

## ¿Es realmente viable una rebaja del IRPF para estimular el crecimiento económico en España?

Victorio Valle\*

José Félix Sanz\*\*

Desiderio Romero\*\*\*

La salida de España de la crisis está siendo muy lenta. Las últimas previsiones de *FUNCAS* apuntan a que el crecimiento del PIB en 2011 será del 0,8%, lejos del 1,3% previsto en los Presupuestos Generales de Estado. En este contexto, una de las ideas recurrentes que se esgrimen con frecuencia para estimular de forma efectiva el bajo crecimiento económico es una reducción del IRPF como medio para aumentar la renta disponible de las familias, el consumo y la producción nacional.

Merece la pena detenerse a analizar cuidadosamente esta sugerencia, sin duda atractiva, para los más de veinte millones de contribuyentes que, precisamente en estas fechas, se afanan en cumplimentar su declaración de renta y en practicar, con notable desgana, el correspondiente ingreso en las arcas del Tesoro. Sobre esta cuestión, seis aspectos merecen ser destacados:

1. El efecto impulsor de la reducción impositiva depende crucialmente del comportamiento que se siga en el gasto público, tanto en su nivel agregado como en su composición.

Una reducción del IRPF, manteniendo los gastos públicos constantes, puede ser muy estimulante, pero podría inducir en el corto plazo un tramo adicional al déficit público, incompatible con las exigencias que impone la pertenencia a la UEM.

Si se reducen también los gastos públicos, el efecto de una rebaja impositiva se vería fuertemente mermado

\* *FUNCAS*.

\*\* *UCM*.

\*\*\* *URJC*.

y, bajo ciertos supuestos, incluso podría tener un efecto global contractivo. A esto habría que añadir la dificultad intrínseca de seguir avanzando en la reducción del gasto, puesto que, aunque se han iniciado reducciones en ciertas partidas con impacto en el corto plazo –retribuciones públicas e inversión–, quedan aún pendientes las reformas estructurales fundamentales: el cambio en profundidad de la organización administrativa –y política– del Estado y la gestión eficiente de los recursos. Reformas que, en todo caso, son fáciles de enunciar y prometer pero políticamente costosas y difíciles de ejecutar.

2. La utilización de las reducciones impositivas como forma de estimular la economía, son más efectivas en etapas de crecimiento, ya de por sí intenso, que en fases de atonía. Cuando la economía va creciendo, la relación gasto público/PIB disminuye y las necesidades impositivas se reducen en términos relativos, lo que permite devolver impuestos a los ciudadanos sin daños para el equilibrio presupuestario, al menos en el corto plazo. La experiencia española en los años previos a la crisis así lo certifica.

Por el contrario, si la economía está decreciendo o estancada, la reducción de impuestos puede suponer, dependiendo de cómo se instrumente, un problema adicional de déficit sin mejoras sensibles en la situación económica. La reducción de 400 euros practicada en los ejercicios 2008 y 2009 en el IRPF, tan criticada en su instauración como en su supresión, no puede decirse que haya aportado resultados brillantes al crecimiento y, sin duda, contribuyó a elevar los ya de por sí elevados déficit de esos ejercicios.

3. La abundante evidencia empírica desarrollada en los últimos años sugiere que la reducción de impuestos, in-

cluso acompañada de minoración de gastos públicos, permite reequilibrar la relación entre sector público y sector privado. A tenor de estas evidencias, podría inducirse que el sector público en España ha crecido mucho en la etapa de gobierno socialista y que reponer el papel rector de la economía privada, aunque no condujera directamente a un crecimiento más intenso, elevaría la confianza de los ciudadanos y, por tanto, generaría finalmente un crecimiento más sólido y mejor gestionado que el que se derivaría de un papel preponderante del Estado, autonomías y municipios, que muchos ven con gran desconfianza.

4. En Economía, a un nivel teórico, hay muchas relaciones posibles con un sentido de causalidad claro, pero es indispensable valorar la dimensión cuantitativa de los efectos previsibles. En el tema que nos ocupa, no parece rechazable la idea de que una reducción de impuestos generará un aumento del consumo y de la renta; el problema es determinar cuánto habrá que reducir los impuestos para que sus efectos sobre la producción y la renta sean perceptibles.

Sin ánimo de presentar en estas páginas un cálculo preciso, que requeriría la utilización de un modelo completo –y complejo– de la economía española, podemos hacer una primera valoración de este tema utilizando la clásica expresión del multiplicador de una variación impositiva, en una economía abierta y a corto plazo:

$$\Delta Y = -\frac{c}{1-c(1-t)+m} \Delta T \quad [1]$$

Donde  $Y$  es la renta familiar bruta disponible (antes del IRPF),  $c$  es la propensión marginal al consumo de los hogares,  $t$  es el tipo marginal medio ponderado del IRPF,  $m$  es la propensión marginal a la importación y  $T$  el componente autónomo (no dependiente de la renta) de la imposición personal.

