

Estructura Fiscal, Crecimiento Económico y Bienestar

José E. Boscá, Rafael Doménech y Javier Ferri

Fiscalidad, Crecimiento Económico y Bienestar Social

UIMP. Santander, 10 de Julio de 2017

01

Introducción

Introducción: ¿por qué existen impuestos?

“Taxes are the price we pay for a civilized society”, Oliver Wendell Holmes Jr (1904), [IRS](#)

Los impuestos financian instituciones, bienes y servicios públicos, ...

... pero tienen un precio: costes y distorsiones sobre el sector privado



... y reducen la desigualdad,

¿Cuál es la estructura y el nivel óptimos de los impuestos?

Introducción

- El tamaño del gasto público depende de las preferencias sociales, pero para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas es preciso contar con unos **ingresos públicos suficientes**
- La forma de obtener estos ingresos tiene también unas **importantes repercusiones económicas y sociales**
- Objetivo normativo: una **estructura fiscal eficiente que maximice el crecimiento y la creación de empleo con la mayor equidad posible**
- El sistema impositivo es eficiente cuando
 - **asegura un determinado volumen de ingresos públicos** y
 - contribuye a una **distribución de la renta** acorde con las preferencias sociales ...
 - ... con el **menor coste posible**, tanto en términos de distorsiones y desincentivos sobre las decisiones del sector privado como de gestión y administración tributaria

Introducción

- El **análisis teórico y empírico** de los efectos distorsionadores de la fiscalidad es muy abundante (e.g., Comité de Expertos sobre la Reforma Fiscal, 2014, Mirrlees, 2011, Acosta-Ormaechea y Yoo, 2012, Arnold et al, 2011, Boscá, Doménech y Ferri, 2009))
- Las distorsiones afectan a la **oferta de trabajo** en su margen extensivo (tasa de actividad) e intensivo (las horas trabajadas), **al ahorro, a la inversión** (en capital físico, humano y tecnológico) y a la **estructura de gasto privado**
- En una economía con plena igualdad de oportunidades, sin imperfecciones en los mercados y sin externalidades, el **impuesto óptimo es uno de cuantía fija** en términos per cápita e igual para todo el mundo (Ramsey, 1927, o Atkinson y Stiglitz, 2015)
- En esta situación **el gasto público aseguraría** a los individuos (desempleo, enfermedad, longevidad, etc.) y haría efectiva la **igualdad de oportunidades** (educación y salud)
- En el mundo real, las preferencias sociales optan por combatir la **desigualdad** también con impuestos y existen **externalidades** positivas (educación) y negativas (contaminación)

Introducción

- En esta presentación se analizan
 - las **diferencias** desde 1995 hasta 2014 de la estructura impositiva de España con la de las principales economías europeas
 - los **efectos** de variaciones en las distintas figuras impositivas sobre su capacidad para aumentar los ingresos públicos (Trabandt y Uhlig, 2011, o D'Erasmus et al, 2016), el PIB, el empleo, el bienestar y la desigualdad en la economía española
- El análisis de los efectos de cambios en la estructura fiscal sobre el crecimiento utiliza el **modelo REMS** de equilibrio general para la economía española (Boscá et al, 2011)
- Los **resultados** indican que la economía española
 - se encuentra en el tramo de **pendiente positiva de la curva de Laffer**,
 - los aumentos impositivos tienen **costes en términos de PIB y empleo**, que deben tenerse en cuenta al valorar la provisión de bienes y servicios públicos
 - Cambios en la **estructura fiscal** pueden aumentar el **bienestar y la equidad**

Índice

- 01** Introducción
- 02** Estructura fiscal en España desde una perspectiva europea
- 03** Los efectos de la estructura fiscal sobre los ingresos públicos, el crecimiento y el empleo
- 04** Impuestos y bienestar social
- 05** Conclusiones

02

Estructura fiscal en España desde una perspectiva europea

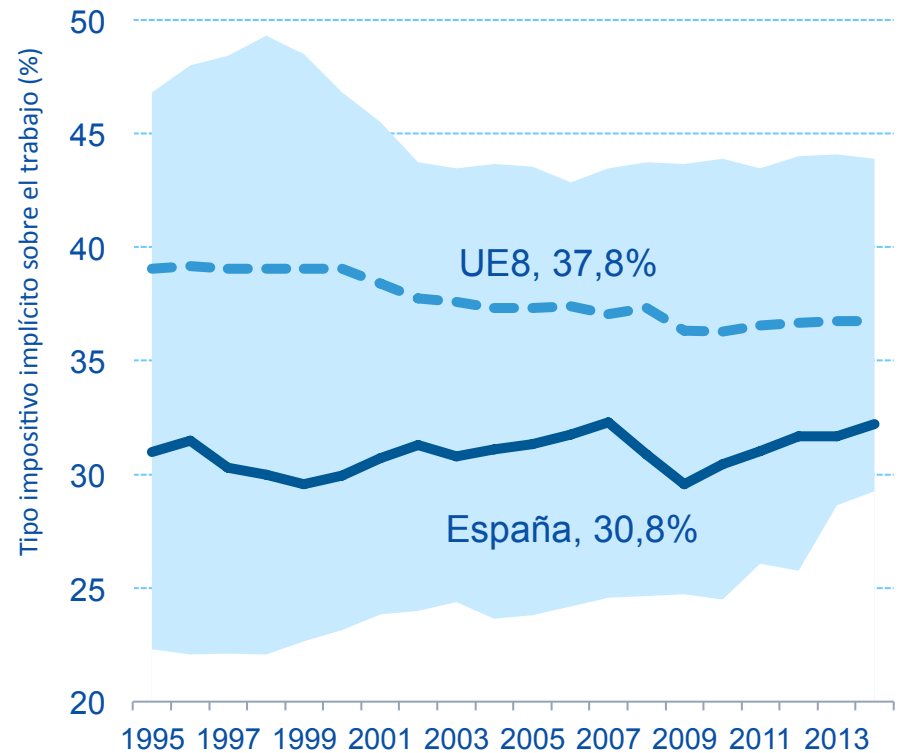
Tipo impositivo implícito sobre el trabajo

