

Marco fiscal y tributario

Jesús Fernández-Villaverde
University of Pennsylvania y FEDEA

Juan F. Rubio Ramírez
Duke University y FEDEA

Uno de los retos principales a los que se enfrenta España es asegurar la solvencia fiscal de las AA.PP. y desarrollar un marco tributario que favorezca el crecimiento económico en el largo plazo. La LES elude este reto ya que prefiere enumerar bienintencionados pero imprecisos principios generales y pedir la elaboración de nuevos planes administrativos de contención de gasto sin objetivos cuantitativos concretos. En este capítulo discutimos los orígenes de los problemas actuales y proponemos algunas ideas para afrontar el reto fiscal de las próximas décadas.

Introducción

España se enfrenta a una posición fiscal inédita: de un superávit de las AA.PP. del 1.9% del PIB en el 2007 hemos pasado, en apenas dos años, a un déficit en el 2009 cercano al 11.4%. Y aunque la previsible recuperación de la economía reducirá parte de este déficit en el 2010 y 2011, en ausencia de cambios importantes de política fiscal, un porcentaje considerable del agujero presupuestario sobrevivirá por mucho tiempo. Este oscuro panorama se complica aún más por los problemas en el medio plazo acarreados por el acelerado incremento en el gasto en pensiones y sanidad. Al mismo tiempo, y a pesar de muchos avances desde 1996, nuestro sistema tributario genera todavía más distorsiones de las necesarias y no incentiva adecuadamente el trabajo y el ahorro.

Un mínimo de sentido común impone, en consecuencia, una reflexión seria sobre el marco fiscal y tributario de la economía española. Desafortunadamente, la LES no nos sirve para este objetivo. Buena parte de las disposiciones fiscales de la ley ya han sido discutidas en otras partes de este ebook, en especial en el capítulo de Ángel de la Fuente sobre sostenibilidad fiscal, y no hace falta repetir aquí estos argumentos. Como tampoco hace falta clarificar que estamos totalmente de acuerdo con la decepción general ante los contenidos de la LES en este campo.

Como muestra un botón. El artículo 3 de LES, establece como uno de los principios de la ley el que “las AA.PP. garantizarán la estabilidad en el tiempo de sus finanzas para contribuir al mejor desenvolvimiento de la actividad económica y al adecuado funcionamiento del estado.” Este principio es un ejemplo rotundo de lo que el gran administrativista alemán Otto Bachof bautizó como concepto jurídico indeterminado. Ni se define qué es “estabilidad en el tiempo” ni qué es el “adecuado funcionamiento del estado”. Lo que es aún peor, en comparación con otros conceptos jurídicos indeterminados típicos de nuestro derecho público, como la “urgencia” o la “gravedad,” sobre los que, aun pudiendo discrepar en sus detalles, la mayoría de los observadores razonables encuentran un núcleo de consenso sobre su significado fundamental, conceptos como “adecuado funcionamiento del estado” pueden ser entendidos de manera muy dispares desde diferentes posiciones ideológicas. Y, siendo todas estas interpretaciones válidas en el seno de una sociedad democrática plural, la única consecuencia lógica de esta indeterminación es vaciar de operatividad a este artículo, que queda relegado, de manera inexorable, a una mera declaración piadosa de las buenas intenciones del

legislador, que por otra parte ya aparecían en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

Nos parece, por tanto, que es mucho más productivo centrarnos en explicar cómo hemos llegado a la actual situación fiscal y discutir las posibles alternativas que se pueden poner encima de la mesa.

¿Cómo Hemos Llegado a esta Situación?

La respuesta instintiva de muchos es culpar del desastre de las cuentas públicas a la crisis del 2008-2009: la recesión ha reducido los ingresos mientras que los gastos se han incrementado para paliar los peores efectos de la caída de la actividad. Y aunque el argumento no carece por completo de fundamento, pues en efecto toda recesión tiene un fuerte impacto en el presupuesto, esgrimirlo como explicación universal esconde una realidad mucho más negativa.