El problema de partida es obviamente asignar valores razonables a los parámetros de la anterior expresión. Los que utilizamos en este trabajo son:

- $c = 0,8$  Valor de la propensión marginal al consumo, sobre el que existe cierta coincidencia entre los analistas.
- $t = 0,2958$  Este valor se ha obtenido utilizando el simulador del Impuesto sobre la Renta de la Fundación de las Cajas de Ahorros (FUNCA-Sim), a partir de microdatos tributarios para la realidad fiscal española.
- $m = 0,3$  Se han promediado los valores de diferentes estudios recientes.

Por tanto, sustituyendo en [1] tendríamos

$$\Delta Y = -\frac{0,8}{1-0,8(1-0,2958)+0,3} \Delta T$$

$$\Delta Y = -1,0861 \Delta T$$

Imaginemos ahora que pretendemos incrementar el PIB en 2,5 puntos, tasa de crecimiento a partir de la cual se estima que la economía española comenzaría a crear empleo neto. La cuestión a resolver es ¿cuánto tendría que reducirse la recaudación del IRPF para contribuir a dicho logro?

Teniendo en cuenta que 2,5 puntos de PIB en España, en la actualidad supondrían unos 27.500 millones de euros, la reducción impositiva requerida sería:

$$\Delta T = -\frac{27.500}{1-0,861} = -25.320 \text{ millones de } \text{€}$$

Lo que aproximadamente supone un 35 % de la recaudación del IRPF prevista para este año. Una pérdida tributaria a todas luces excesivamente costosas, que acentuaría el déficit de forma absolutamente inabordable, teniendo en cuenta la posición de partida.

5. Si para identificar la robustez de las cifras precedentes, abordamos esta misma cuantificación a través del tradicional multiplicador keynesiano de los componentes autónomos de la demanda:

$$Y = \frac{1}{1-c(1-t)+m} [Co + I + GP + X - Mo] = \frac{1}{1-c(1-t)+m} G$$

donde  $G$  representa la totalidad de los gastos autónomos del sistema (consumo autónomo, inversión, gasto público e importaciones independientes del nivel de producción).

En la situación de partida, el nivel de equilibrio de la renta sería:

$$Y_0 = \frac{1}{1-0,8(1-0,2985)+0,3} G = \frac{1}{0,7366} G$$

¿Cuál sería el valor del tipo marginal de imposición sobre la renta que conduciría a un valor de  $Y$  que superase en 2,5 por cien el nivel inicial  $Y_0$ ?

$$Y_1 = \frac{1}{1-0,8(1-t)+0,3} G = \frac{1}{0,5+0,8t} G$$

La condición es que:

$$\frac{Y_1}{Y_0} = 1,025, \text{ es decir, } \frac{0,7366}{0,5+0,8t} = 1,025$$

resolviendo:

$$t = 0,2733$$

Para obtener el resultado propuesto, sería necesario bajar en 2,25 puntos el tipo marginal medio ponderado del IRPF, lo que supone una pérdida recaudatoria de unos 24.750 millones de euros, cifra muy próxima a la obtenida en el planteamiento anterior e igualmente difícil de implementar.

Conviene aclarar que el parámetro impositivo considerado,  $t$ , responde a una estructura lineal y simplificada y, por tanto, su magnitud debe identificarse como un valor umbral mínimo de variación. Su valor exacto dependerá, en cada país, tanto del grado de progresividad con que se diseñe el impuesto, como del modo en que se distribuya la renta bruta de los hogares a lo largo de la tarifa impositiva. En los cálculos ofrecidos, también se ha asumido que en el País Vasco y Navarra se ha seguido un comportamiento fiscal similar al de las comunidades de Territorio Común. Asimismo, debe tenerse en cuenta que, en el cómputo del tipo marginal medio ponderado, se han utilizado las bases imponibles sometidas a gravamen en el IRPF de Territorio Común, cantidad que no coincide con las magnitudes económicas convencionales (PIB, Renta Disponibles Familiar etc.). Para obviar este inconveniente, se ha supuesto que las bases fiscales varían en la misma cantidad absoluta que el PIB, es decir, que los elementos diferenciales permanecen constantes.