El tipo impositivo implícito sobre el trabajo incluye todos los impuestos y cotizaciones sociales (tanto de empresas como de trabajadores) sobre las rentas del trabajo

España ha tenido en promedio una imposición sobre las rentas del trabajo 7 pp inferior a la de la UE8 (30,8 frente al 37,8 por ciento)

Esta menor imposición relativa de España es resultado de un menor tipo efectivo del IRPF, que más que compensa las mayor imposición de las cotizaciones sociales

Tipos impositivos implícitos sobre el trabajo UE15, UE8 y España, 1995-2014



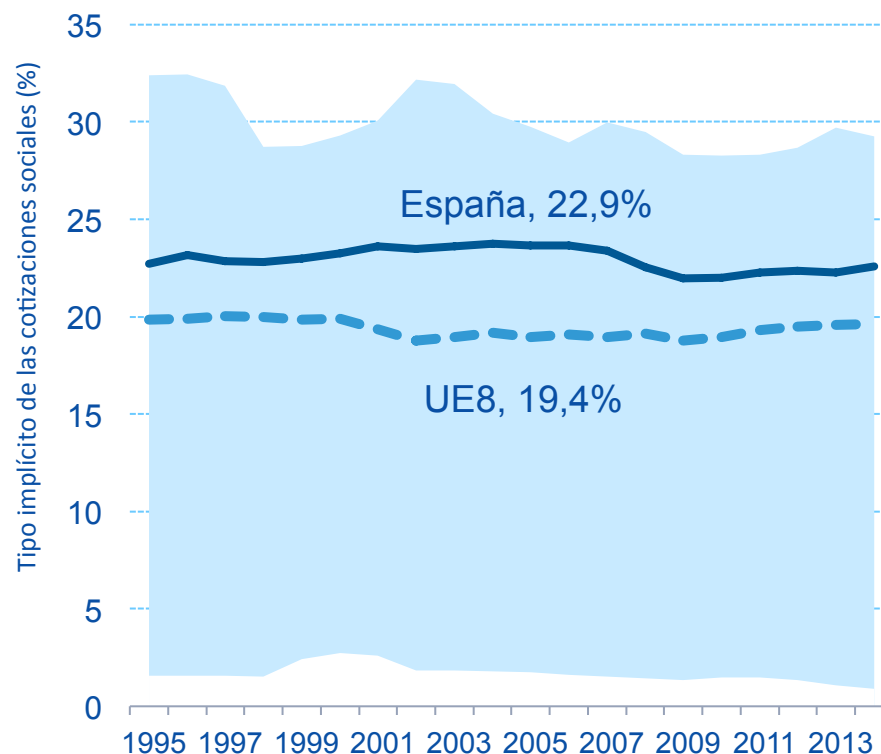
Tipo impositivo implícito de las cotizaciones sociales

El tipo impositivo implícito de la cotizaciones sociales se calcula como la suma de las aportaciones de las empresas y trabajadores sobre las rentas del trabajo

España ha tenido en promedio una imposición de las cotizaciones sociales 3,5 pp superior a la de la UE8 (22,9 frente al 19,4 por ciento)

En algunos países, como Dinamarca las cotizaciones sociales no alcanzan el 2%

Tipos impositivos implícitos de las cotizaciones sociales UE15, UE8 y España, 1995-2014



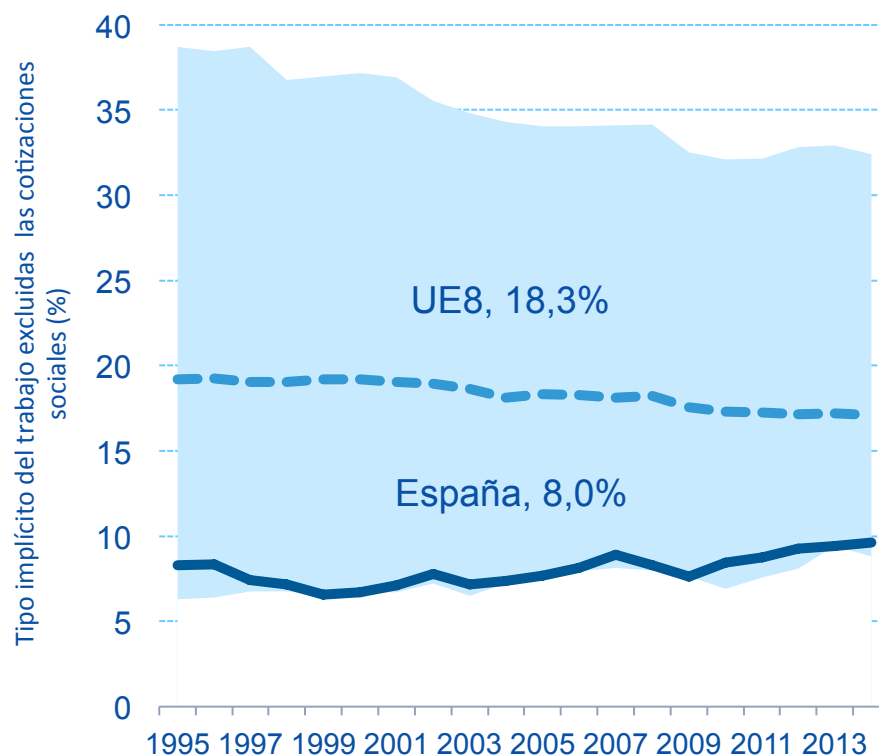
Tipo impositivo implícito sobre el trabajo, sin cotizaciones sociales

