opción es aproximar la fiscalidad, tanto de cerveza como de bebidas espirituosas, a la de nuestros vecinos europeos. Estos impuestos especiales sobre el consumo de productos nocivos para la salud aportan además efectos positivos sobre el medio ambiente (imposición verde) e inducen ganancias de equidad en salud.

Debe tenerse en cuenta que esta propuesta de subida de los impuestos sobre el consumo, además de ayudar a generar recaudación extra para reducir déficit, debería permitir disminuir los actuales niveles de los impuestos más agresivos al crecimiento económico —i.e. IRPF e IS—, lo que facilitaría la reducción del peso de los impuestos directos en España, en línea con lo que ocurre en los países de nuestro entorno.

IV. IMPUESTO SOBRE LA RENTA PERSONAL

El IRPF acumula pasivos importantes que denotan un agotamiento de su diseño actual. Una de sus mayores limitaciones es la desfiscalización selectiva a la que ha sido sometido desde hace décadas. El IRPF pierde contribuyentes efectivos en ambos extremos de la distribución de la renta. En la cola inferior, la pérdida de contribuyentes se caracteriza por la eximente legal del pago de cuotas positivas a contribuyentes considerados de nula capacidad económica. La segunda “hemorragia” de contribuyentes se produce en el extremo opuesto de la distribución de la renta, es decir en la cola alta. Esta segunda leva de contribuyentes se caracteriza por la autoexclusión de personas físicas que, haciendo uso de tácticas de planificación fiscal, consiguen salir, normalmente en el límite de la legalidad, de la órbita tributaria del IRPF para entrar en la del IS, menos gravoso. Esta pérdida de contribuyentes supone una reducción de la base imponible y, por tanto, de la capacidad recaudatoria del IRPF. Es decir, la erosión de la base imponible del IRPF no solo se produce por un deterioro de su definición legal sino también por una reducción sistemática y mantenida en el tiempo del número de contribuyentes con cuotas positivas. A pesar de estos argumentos, bajo una aparente defensa del principio de justicia, España lleva asistiendo desde hace décadas a un proceso silencioso, y peligrosamente inadvertido, de quebranto del principio de generalidad, al excluir del pago del impuesto a un número creciente de contribuyentes que teniendo capacidad económica, por pequeña que esta sea, no pagan IRPF alguno. Este fenómeno ha hecho que, actualmente, la cantidad de contribuyentes expulsados del IRPF haya alcanzado cifras preocupantes. A título ilustrativo, en el último lustro, de un total de 20 millones de declaraciones presentadas anualmente de media, en torno a 7 millones de declaraciones anuales no paguen ni un solo euro en su declaración de IRPF. Si a esto añadimos los no obligados a presentar declaración, cuyo número supera los 3,5 millones de individuos anuales, la recaudación generada por las rentas personales durante este periodo realmente esta soportada por el 55% de los perceptores de rentas. Este desolador panorama es el resultado de haber interiorizado falazmente que, cualquier reforma de IRPF, debe eximir del pago del impuesto a un número creciente de perceptores de rentas, a pesar de que tengan capacidad económica.

Otro problema del IRPF es que se ha convertido en un impuesto “multiusos” que debe atender a cualquier iniciativa política. De este modo, el IRPF ha ido incorporando multitud de elementos en su estructura con la intención declarada, y casi nunca conseguida, de resolver un amplio espectro de problemas socioeconómicos: vivienda, mecenazgo, transferencias de rentas, políticas sociales, fomento del empleo, desarrollo empresarial, iniciativas culturales o políticas familiares, entre otras.

En definitiva, el IRPF se ha transformado, con el paso de los años, en un “cajón de sastre”. Por lo que no sorprende que su capacidad recaudatoria se haya visto erosionada significativamente y que se haya convertido en un impuesto de errático diseño y confusos objetivos. No obstante, debe decirse que la recaudación del IRPF no ha dejado de crecer desde la última crisis, a costa de un sacrificio fiscal desorbitado de las clases medias y altas, que son las únicas que realmente pagan el impuesto. Por tanto, el IRPF debe simplificarse, debe ampliar la definición legal de su base imponible y debe generalizar su aplicación, reincorporando a esa gran masa de perceptores de renta que actualmente no pagan el impuesto.

Esto permitiría, junto a la propuesta de reforma de los impuestos indirectos referida más arriba, reducir los tipos marginales del IRPF sin menoscabo de su capacidad recaudatoria. En este sentido, es importante hacer notar que, a pesar de los discursos populistas, la eficacia recaudatoria del IRPF se concentra en los tipos impositivos de los primeros tramos de la tarifa (Sanz-Sanz, 2019). Lo que evidencia que si realmente se quiere conseguir recaudación, inevitablemente deben elevarse los tipos marginales bajos y medios y no tanto los altos, cuya eficacia recaudatoria es muy inferior.

V. IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES

La inversión productiva constituye un elemento fundamental de la demanda agregada y, por tanto, de la capacidad de crecimiento de las economías en el largo plazo. El IS es, de todos los impuestos existentes, el que mayor impacto tiene sobre el nivel, composición y financiación de la inversión. Auerbach, Devereux y Simpson (2010) identifican tres ámbitos en la toma de decisiones de las empresas que realizan inversiones multinacionales, cada una de ellas influenciada por nociones diferentes de tipos de gravamen. Así, la localización geográfica de las inversiones viene influenciada por la rentabilidad neta de impuestos (*i.e.* el tipo medio), el tamaño de la inversión por el tipo marginal y la asignación territorial del beneficio por el tipo nominal. Esto implica que la neutralidad del IS exigiría que todo proyecto de inversión soportase un tipo efectivo marginal, medio y estatutario igual en todas las jurisdicciones fiscales. La consecución de esta neutralidad requeriría un grado de cooperación internacional más allá de lo que razonablemente cabe esperar. Por ello, la ausencia de incentivos para la coordinación impositiva alienta la competencia fiscal, que puede darse en términos de niveles de imposición media (para atraer capital), marginal (para influir en el tamaño del proyecto de inversión) o estatutaria (si lo que se pretende es captar bases liquidables de empresas multinacionales). Es decir, los gobiernos tienen diferentes márgenes sobre los que competir con efectos muy dispares sobre la economía real y la recaudación impositiva.

Es esta competencia fiscal la que ha generado la transferencia de bases imponibles hacia jurisdicciones con tipos estatutarios y/o medios más reducidos como Irlanda, Luxemburgo o Países Bajos a costa de generar pérdidas recaudatorias al resto de países (Romero-Jordán y Sanz-Sanz, 2020). La solución a este problema pasa inexcusablemente por acuerdos internacionales en dos ámbitos:

- A escala mundial, la propuesta liderada por la OCDE, actualmente en punto muerto, que pretende establecer un tipo mínimo de gravamen del 15% a las multinacionales sobre una base armonizada.
- A escala europea, rompiendo el principio de unanimidad para la toma de decisiones sobre materias fiscales, tal como recoge la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo en enero

de 2019. Esta acción allanaría el camino para implementar una base armonizada del impuesto de sociedades.

Las soluciones parciales, como el “Impuesto sobre determinados servicios digitales”, que se encuentra en fase de trámite parlamentario en España, tendrán un alto coste sobre las exportaciones españolas debido a potenciales guerras comerciales. Por este motivo, antes de establecer este tipo de impuestos unilateralmente, “a las bravas”, debe efectuarse un análisis de los costes económicos y recaudatorios que acarrearía a nuestra economía.

El impuesto de sociedades no ha recuperado el nivel de recaudación previo a la crisis de 2008. Se trata de una situación anómala dentro de los países de nuestro entorno solo equiparable a Italia (Romero-Jordán y Sanz-Sanz, 2020). Debe tenerse en cuenta que un mismo nivel de recaudación puede alcanzarse con diferentes combinaciones de amplitud de las bases imponibles y de los tipos medios de gravamen. Respecto de la UE-15, el IS español se caracteriza por tener una base estrecha de gravamen –el 15,4% del PIB en 2017– con un tipo medio moderado (13,9%). No obstante, los cambios introducidos en la estructura del impuesto desde 2011 han ido encaminados esencialmente a aumentar el tamaño de las bases manteniendo, con pequeñas fluctuaciones, los tipos medios de gravamen. Las líneas maestras de reforma del IS deben incrementar el tamaño de las bases sin recurrir a elevaciones en el tipo nominal del impuesto. La apuesta decidida por la ampliación de las bases imponibles podría permitir futuras reducciones del tipo nominal como mecanismo para atraer inversión internacional. La evidencia muestra que una reducción en los tipos impositivos medios y marginales tiene efectos positivos sobre la productividad total de los factores (PTF), al mejorar la rentabilidad de la inversión (Romero-Jordán, Sanz-Labrador y Sanz-Sanz, 2020). Una reforma de esta naturaleza es factible si tenemos en cuenta que el montante estimado de beneficios fiscales en el IS alcanza los 3.461 millones de euros, equivalentes al 12,5% de la recaudación del IS.

VI. SÍNTESIS

En definitiva, en el ámbito presupuestario tenemos el reto de hacer frente a los costes económicos del COVID-19 sin olvidarnos de sanear nuestras maltrechas cuentas públicas. La difícil situación en la que nos encontramos puede ser aprovechada para repensar la política presupuestaria nacional y diseñar un plan plurianual de corrección de los desequilibrios de nuestra economía. En este sentido, antes de plantear cualquier subida impositiva es prioritario evaluar los programas de gasto público. No obstante, ante la más que probable necesidad de incrementar los ingresos, la opción más acertada en favor del crecimiento económico es acudir a la imposición sobre el consumo. Sin crecimiento económico no habrá recuperación sostenible.

REFERENCIAS

AIREF (2020). *Spending Review 2019/ 2020. Beneficios Fiscales*. Julio 2020. Madrid: AIREF.