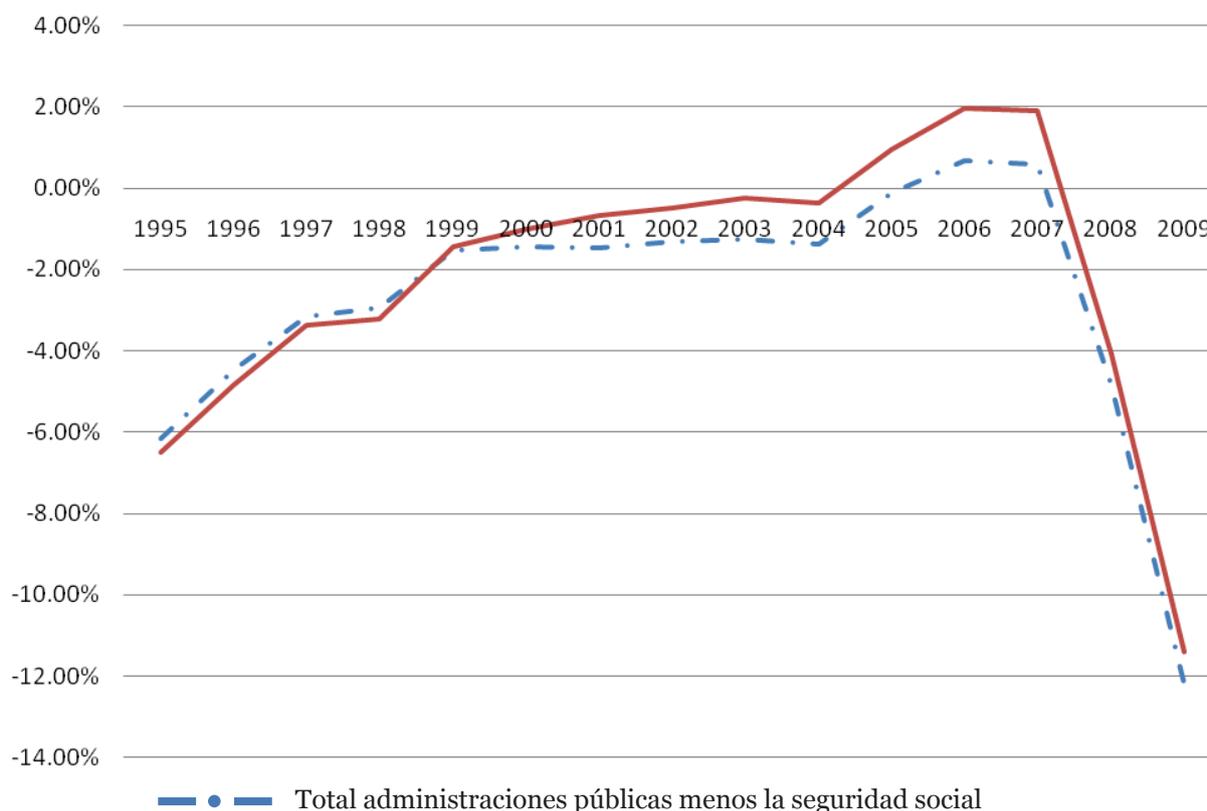
El desliz histórico detrás de la gravedad actual es que dormimos por ocho años dorados, del 2001 al 2008, y soñamos una austeridad que nunca existió. Estos años fueron una época de extraordinaria bonanza económica, que se tradujo en una fuerte mejora de las cuentas públicas, tal y como refleja la figura, donde hemos dibujado la evolución de las capacidad o necesidad de financiación de las AA.PP. (que es la denominación técnica de lo que nos referimos normalmente como superávit o déficit) desde 1999 al 2009, con y sin la seguridad social. A primera vista, el comportamiento de las cuentas públicas parece más que aceptable pues el déficit medio fue del -0.28 % del PIB, una cifra muy coqueta tanto si la comparamos con

nuestra experiencia histórica como si miramos las cuentas públicas de nuestros vecinos de la zona Euro. Estos eran los números que esgrimían nuestros políticos cuando se les llenaba la boca de autoalabanzas hace tan poco tiempo.

Buena parte de la boyante situación de las cuentas públicas (al menos un tercio en nuestros cálculos) vino causada por la recaudación extraordinaria generada por el boom inmobiliario. Este es poco probable que se vuelva a repetir por una buena temporada. Como se puede apreciar en la figura, otra parte importante de los altos ingresos aparecía por las cotizaciones a la seguridad social, espoleadas por el fortísimo crecimiento del empleo y la llegada de inmigrantes. Pero esto es un ejemplo flagelante de pan para hoy y hambre para mañana. Si el empleo crece, suben los cotizantes y los ingresos hoy pero también suben los pagos en pensiones y sanidad futuros con lo cual no es obvio que, en valor presente, estemos mejor que al principio. Con un estado del bienestar fuertemente redistributivo, y dado que los inmigrantes ganan menos que la media de los nacionales, lo más probable es que un emigrante adicional no ayude en demasía a la sostenibilidad del sistema en el largo plazo y que bien pueda ser el caso que tengan un beneficio total negativo para el estado.