6. Si ajustásemos los cálculos precedentes a la realidad española, las opciones de reforma del IRPF para reducir la recaudación en un 35% serían infinitas. La razón de este amplio menú de posibilidades de reforma se debe a que los cálculos del multiplicador se fundamentan en los tipos marginales de gravamen y la recaudación del impuesto depende del tipo medio, mientras que la relación entre tipo medio y marginal –elasticidad de la recaudación a la base liquidable– viene determinada, como hemos comentado anteriormente, tanto por la progresividad formal del impuesto como por la forma en que se distribuyen las rentas gravables a lo largo de la tarifa del impuesto. Dicho esto, la rebaja impositiva de 35% podría obtenerse de muchas maneras modificando mínimos, tarifa y deducciones. Obviamente, las opciones de reforma son múltiples si combinamos modificaciones sobre esos tres elementos del impuesto. Por ello, con el propósito de poner cifras que nos orienten sobre la magnitud de los cambios que deberían implementarse en la estructura del IRPF, se han simulado, utilizando *FUNCA-Sim*, varias alternativas de reforma sobre el mínimo por contribuyente y la tarifa del impuesto. A efectos exclusivamente ilustrativos, y sin ánimo de ser exhaustivos, una rebaja equivalente al 35% de la recaudación del impuesto podría obtenerse implementando algunas de las siguientes propuestas:

- (i) Aplicando una rebaja lineal de 5,5 puntos porcentuales sobre todos los tramos de la tarifa, tanto estatal como autonómica.
- (ii) Aumentando el mínimo del contribuyente desde los 5.150 euros actuales hasta 14.000 euros.
- (iii) Combinando una rebaja lineal de 3 puntos sobre todos los tramos de la tarifa, tanto estatal como autonómica, con un aumento del mínimo exento desde 5.150 euros hasta 10.000 euros.

Estas cifras ponen claramente de manifiesto la severa reducción de parámetros fiscales que exigiría una reducción del IRPF suficiente como para incrementar el PIB en una magnitud generadora de empleo neto. No obstante, debe señalarse que el incremento del consumo que se derivaría de un eventual aumento de la renta disponible de los hogares, aportaría un aumento de recaudación por impuestos indirectos (IVA e impuestos especiales), lo que supondría cierta recuperación de recaudación impositiva (el 9,7% del coste recaudatorio de la reforma de IRPF se recuperaría vía impuestos indirectos). Asimismo, teniendo en cuenta que la literatura existente parece confirmar una elasticidad negativa de las bases imponibles declaradas por IRPF respecto al tipo marginal, es previsible que las propuestas de reforma precedentes indujesen en el medio plazo un incremento adicional de recaudación por IRPF, lo que podría hacerlas, si cabe, más verosímiles<sup>1</sup>.

## Conclusión

Esta nota aporta una primera valoración cuantitativa de los posibles efectos de una reducción del Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas en España, como instrumento de estímulo del crecimiento.

Con valores convencionales de los parámetros de la economía española, los resultados encontrados muestran

<sup>1</sup> En concreto, las reformas (i) y (ii) inducirían un incremento autónomo de recaudación en el medio plazo no despreciable, si tenemos en cuenta el rango disponible en la literatura de elasticidades *base liquidable-tipo marginal* para España. Sin embargo, la propuesta (ii) no generaría ganancias de recaudación en el largo plazo por tratarse de una propuesta que no modificaría los tipos marginales. Este efecto de la propuesta (ii) se debe a que la reforma de IRPF que entró en vigor en enero de 2007 (Ley 35/2006) convirtió los mínimos vitales en deducciones en cuota en lugar de mínimos genuinos que reducen base imponible. En consecuencia, la propuesta de reducir exclusivamente los mínimos personales, tal y como se diseñaron a partir de 2007, no reduciría el tipo marginal y, por tanto, no existiría recuperación de recaudación por esta vía.

Tabla 1

## RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS INDIRECTOS INDUCIDA POR LA REFORMA

1	P.I.B. pm en 2011	1,1 billones de euros
2	Renta disponible adicional resultado de la reforma	25.320.000.000 euros
3	Incremento del consumo de los hogares si la propensión marginal (pmc) al consumo es de 0,80	20.256.000.000 euros
4	Tipo medio ponderado impuestos indirectos <sup>(1)</sup>	12,13%
5	Recaudación adicional de impuestos indirectos con una pmc de 0,80 (en euros)	2.457.052.800 euros
6	Recaudación esperada de impuestos indirectos en 2011 procedente del sector hogares	72.772.000.000 euros
7	Recaudación adicional de impuestos indirectos con una pmc de 0,80 sobre recaudación prevista en 2011	3,376%
8	Recaudación adicional de IVA en términos del coste recaudatorio de IRPF	9,704%

<sup>(1)</sup> Esimado con *SINDIEF*.

que la reducción fiscal necesaria para estimular de forma sensible el crecimiento y generar empleo, es complicada por su elevado coste. No obstante, la recuperación de recaudación vía impuestos indirectos y vía efectos incentivo inducidos sobre las bases liquidables declaradas, refleja que ese coste podría ser, al menos parcialmente, absorbido. Por

otro lado, también se ha evidenciado que el efecto esperado de reformas con igual coste recaudatorio depende de los cambios específicos que se realicen sobre la estructura del impuesto. Es decir, dos reformas con igual coste recaudatorio directo pueden tener efectos muy dispares sobre el coste global de la reforma en el medio y largo plazo.