ALESINA, A., FAVERO, C. y GIAVAZZI, F. (2019). *Austerity. When it works and when it doesn't*. Princeton University Press.

ARGIMÓN, I., GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. y SALAS, R. (1987). ¿Quién pagaba los impuestos indirectos en España? Un ejercicio de reparto de la carga impositiva indirecta en 1980. *Hacienda Pública Española*, 104, pp. 99-127.

ARNOLD, J., BRYNS, B., HEADY, C., JOHANSSON, Å., SCHWELLNUS, C. y VARTIA, L. (2011). Tax policy for economic recovery and growth. *Economic Journal*, 121, February, 2011, F59-F80.

AVELLANEDA, P. y MALDONADO, J. (2002). Incidencia personal de la imposición indirecta: una estimación para España. *Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales*, 43, pp. 77-122.

AUERBACH A. J., DEVEREUX M. P. y SIMPSON H. (2010). Taxing Corporate Income. En: Institute for Fiscal Studies (editor), *Dimensions of Tax Design. The Mirrlees Review*. Oxford University Press.

BANDRÉS, E. y GADEA, M. D. (2019). Investigating casual relations between public spending and economic growth in Europe. *Revista de Economía Mundial*, 51, pp. 51-78.

— (2020). Gasto público y crecimiento económico en los países de la OCDE, 1964-2018. *Papeles de Economía Española*, 164, pp. 164-188.

BOSCA, J. E., DOMÉNECH R. y FERRI J. (2017). Estructura fiscal, crecimiento económico y bienestar en España. *Papeles de Economía Española*, 154, pp. 250-264.

BURGUILLO M., ROMERO-JORDÁN, D. y SANZ-SANZ J. F. (2019). Efficacy of the tobacco tax policy in the presence of product heterogeneity: A pseudo-panel approach applied to Spain. *Health Policy*. <https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2019.06.011>

FOURNIER, J. M. y JOHANSSON, Å. (2016). The effect of the size and the mix of public spending on growth and inequality. *OECD Economics Department Working Papers*, 1344.

GEMMELL, N., KNELLER, R. y SANZ, I. (2011). The timing and persistence of fiscal policy impacts on growth: evidence from OECD countries. *Economic Journal*, 121, February, F33-F58.

GEMMELL, N., KNELLER, R., MCGOWAN, D., SANZ, I. y SANZ J. F. (2018). Corporate Taxation and Productivity Catch-Up: Evidence from European Firms. *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 120, Issue 2, pp. 372-399 (con NORMAN GEMMELL, RICHARD KNELLER, DANNY MCGOWAN, ISMAEL SANZ).

MAYO, R. y SALAS, R. (1994). Incidencia redistributiva del IVA. Tipos efectivos declarados. *Hacienda Pública Española*, 128, pp. 33-74.

OCDE (2014). The Distributional Effects of Consumption Taxes in OECD Countries. *OECD Tax Policy Studies*, 22. OECD Publishing.

ROMERO-JORDÁN, D. (2017). Progresividad y capacidad redistributiva del IVA e impuestos especiales en el período 2007-2015. *Papeles de Economía Española*, 154, pp. 200-215.

ROMERO-JORDÁN, D. y SANZ-SANZ, J. F. (2018). La presión fiscal por IVA en España tras la reciente crisis económica. *Cuadernos de Información Económica*, 262, pp. 49-57.

— (2020). El bajo nivel de recaudación del Impuesto sobre Sociedades: perspectiva comparada. *Cuadernos de Información Económica*, 275, pp. 33-41.

ROMERO-JORDÁN, D., SANZ-LABRADOR, I. y SANZ-SANZ, J. F. (2020). Is the corporation tax a barrier to productivity growth? *Small Business Economics*, 55, pp 23-28.

SANZ-SANZ J. F. (2019). The relative revenue power of the marginal tax rates in personal income tax schedules: the Revenue Equivalent Marginal Rate Increase (REMI). *Applied Economics Letters*. DOI: 10.1080/13504851.2019.1661348

SANZ-SANZ J. F. y ROMERO-JORDÁN, D. (2020). La insoportable levedad del índice de presión fiscal. Blog Funcas. <https://blog.funcas.es/la-insoportable-levedad-del-indice-de-presion-fiscal/>

SANZ-SANZ, J. F., ROMERO-JORDÁN, J. M., CASTAÑER, J., PRIETO, J. Y RODRÍGUEZ, F. (2003). *Microsimulación y comportamiento económico en el análisis de reformas de imposición indirecta. El Simulador de Impuestos Indirectos del Instituto de Estudios Fiscales (SINDIEF)*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

SANZ-SANZ J. F. y SANZ-LABRADOR I. (2013). *Política fiscal y crecimiento económico. Consideraciones microeconómicas y relaciones macroeconómicas*. Serie Macroeconomía del Desarrollo, 134. CEPAL, Naciones Unidas.

THOMAS A. (2020). Reassessing the regressivity of the VAT. *OECD Taxation Working Papers*, 49. <https://doi.org/10.1787/b76ced82-en>