Una vez que se excluyen las cotizaciones sociales el tipo impositivo implícito del trabajo se ha situado en el mínimo de la UE15

España ha tenido en promedio una imposición del trabajo sin cotizaciones sociales 10,3 pp inferior a la media de la UE8 (8,0 frente al 18,3 por ciento)

En el extremo opuesto se encuentra Dinamarca, con una imposición media del 35%

Tipos impositivos implícitos sobre el trabajo, sin cotizaciones sociales UE15, UE8 y España, 1995-2014



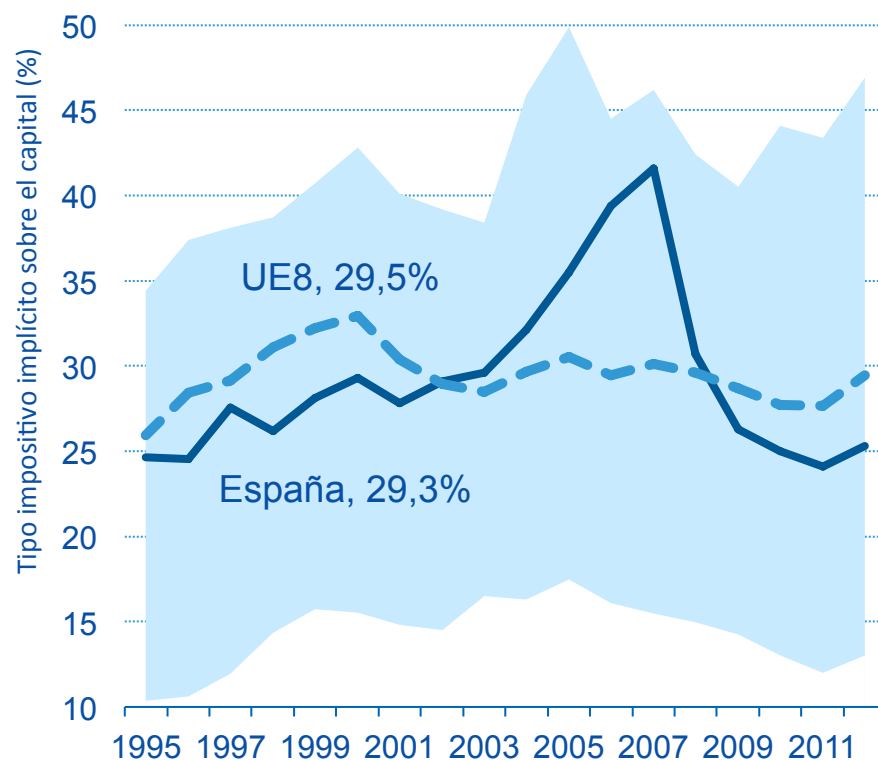
Tipo impositivo implícito sobre el capital

El tipo impositivo implícito del capital incluye el Impuesto sobre Sociedades y la parte del IRPF que grava las rentas del ahorro

España ha tenido en promedio una imposición sobre el capital similar a la de la UE8 (29,3 frente al 29,5 por ciento), ...

... pero con una importante oscilación cíclica en el periodo de mayor intensidad de la burbuja inmobiliaria y financiera

Tipos impositivos implícitos sobre el capital en UE15, UE8 y España, 1995-2012



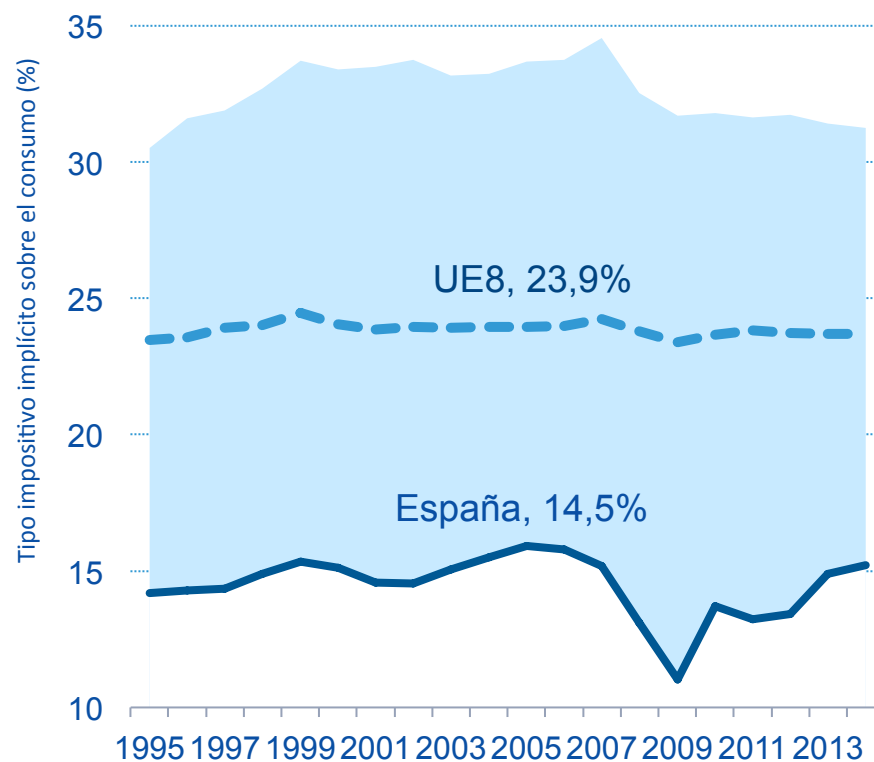
Tipo impositivo implícito sobre el consumo

El tipo impositivo implícito del consumo incluye todos los impuestos indirectos que gravan el consumo (IVA, energía, tabaco y resto de impuestos sobre el consumo), dividido por el consumo privado

España ha sido sistemáticamente el país de la UE15 con menor imposición indirecta ...

