

POSIBILIDADES RECAUDATORIAS DEL IVA: ALGUNAS HIPOTESIS

Antonio ZABALZA MARTI

EL déficit público español ha alcanzado cotas que se consideran preocupantes, y es por lo tanto natural que se trate, por una parte, de entender las razones por las cuales se ha llegado a estos niveles y, por la otra, de investigar las formas en que los mismos podrían ser rebajados. En este trabajo voy a tratar fundamentalmente de la segunda cuestión, pero sólo con referencia a un aspecto muy concreto de la misma: a las posibilidades de reducción del déficit a partir de la utilización del próximo Impuesto sobre el Valor Añadido.

Hablar de posibilidades de reducción del déficit, y sobre todo hablar de utilizar para ello un impuesto que todavía no existe, es un tema aventurado por la facilidad con que uno puede caer en la ciencia ficción. Trataré de contrarrestar este peligro siendo lo más realista posible, pero siendo también consciente de que en estos temas la frontera entre lo posible y lo deseable es difícil de establecer.

La primera pregunta que quisiera responder es la siguiente: *¿Qué capacidad recaudatoria cabe esperar del IVA?*

Cuando se habla de posibilidades recaudatorias, la primera tentación que se presenta es la de olvidar el principio de que las bases imponibles no son en general independientes de los tipos aplicados. La estrategia de hablar de tipos que, aplicados a bases imponibles fijas, pueden

generar recaudaciones muy distantes de las posiciones de partida, parece una estrategia poco prometedora. Lo más realista es partir de la situación vigente y explorar en qué medida el nuevo impuesto puede, por lo menos, replicar la posición inicial. Sólo una vez solventada esta cuestión, puede uno permitirse el lujo de aventurarse a pronosticar el posible efecto de pequeñas divergencias con respecto a esta posición inicial.

La primera sorpresa que encontramos al aplicar este enfoque, es la constatación de que, a pesar de la modestia del objetivo fijado, la tarea a cumplir por el IVA no va a ser, ni mucho menos, una tarea trivial. Los impuestos a los que el IVA sustituirá no son impuestos ni con recaudación reducida, ni con recaudación en declive. El capítulo de Impuestos Indirectos del Presupuesto de Ingresos, que es el que con más proximidad recoge los impuestos a sustituir, ha representado en 1984 un 6,7 por 100 del PIB. Es más, desde 1978 hasta 1984, los impuestos indirectos han crecido, *en términos reales*, a una tasa media del 5,2 por 100 anual. Y si acercamos el análisis de la evolución a periodos más recientes, la entidad de la tarea a conseguir por el IVA se hace todavía más evidente. Mientras que en el período 1978-1982 la tasa de crecimiento real de los impuestos indirectos fue de un 3,8 por 100 anual, desde 1982 hasta 1984 éstos han crecido (también en tér-

minos reales) a una tasa anual del 8,7 por 100.

Desde cualquier punto de vista, la expansión de la recaudación en este campo ha sido notable, y éste es un hecho con el que cualquier evaluación de las posibilidades recaudatorias del IVA debe contar.

La estimación más reciente que el Ministerio de Economía y Hacienda ha hecho de la recaudación líquida que los impuestos a sustituir por el IVA obtendrían en 1986, es de unos 1.690 miles de millones de pesetas. Si el IVA aspirara únicamente a cubrir los impuestos sustituidos, debería recaudar esta cantidad, y para conseguir este objetivo se ha estimado que el tipo ordinario debería situarse en el entorno del 12 por 100.

El tipo ordinario que resulta de estos cálculos es, pues, relativamente alto, a pesar de la prudencia incorporada en la hipótesis sobre el objetivo recaudatorio a conseguir.

Es, por tanto, difícil hablar de este impuesto como un instrumento para limitar la magnitud del déficit público. Cualquier incremento recaudatorio, aún y moviéndonos en el entorno de la posición inicial, necesitará de un tipo ordinario que podría tener efectos inflacionistas preocupantes, cuando no incrementar de forma significativa la incidencia del fraude sobre el IVA.