¿Qué nos dice todo esto? Pues que del 2001 al 2008, y en especial del 2005 al 2008, las cuentas públicas se vieron afectadas profundamente por dos componentes transitorios muy acusados. Cuando los gobernantes se frotaban las manos hace un par de años porque las cuentas públicas mostraban un superávit de alrededor el 2% del

Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación de las AA.PP. como % del PIB



PIB, deberían haber estado muy preocupados porque, en realidad, necesitaban haber mostrado un superávit mucho mayor.

Pero la culpa no es solo de los gobiernos de turno. El sueño de una austeridad falsa nos atacó a todos. Solo tenemos que ir a las hemerotecas para ver cómo, durante el 2006 o el 2007, unos pedían que gastásemos el superávit en nuevos programas sociales (y los más atrevidos sugerir que incluso aprovechásemos el margen de déficit permitido por la Unión Europea) mientras otros querían reducir impuestos a diestro y siniestro, mientras todos estaban de acuerdo en que el AVE tenía que pasar por toda ciudad de mediana importancia o que facultades medio vacías de las que habían surgido como setas en los años de masificación universitaria no se podían cerrar bajo ningún concepto.

Y encima, cuando por fin llegaron los malos tiempos, nuestra respuesta fue virulenta: mientras se desplomaba la recaudación, nos dedicábamos a dar 400 Euros, cheques bebé, empleo municipal, incrementar las ayudas a los desempleados y cambiar el sistema de financiación autonómica. Total, casi sin darnos cuenta, nos hemos colocado con un déficit del 11.4% del PIB al que hay que meter mano cuanto antes.

¿Qué Hacer?

Básicamente, un proceso de consolidación fiscal profundo. No solo para mantener la solvencia de las AA.PP., sino porque únicamente un proceso de consolidación fiscal garantizará una expansión vigorosa de la economía en el medio plazo.

El programa presentado por el Gobierno el pasado 29 de enero del 2010, con un Plan de Acción Inmediata para este año, un Plan de Austeridad 2011-2013 y la propuesta de retraso de la edad de jubilación a los 67 años y el periodo de cotización es un primer paso hacia ello, aunque la ausencia de medidas concretas de recorte y la fuerte reticencia moderar el gasto social, en especial el sanitario (como se podría hacer, por ejemplo, según las líneas sugeridas por el reciente informe FEDEA-McKinsey), nos hacen temer sobre su efectividad. Además, la experiencia histórica sugiere que más que los planes concretos de los gobiernos, son los mecanismos institucionales que sesgan a la baja el crecimiento del gasto público de una manera automática, los que logran las deseadas consolidaciones fiscales.

De hecho, la LES ya apunta, aunque muy tímidamente, algunos de los mecanismos que han funcionado eficazmente en otros países. Por ejemplo, en el artículo 31, después de muchas palabras hermosas pero vacías, establece en su sección tercera, que los actos legislativos y reglamentarios de las "AA.PP. deberán valorar sus repercusiones y efectos, de forma que se garantice la sostenibilidad presupuestaria." En una interpretación negativa de esta disposición, se podría convertir en un mero requisito proforma por el que se añadiría un párrafo adicional a las cada vez más farragosas declaraciones de intenciones de nuestros actos legislativos. Pero, en una interpretación más positiva, que quizás pueda ser forzada por vía reglamentaria, podría ser una versión española de disposiciones del tipo de regla

pay-as-you-go que estableció la Budget Enforcement Act of 1990 del Congreso de EE.UU. y por la cual, cualquier medida legislativa que implique un incremento de gasto corriente o reducción de ingresos requiera la aprobación simultánea de una reducción de gasto o de incremento de ingresos que sea equivalente en cuantía; es decir, que los nuevos actos legislativos deben de tener un impacto neutral sobre el presupuesto federal americano. Esta regla, en vigor desde el año fiscal 1991 al año fiscal 2002, fue una de las principales razones por las que el presupuesto federal pasó de un déficit del 4.5% del PIB en 1991 a un superávit del 2.4% en el 2000. Si bien parte de este resultado se consiguió de manera casi automática por la sostenida expansión de la economía americana, el efecto silencioso de pay-as-you-go trajo consigo una caída del gasto federal del 22.3% del PIB al 18.4% del PIB: al expandirse la economía, el Congreso se enfrentaba a un mecanismo de compromiso que limitaba la natural predisposición de las cámaras legislativas de las democracias al gasto desbocado. Sin la reducción del gasto en porcentaje del PIB, el presupuesto federal aún habría estado en números rojos en el 2000.