... 8,4 pp por debajo de la UE8: 14,5% en España frente al 23,9% en el promedio de las ocho economías europeas más avanzadas

Tipos impositivos implícitos sobre el consumo en UE15, UE8 y España, 1995-2014



Estructura fiscal en España desde una perspectiva europea: resumen

- Frente a las principales economías europeas **España se caracteriza** por
 - Baja imposición sobre el **consumo**
 - **Cotizaciones sociales** elevadas
 - Menor imposición sobre el **trabajo**, una vez excluidas las cotizaciones sociales
 - Imposición sobre el **capital** en línea con el promedio de la UE8
- A la vista de estos resultados conviene analizar los **efectos de variaciones en las distintas figuras impositivas** sobre:
 - su capacidad para aumentar los ingresos públicos,
 - el PIB y el empleo
 - el bienestar y la desigualdad

03

**Los efectos de la estructura fiscal sobre
los ingresos públicos, el crecimiento y el
empleo**

Tipo impositivo implícito sobre el capital

El tipo impositivo sobre el capital se encuentra en el tramo con pendiente positiva de la curva de Laffer, con una elasticidad de ingresos al tipo del 0,06

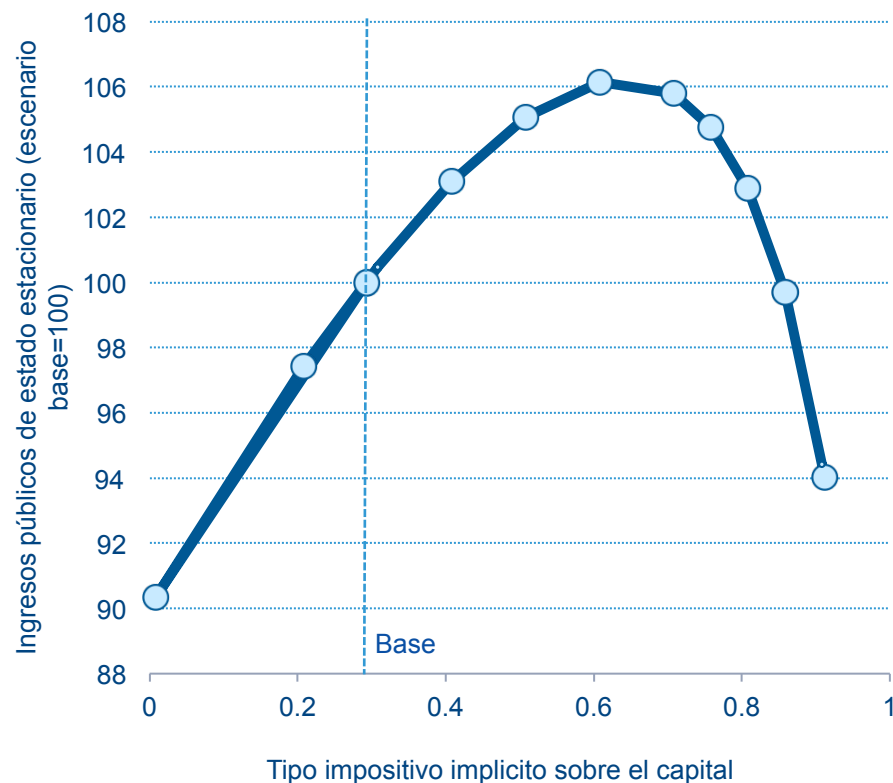
Los ingresos públicos podrían aumentar hasta un 6% si el tipo impositivo implícito sobre el capital aumentara a su nivel de máxima recaudación, del 29,3% al 61% (máximo similar al que estiman Trabandt y Uhlig, 2011)

El efecto distorsionador de este aumento del tipo impositivo implícito sobre el capital provocaría una disminución del PIB del 19,8% y del 4,5% del empleo

El aumento del tipo impositivo sobre el capital incide negativamente sobre la inversión, la relación capital trabajo y sobre los salarios reales, que disminuirían más de un 12% al pasar del escenario base al de máxima recaudación impositiva

Curva de Laffer del tipo impositivo implícito sobre el capital

(Base 100 para el tipo del 29,3%)



Tipo impositivo implícito sobre el capital

El tipo impositivo sobre el capital se encuentra en el tramo con pendiente positiva de la curva de Laffer, con una elasticidad de ingresos al tipo del 0,06%