Dicho esto, y continuando en el terreno de las hipótesis, es interesante considerar la elasticidad recaudatoria del IVA. La segunda pregunta que quisiera responder en este trabajo es la siguiente: *¿Qué incremento de recaudación supondría la elevación en 1 punto del tipo ordinario?*

Bajo el supuesto de una base imponible constante, la estimación que se obtiene es, redondeando, de unos 85.000 millones de pesetas. Esta es una cantidad no despreciable; aproximadamente un 0,3 por 100 del PIB previsto para 1986 por el *Programa Económico a Medio Plazo*, lo que da una idea de la capacidad recaudatoria del impuesto. Es importante, sin embargo, resaltar el supuesto de base imponible constante bajo el que la estimación está hecha. Dicho supuesto puede no tener mucha importancia en un movimiento marginal como el aquí considerado, pero probablemente sería muy restrictivo para mayores incrementos en los tipos. Es decir, partiendo de una recaudación inicial equivalente a la que hoy se obtiene por los impuestos a sustituir, un incremento en 1 punto del tipo ordinario resultaría en 85.000 millones adicionales de recaudación, pero sucesivos incrementos en el tipo con toda probabilidad disminuirían este rendimiento marginal.

Dado que tenemos una idea de la posible elasticidad recaudatoria del IVA, y a efectos de completar el argumento desarrollado en este artículo, la tercera y última pregunta que quisiera abordar es la siguiente: *¿En qué deberíamos utilizar el exceso de recaudación obtenido, caso de que se decidiera obtener tal exceso?*

Es evidente, y más todavía dentro del contexto de este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, que el uso más inmediato al que podría destinarse este exceso de recaudación es a la financiación del déficit público. Un incremento de 1 punto en el tipo ordinario supondría poder rebajar el déficit en 0,3 puntos, que para 1986 equi-

valdría, según las previsiones del *Programa Económico a Medio Plazo*, a una reducción desde el 4,5 al 4,2 por 100 del PIB.

Esta sería una forma indudablemente beneficiosa de utilizar estos recursos, pero evidentemente no la única. Y si nos atenemos a las manifestaciones de algunos sectores industriales, ni siquiera la mejor. Según esta opinión, una alternativa superior consistiría en utilizar el exceso de recaudación obtenido con el IVA para la financiación de la Seguridad Social. Ello permitiría reducir las cuotas empresariales de cotización, rebajar el coste laboral, elevar el empleo y reducir indirectamente el déficit público. Además, dada la deducción del IVA incorporado en los productos destinados a la exportación, una traslación suficiente de carga desde las cotizaciones al IVA aseguraría una devolución tributaria que podría ser comparable a la presente Desgravación Fiscal a la Exportación, cuando no superior.

El argumento es ciertamente atractivo pero, como en casi todos los argumentos económicos, su sustantividad depende en gran medida de consideraciones empíricas. Algunas de estas consideraciones, que deberían ser detenidamente evaluadas antes de tomar ninguna decisión al respecto, se enumeran brevemente a continuación.

En primer lugar, un trasvase significativo de fondos destinados a la financiación de la Seguridad Social podría requerir unos tipos IVA excesivamente altos. Bajo el supuesto de base imponible constante, la financiación de un incremento en la aportación del Estado del 23 por 100 al 46 por 100 del total de gastos de la Seguridad Social

(esto dejaría la participación empresarial en un 42 por 100, que es similar a la media de la CEE en 1982), requeriría aumentar el tipo ordinario hasta el 23 por 100. Si se relaja el supuesto de base imponible constante, el aumento de tipos podría ser todavía mayor. Claramente, éstos son tipos que sería aventurado establecer para un impuesto que es nuevo y que abarcará a muchos contribuyentes que hasta ahora nunca habían estado sujetos. Por otra parte, los posibles efectos inflacionistas de estos tipos podrían poner en serio peligro la estrategia económica seguida por el gobierno durante los dos últimos años. Finalmente, el posible nivel de fraude asociado a tales tipos podría retrasar de forma ostensible la implantación de esta nueva figura impositiva. Una subida de tipos es evidentemente una alternativa posible, pero esta política debería esperar a que el IVA estuviera plenamente consolidado como figura impositiva dentro de nuestro sistema fiscal, y en todo caso adoptarse de forma muy gradual para evitar efectos inflacionistas acusados.