Un mecanismo para implementar la efectividad de una regla pay-as-you-go podría venir de la creación de un Consejo de Política Fiscal independiente, que analizase la situación fiscal de las AA.PP., evaluase las medidas de gasto y de ingresos, y que, en general, diese a la sociedad civil una visión rigurosa e independiente de las cuentas públicas más allá de los discursos sesgados de los partidos políticos o del gobierno de turno. Antes nos referíamos a EE.UU., donde la Oficina Presupuestaria del Congreso ha cumplido con notable éxito ese papel de árbitro imparcial de los planes de gasto e ingresos. Más cercano a nosotros, el Consejo de Política Fiscal de Suecia es un referente claro en términos de rigor y seriedad.

Pero parte del proceso de consolidación fiscal también deberá aparecer por el lado de los ingresos. No es realista pensar que podamos cerrar toda la brecha presupuestaria recortando consumo público y las transferencias, nos guste o no y como ha demostrado el revuelo por la propuesta de la reforma de las pensiones, son políticamente muy costosas de tocar.

Condicionales en esta necesidad, la subida del IVA es quizás la menos mala de las opciones en un abanico de medidas desagradables. Primero, porque nuestra imposición al consumo es baja en comparación con nuestros socios Europeos. Segundo, porque es un impuesto menos distorsionante que las alternativas (IRPF, Sociedades o cotizaciones sociales). Sin embargo, las subidas del IVA de los últimos tiempos han perdido mucho fuelle por el alto porcentaje de la cesta de consumo de los españoles que está sometida a tipos reducidos. Los economistas son reacios, en general, a tener tipos reducidos para unos bienes y no para otros, ya que esto introduce distorsiones innecesarias en los precios relativos. Además, los posibles problemas de equidad que un tipo único podría crear se resuelven de mejor manera a través del gasto. Una reforma importante sería, en consecuencia, ir eliminando progresivamente más y más bienes del tipo reducido y moverlos a la categoría del tipo general.

Este incremento del IVA y eliminación de tipos especiales es un camino en el que hay que continuar, acompañado por incrementos en la fiscalidad medioambiental (tanto como instrumento de recaudación en sí mismo como para combatir las emisiones contaminantes) y por la reducción de las distorsiones en el IRPF al trabajo y el ahorro (empezando, por supuesto por las desgravaciones a la vivienda).

En conclusión: la sostenibilidad presupuestaria en el medio plazo solo pueda ser asegurada por un proceso doloroso pero necesario de consolidación fiscal. Los maravillosos datos fiscales entre los años 2001 y 2008 fueron del todo coyunturales y no deben hacernos pensar que podemos saltarnos dicho proceso. Parte del mismo tendrá que venir por parte del gasto, en especial afrontando el problema del personal de las AA.PP., que tanto en tamaño de funcionariado como en subida injustificada de salarios, ha presionado sobremanera en las cuentas públicas en los últimos años, y por la reducción del consumo público. Parte vendrá de un cambio impositivo, con el IVA y los impuestos medioambientales jugando un papel principal. Pero todo ello no funcionara adecuadamente en la ausencia de cambios institucionales profundos como la introducción de reglas pay-as-you-go, de un Consejo de Política Fiscal independiente o de mecanismos de copago en la sanidad pública. Desafortunadamente, la LES no propone ninguna de estas reformas.

Jesus Fernández- Villaverde

Profesor de economía en la Universidad de Pennsylvania, codirector de la Cátedra de investigación CajaMadrid de FEDEA e investigador afiliado al National Bureau of Economic Research y el Centre for Economic Research. Graduado por la Universidad de Minnesota, ha impartido docencia en las Universidades de Duke, Yale y Nueva York. Su principal área de investigación es en la estimación de modelos de equilibrio general dinámico. Sus trabajos han sido publicados en el American Economic Review, Econometrica y la Review of Economic Studies entre otros. Es actualmente editor de la International Economic Review y asociado de la American Economic Review, Journal of the European Economic Association, Review of Economic Dynamics y SERIES.

<http://www.econ.upenn.edu/~jesusfv>

Juan F. Rubio Ramírez

Profesor de economía en la Universidad de Duke y codirector de la Cátedra de investigación CajaMadrid de FEDEA. Graduado por la Universidad de Minnesota, ha trabajado como economista en el Banco de la Reserva Federal de Atlanta. Su principal área de investigación es en la estimación de modelos de equilibrio general dinámico. Sus trabajos han sido publicados en el American Economic Review, Econometrica y la Review of Economic Studies entre otros. Es actualmente editor de los B.E. Journals of Macroeconomics y asociado de la International Economic Review, Journal of the Economic Dynamics and Control, Journal of Applied Econometrics y SERIES.

<http://econ.duke.edu/~jfr23>