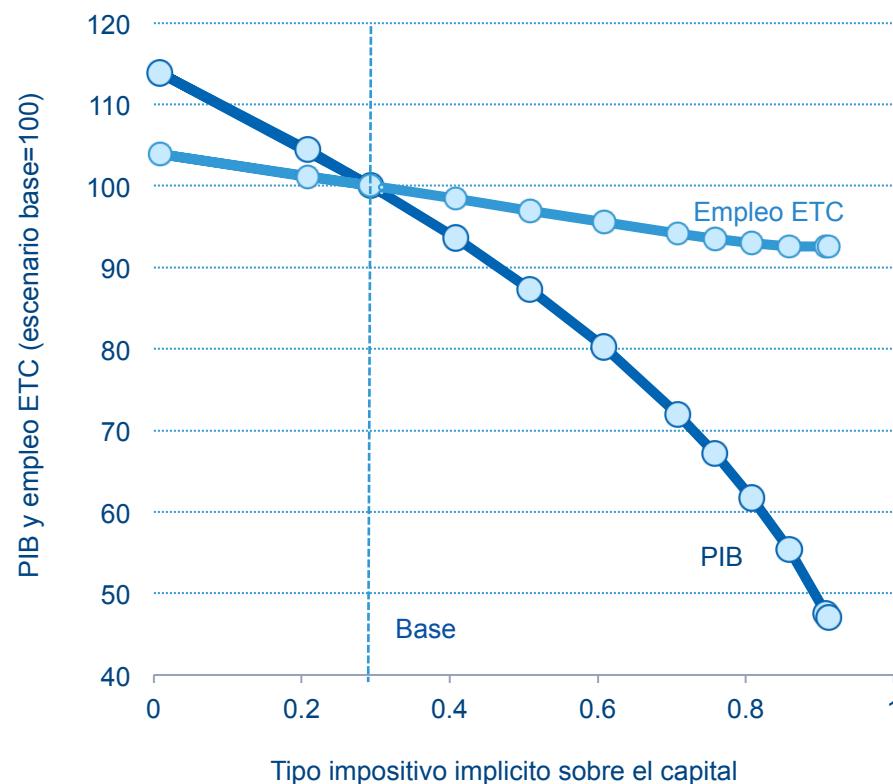
Los ingresos públicos podrían aumentar hasta un 6% si el tipo impositivo implícito sobre el capital aumentara a su nivel de máxima recaudación, del 29,3% al 61% (máximo similar al que estiman Trabandt y Uhlig, 2011)

El efecto distorsionador de este aumento del tipo impositivo implícito sobre el capital provocaría una disminución del PIB del 19,8% y del 4,5% del empleo

El aumento del tipo impositivo sobre el capital incide negativamente sobre la inversión, la relación capital trabajo y sobre los salarios reales, que disminuirían más de un 12% al pasar del escenario base al de máxima recaudación impositiva

Sensibilidad del PIB y del empleo a cambios en el tipo impositivo implícito sobre el capital

(Base 100 para el tipo del 29,3%)



Tipo impositivo implícito sobre el trabajo

El tipo impositivo sobre el trabajo se encuentra en el tramo con pendiente positiva de la curva de Laffer, con una elasticidades de ingresos a cotizaciones del 0,12 y del 0,14 al resto de impuestos sobre el trabajo

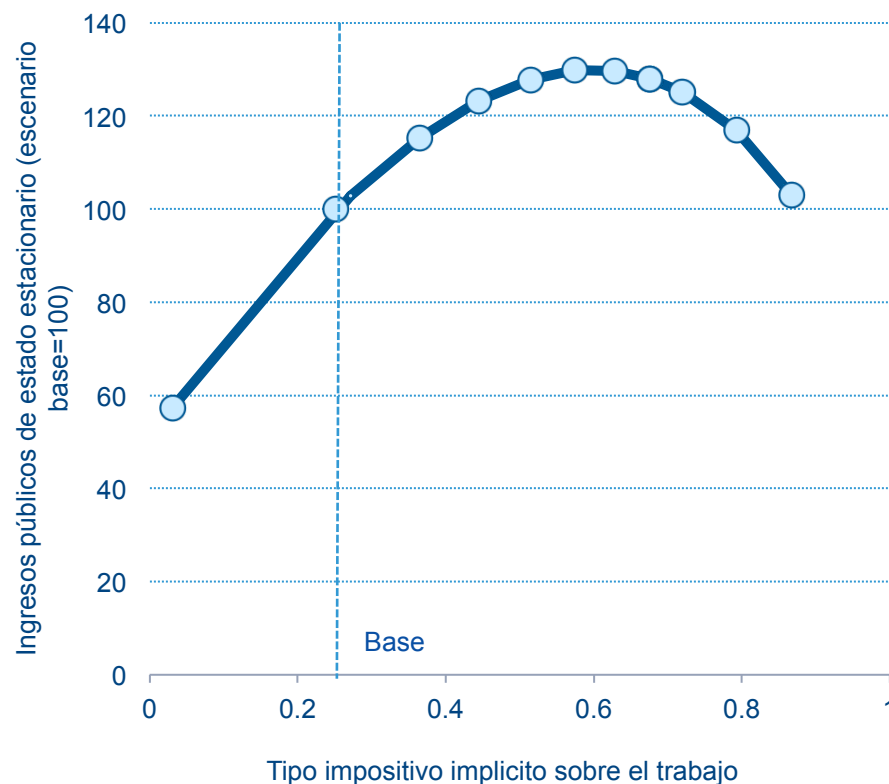
Los ingresos públicos podrían aumentar hasta un 29% si el tipo impositivo implícito sobre el trabajo aumentara a su nivel de máxima recaudación, del 25,1% al 57,5% (máximo similar al que estiman Trabandt y Uhlig, 2011, para EE.UU.)