En segundo lugar, aunque es evidente que una sustitución de las cotizaciones de la Seguridad Social por IVA ayudaría a los sectores exportadores de la economía, también es cierto que tal medida crearía importantes agravios comparativos dentro de la estructura industrial. El trasvase tributario tendería a favorecer a los sectores exportadores y a los sectores relativamente intensivos en mano de obra, pero a perjudicar a los sectores no exportadores y a los relativamente intensivos en capital. Frente a esta afirmación cabría argumentar que el perjuicio no es tal, pues el IVA acaba siendo pagado por el con-

sumidor final. El argumento es, sin embargo, erróneo, porque las posibilidades de repercutir el impuesto vendrán determinadas en último término, no tanto por los deseos del empresario como por las condiciones de demanda de cada sector. Un sector dedicado al mercado interior, intensivo en capital y con una demanda relativamente elástica, podría verse enormemente perjudicado por un trasvase de tipos como el aquí barajado.

Por otra parte, otro sector que también se vería perjudicado serían los consumidores. En tanto que realmente atractiva para los exportadores, la medida debería significar una subvención neta al coste de producción de los bienes exportados. Naturalmente quienes en realidad estarían pagando esta subvención serían los productores y consumidores del mercado interior, mientras que los últimos beneficiarios de este menor coste serían los consumidores extranjeros del producto exportado.

El tercer y último argumento que hemos de considerar es el que hace referencia a los posibles efectos positivos sobre el empleo que una medida de este tipo tendría. Este es probablemente el argumento de más peso, pero aún en este caso es difícil afirmar sin ambigüedad que éste sería el resultado de la política bajo discusión. Una reducción en las cotizaciones de la Seguridad Social tendría un efecto directo sobre el coste laboral soportado por la empresa que, principalmente a través de un efecto *output* pero también en razón a la sustitución de factores que el cambio de precios relativos originaría, llevaría a una tasa mayor de empleo.

Ahora bien, éste no tiene por

qué ser el único efecto de la política en cuestión. El valor del salario real bruto podría aumentar a consecuencia de esta medida, y este aumento podría mitigar, o incluso eliminar, el efecto positivo sobre el empleo mencionado antes. En términos técnicos, el salario real bruto es una variable endógena, y una variación en cualquier elemento del sistema económico podría afectar su nivel.

El salario real bruto es un dato que el empresario debe tomar, o bien como dado por el mercado, o bien como resultado de alguna negociación salarial con los trabajadores o con sus representantes. El empresario está interesado en el coste salarial pagado (salario bruto más cotizaciones a la Seguridad Social a cargo del empresario), en relación con el nivel neto de precios del producto (precios de venta sin impuestos indirectos). El trabajador, por su parte, está interesado en el salario que acabará en sus bolsillos (salario bruto menos cotizaciones a la Seguridad Social a cargo del trabajador menos impuestos directos), en relación con el precio de compra de los bienes que consume (precios de venta más impuestos indirectos). Por ello el salario real bruto que surja de la interacción de la oferta y la demanda, o de cualquier proceso de negociación, dependerá en principio de todos estos elementos impositivos; es decir, de las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social, de las cotizaciones sociales pagadas por los obreros, de los impuestos directos y de los impuestos indirectos.

Para analizar no sólo los efectos inmediatos sobre el empleo, sino también los que vienen vía ajustes salariales, es pues nece-

sario considerar este conjunto de impuestos en su globalidad. En nuestro caso tenemos que la *reducción* en cotizaciones por la Seguridad Social vendría acompañada por un *incremento* en los impuestos indirectos. El efecto neto de estas dos influencias sería lo que determinaría el resultado global de la medida sobre el empleo, y para medirlo sería imprescindible conocer la magnitud empírica de estas influencias.

En España, desafortunadamente, tenemos un conocimiento todavía bastante limitado de estos parámetros empíricos, en particular por lo que respecta al mercado laboral. Por ello, cualquier estimación debe ser avanzada como extremadamente tentativa. Junto con Dolado y Malo de Molina, del Banco de España, en un estudio sobre las causas del paro industrial en nuestro país, hemos obtenido algunas estimaciones econométricas preliminares de un modelo macroeconómico, centrado esencialmente alrededor del mercado laboral, que incorpora en principio todas estas consideraciones. En base a los parámetros estimados, puede calcularse (véase el Apéndice a este trabajo) que si el exceso de recaudación resultante de incrementar en dos puntos el tipo ordinario del IVA (unos 170.000 millones de pesetas) fuera dedicado exclusivamente a reducir las cotizaciones empresariales de los regímenes General y Asimilados de la Seguridad Social (una reducción del tipo de un 24 a un 21,5 por 100), el efecto *neto* de estas dos medidas en el medio plazo sería una reducción de la tasa de paro de 0,3 a 0,4 puntos de porcentaje, según el conjunto de supuestos utilizados. El efecto, naturalmente, podría ser

mayor si el aumento del tipo ordinario del IVA fuera también mayor de 2 puntos. Pero es evidente que las consecuencias de esta política son relativamente modestas, si tenemos en cuenta que la tasa actual de paro está rondando el 20 por 100.

Es preciso insistir, con el mayor énfasis posible, en que estos resultados son preliminares y en que no debería otorgarse a los mismos ningún valor por encima del de mera ilustración. Ha parecido conveniente traerlos a colación porque, al poner el énfasis en la interdependencia de los efectos de unas variables con otras, resaltan una cuestión que tiende a ignorarse con frecuencia. Si hacemos un cambio redistributivo, como el aquí analizado, lo que unos paguen de menos en cotizaciones empresariales otros deberán pagarlo de más en impuestos indirectos. Sería erróneo no considerar, por lo menos en principio, la posible influencia negativa del aumento en impuestos indirectos sobre el empleo por la vía del ajuste salarial.

En definitiva, lo que este repaso de argumentos a favor y en contra parece sugerir es que el incremento de tipos IVA junto a la reducción de las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social constituye una política de implicaciones más complejas de lo que a veces se piensa. Existen evidentes efectos positivos, pero no es inmediatamente obvio que éstos sean de suficiente entidad como para compensar las consecuencias negativas que, como he apuntado antes, la política también lleva consigo. En todo caso, y dado nuestro grado de desconocimiento de algunos aspectos importantes del funcionamiento del mercado laboral, una política de

prudencia parece ser la más aconsejable. Esto implicaría esperar a la plena aceptación y consolidación del IVA antes de iniciar cambios sustanciales que, por su naturaleza, pueden afectar a muchos aspectos del sistema económico.

Las conclusiones generales que se deducen de lo expuesto, pueden resumirse de la siguiente manera:

a) La simple sustitución de la recaudación indirecta existente podría requerir un tipo ordinario del IVA relativamente elevado. Una posible estimación situaría este tipo alrededor del 12 por 100.

b) La capacidad recaudatoria del IVA no es desdeñable —0,3 por 100 del PIB por cada punto del tipo ordinario—, pero podría disminuir sustancialmente a medida que nos alejamos de la posición inicial.

c) Si finalmente existe un exceso recaudatorio, se estima que la utilización más prudente del mismo es su aplicación a la financiación del déficit público. La política de financiar con este exceso las cargas de la Seguridad Social se estima problemática por varias razones. Una rebaja sustancial de las cotizaciones requeriría tipos ordinarios muy altos, que pondrían en peligro no sólo la política contra la inflación, sino la misma implantación del impuesto. Por otra parte, la ayuda que esta política representaría para la exportación podría verse compensada por el perjuicio que ocasionaría a sectores no exportadores y/o intensivos en capital. Finalmente, el efecto *neto* sobre el empleo de una *rebaja* en las cotizaciones sociales y de una *subida* en los impuestos indirectos podría no ser sustancial.

d) Por todas estas razones, se estima que la mejor estrategia podría ser la siguiente: Primero, crear las condiciones más adecuadas para que el impuesto sea aceptado, se implante con solidez y rinda de forma adecuada; esto requiere introducir el IVA con los tipos mínimos que las presentes exigencias de recaudación sustitutoria requieren. Y segundo, esperar a un mejor conocimiento empírico de nuestro sistema económico para evaluar con más conocimiento los posibles efectos de una política de sustitución tributaria entre el IVA y las cotizaciones de la Seguridad Social.

APENDICE

El modelo más sencillo que podría captar los efectos considerados en el texto se compone de dos simples relaciones de demanda y oferta laboral, y de una condición de equilibrio. Estas relaciones, especificadas en términos logarítmicos, serían las siguientes:

$$\log E^d = a \log [W (1 + t_1) / P] + X \quad [1]$$

$$\log E^o = b \log [W (1 - t_2 - t_3) / P (1 + t_4)] + Y \quad [2]$$

$$\log E^d = \log E^o = \log E \quad [3]$$

donde:

E^d = Demanda de empleo.