El efecto distorsionador de este aumento del tipo impositivo implícito sobre el trabajo provocaría una disminución del PIB del 31,1% y del 29% del empleo

El aumento del impuesto sobre el trabajo incide negativamente sobre la inversión, aunque aumenta la relación capital trabajo. Los salarios reales disminuirían más de un 20% al pasar del escenario base al de máxima recaudación impositiva

Curva de Laffer del tipo impositivo implícito sobre el trabajo

(Base 100 para el tipo del $(22,9\%+8,0\%)/(1+22,9\%)$)



Tipo impositivo implícito sobre el trabajo

El tipo impositivo sobre el trabajo se encuentra en el tramo con pendiente positiva de la curva de Laffer, con una elasticidades de ingresos a cotizaciones del 0,12 y del 0,14 al resto de impuestos sobre el trabajo

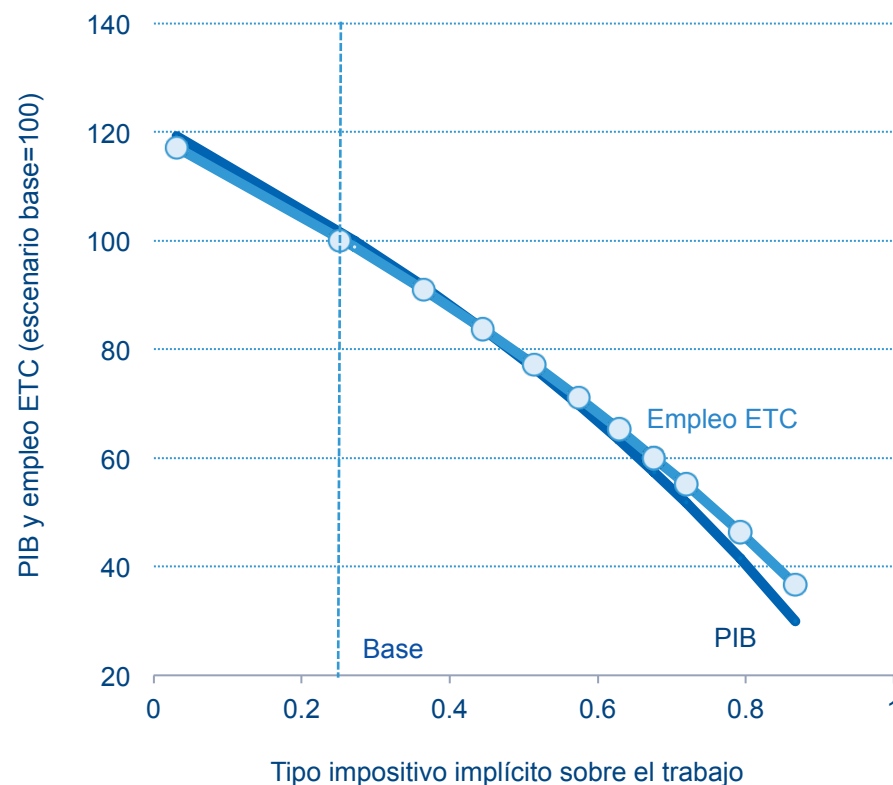
Los ingresos públicos podrían aumentar hasta un 29% si el tipo impositivo implícito sobre el trabajo aumentara a su nivel de máxima recaudación, del 25,1% al 57,5% (máximo similar al que estiman Trabandt y Uhlig, 2011, para EE.UU.)

El efecto distorsionador de este aumento del tipo impositivo implícito sobre el trabajo provocaría una disminución del PIB del 31,1% y del 29% del empleo

El aumento del impuesto sobre el trabajo incide negativamente sobre la inversión, aunque aumenta la relación capital trabajo. Los salarios reales disminuirían más de un 20% al pasar del escenario base al de máxima recaudación impositiva

Sensibilidad del PIB y del empleo a cambios en el tipo impositivo implícito sobre el trabajo

(Base 100 para el tipo del $(22,9\%+8,0\%)/(1+22,9\%)$)



Tipo impositivo implícito sobre el consumo

El tipo impositivo sobre el consumo se encuentra en el tramo con pendiente positiva de la curva de Laffer, con una elasticidad de ingresos al tipo del 0,17

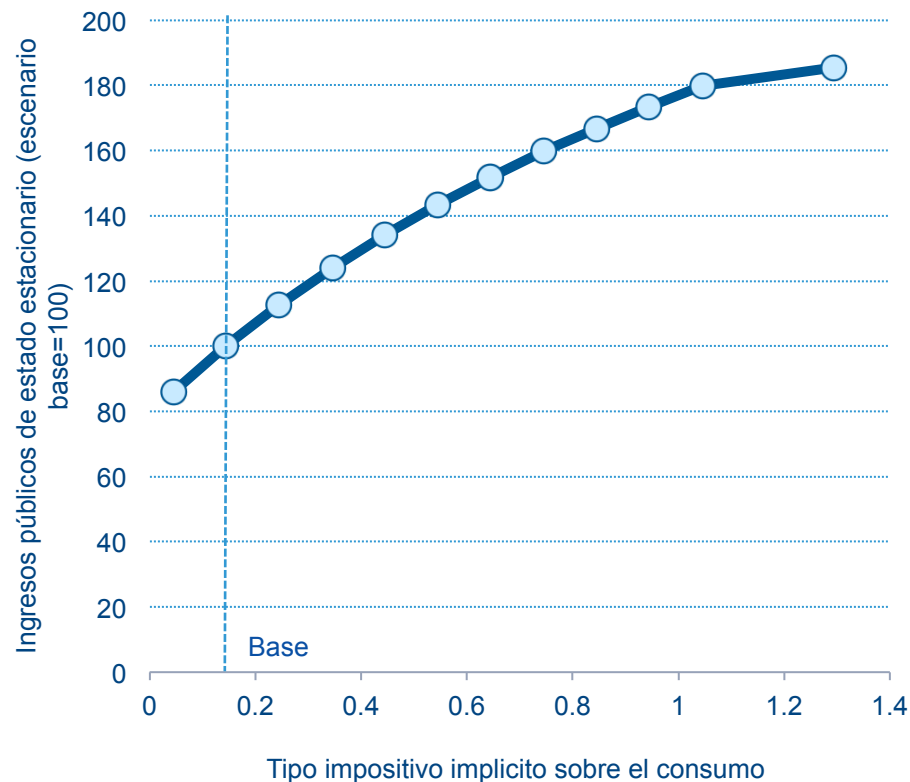
Para el rango de valores factibles del tipo impositivo sobre el consumo, la recaudación fiscal no alcanza un máximo (resultado también similar al de Trabandt y Uhlig, 2011)