E^o = Oferta de empleo.

E = Empleo.

W = Salario bruto.

P = Precio neto de impuestos.

t_1 = Cotizaciones a la Seguridad Social pagadas por empresarios.

t_2 = Cotizaciones a la Seguridad Social pagadas por trabajadores.

t_3 = Tipo impositivo medio directo.

t_4 = Tipo impositivo medio indirecto.

X = Conjunto de variables que afectan a la demanda laboral.

Y = Conjunto de variables que afectan a la oferta laboral.

La ecuación [1] hace depender la demanda laboral, además de un conjunto no especificado de variables, del *coste laboral real* $[W (1 + t_1) / P]$. Por su parte, la ecuación [2] hace depender la oferta laboral, además de un conjunto no especificado de variables, del *salario neto real* $[W (1 - t_2 - t_3) / P (1 + t_4)]$. Las variables endógenas son E^d , E^o y W/P .

En equilibrio, el modelo puede expresarse en términos de únicamente dos ecuaciones.

$$\log E = a \log [W (1 + t_1) / P] + X \quad [4]$$

$$\log [W (1 + t_1) / P] = \frac{b}{b-a} \log [(1 + t_1) (1 + t_4) / (1 - t_2 - t_3)] + \frac{1}{b-a} (X - Y) \quad [5]$$

La ecuación [4] es simplemente la ecuación de empleo (o, si se quiere, la de demanda en equilibrio), y la ecuación [5] es la forma reducida de la ecuación de salarios. En el modelo queda claro que cambios en las cotizaciones de la Seguridad Social (t_1) tendrán un efecto directo sobre E . Pero también es evidente que tendrán

otro efecto indirecto, a través de la ecuación de salarios, y que este efecto indirecto se verá asimismo influido por cualquier otro cambio en el sistema impositivo (es decir, cualquier otro cambio en t_2 , t_3 o t_4).

Si se dispone de información sobre la población activa, los resultados del modelo pueden expresarse en términos de la tasa de paro, que entonces, además de otras variables, dependerá de la variable que representa la estructura impositiva $[(1 + t_1) (1 + t_4) / (1 - t_2 - t_3)]$. El trasvase impositivo analizado en el texto supone que el logaritmo de esta variable pasa de 0,4629 a 0,4542, un cambio de -0,0087.

El efecto de este cambio sobre el paro puede deducirse de los parámetros de un modelo similar al acabado de exponer estimado por Dolado *et al.* (1985) (1) para el sector industrial español. Aplicando dichos parámetros obtendríamos que el efecto del trasvase impositivo de t_1 a t_4 (t_1 pasa de 0,240 a 0,215 y t_4 de 0,115 a 0,128), supondría una disminución de la tasa de paro de 0,3 puntos de porcentaje.

El modelo [4] y [5] impone la restricción de que todos los parámetros impositivos deben actuar con el mismo coeficiente. Esto no tiene por qué ser así si se consideran modelos más generales, en los que la ecuación de salarios más que una forma reducida sea una ecuación estructural generada por un modelo de negociación salarial entre empresarios y trabajadores (2).

Bajo esta especificación general, el efecto de cambios en t_1 sobre el paro no tiene por qué estar gobernado por el mismo coeficiente que el efecto de t_4 . Utilizando una variante sobre la posible configuración de estas variables, obtenemos que entonces el efecto de la política bajo discusión podría ser un descenso en el paro de 0,4 puntos de porcentaje. Es decir, incrementando en dos puntos el tipo ordinario del IVA, y utilizando la recaudación para rebajar las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social, se produciría un descenso en la tasa de paro de 0,3 a 0,4 puntos de porcentaje. Naturalmente, un mayor trasvase de recaudación podría, en principio, suponer una mayor reducción del paro.

NOTAS

(1) *Spanish Industrial Unemployment: Some Explanatory Factors*, por J. J. DOBLADO, J. L. MALO y A. ZABALZA. Ponencia para la «Conference on the Rise in Unemployment», Londres, 1985.

(2) Ver, por ejemplo, *The Causes of British Unemployment*, por R. LAYARD y S. NICKELL, CLE Working Paper 642, London School of Economics, 1984.