El efecto distorsionador del aumento del tipo impositivo implícito sobre el consumo sobre el PIB y el empleo es menor que con los impuestos sobre capital y trabajo, para conseguir un mismo aumento en recaudación

El aumento del tipo impositivo sobre el consumo privado aumenta el salario real al tratar de mantener su capacidad adquisitiva

Curva de Laffer del tipo impositivo implícito sobre el consumo

(Base 100 para el tipo del 14,5%)



Tipo impositivo implícito sobre el consumo

El tipo impositivo sobre el consumo se encuentra en el tramo con pendiente positiva de la curva de Laffer, con una elasticidad de ingresos al tipo del 0,17

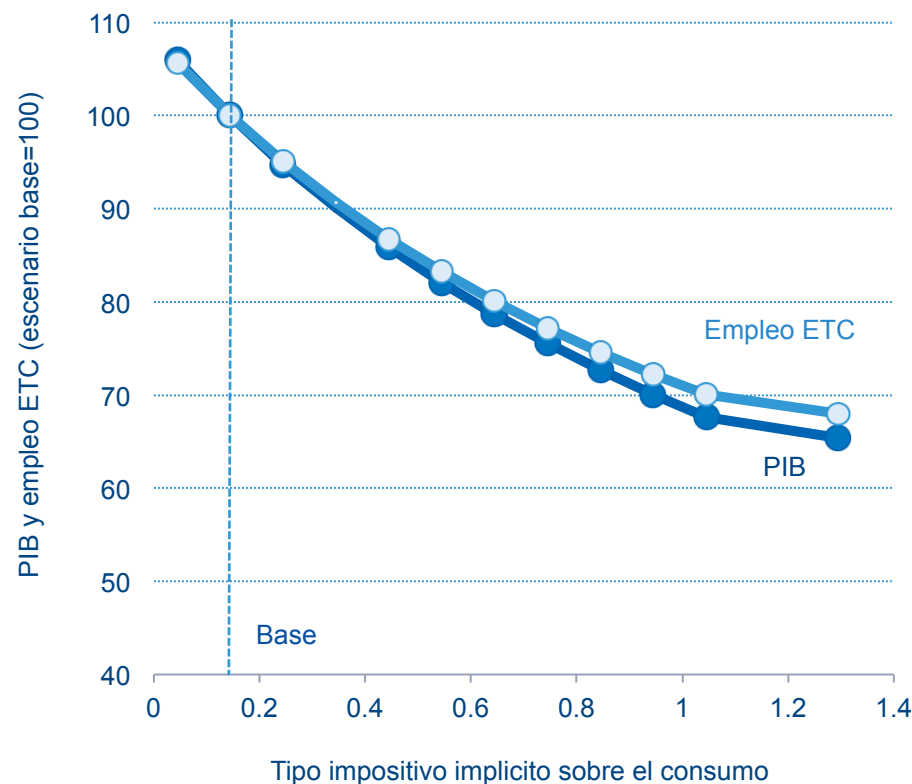
Para el rango de valores factibles del tipo impositivo sobre el consumo, la recaudación fiscal no alcanza un máximo (resultado también similar al de Trabandt y Uhlig, 2011)

El efecto distorsionador del aumento del tipo impositivo implícito sobre el consumo sobre el PIB y el empleo es menor que con los impuestos sobre capital y trabajo, para conseguir un mismo aumento en recaudación

El aumento del tipo impositivo sobre el consumo privado aumenta el salario real al tratar de mantener su capacidad adquisitiva

Sensibilidad del PIB y del empleo a cambios en el tipo impositivo implícito sobre el consumo

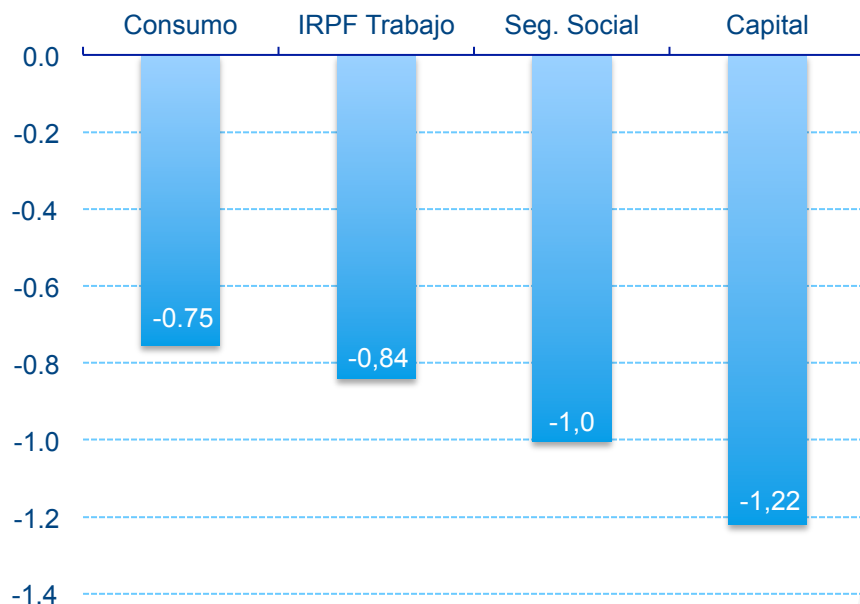
(Base 100 para el tipo del 14,5%)



Efectos del aumento de la presión fiscal

Efectos sobre el PIB de un aumento de la presión fiscal equivalente a un 1% del PIB

(Desviación respecto al escenario base al cabo de dos años)



Fuente: [Boscá, Doménech y Ferri \(2013\)](#).

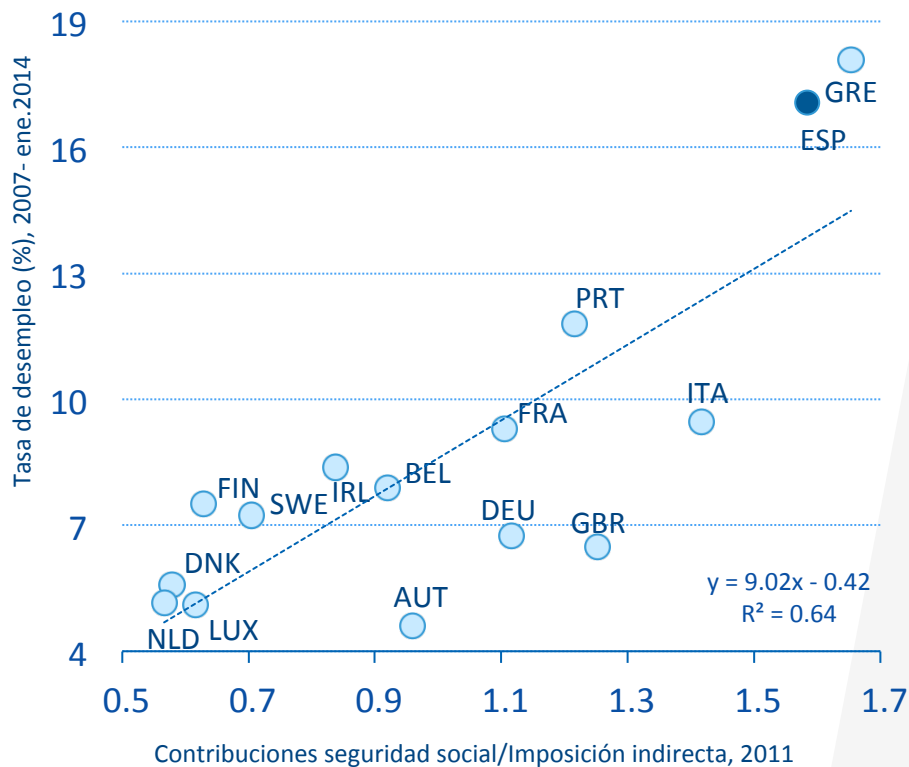
- Los **impuestos más distorsionadores** son los que recaen sobre las rentas del capital y las cotizaciones sociales ...

... mientras que **los menos distorsionadores son los impuestos indirectos**

- Utilizando el modelo REMS, que tiene en cuenta los efectos distorsionadores de los impuestos sobre la oferta y demanda de trabajo y la inversión, se pueden **simular los efectos de una devaluación fiscal**: aumento de los impuestos indirectos y disminución de las cotizaciones sociales bajo la restricción de equilibrio presupuestario

Motivación de la devaluación fiscal

UE15: desempleo y cotizaciones sociales sobre imposición indirecta, corregidos por la cuña fiscal



Fuente: [Boscá, Doménech y Ferri \(2013\)](#).

- En los países europeos se observa una **correlación positiva entre la tasa de desempleo y el ratio de cotizaciones sociales sobre la imposición indirecta** una vez que se corrige por la cuña fiscal
- Los **países nórdicos** se caracterizan por tener una elevada imposición indirecta y bajas cotizaciones sociales. Dinamarca es un buen ejemplo.
- En el otro extremo están **España y Grecia** (sobre todo antes de 2011)

Efectos de una devaluación fiscal

Efectos de un aumento de impuestos indirectos y una disminución de las cotizaciones sociales

(Desviación respecto al escenario base en puntos porcentuales)

	1 año	2 años	Estado estacionario
PIB	0.55	0.93	0.55
Empleo	1.42	1.19	0.58
Exportaciones	0.76	1.08	0.59
Importaciones	0.31	0.48	0.13
Impuestos indirectos	2	2	2
Cotizaciones sociales	-3.5	-3.5	-3.5

Fuente: [Boscá, Doménech y Ferri \(2013\)](#).

- La devaluación fiscal tiene **efectos positivos sobre el PIB, el empleo y las exportaciones**
- El **cambio en precios relativos** del trabajo respecto al consumo mejora la competitividad
- Sus efectos son similares a los de una **devaluación del tipo de cambio** ([Farhi, Gopinath y Itskhoki, 2014](#))

Efectos sobre la recaudación, el PIB y el empleo: resumen

- Las simulaciones realizadas con el modelo REMS indican que España se encuentra en la **parte con pendiente positiva de la curva de Laffer**
- Análisis coste-beneficio: un aumento de los tipos impositivos del trabajo, capital y consumo **incrementa los ingresos públicos pero reduce el PIB y el empleo**, lo que ayuda a explicar que las consolidaciones mediante impuestos tengan efectos negativos más importantes sobre la actividad que las basadas en gasto (Alesina et al, 2017)
- Los impuestos más distorsionadores son los que recaen sobre **las rentas del capital y las cotizaciones sociales**, mientras que los menos distorsionadores son los **impuestos indirectos**
- Estos resultados justifican propuestas como la **devaluación fiscal**, encaminadas a aumentar el PIB y el empleo mediante cambios en la estructura fiscal manteniendo la presión fiscal constante
- La existencia de un **dilema entre obtener más ingresos públicos a cambio de reducir el PIB y el empleo** obliga a evaluar los efectos de los cambios impositivos en el **bienestar social**

04

Impuestos y bienestar social

Presión fiscal y bienestar

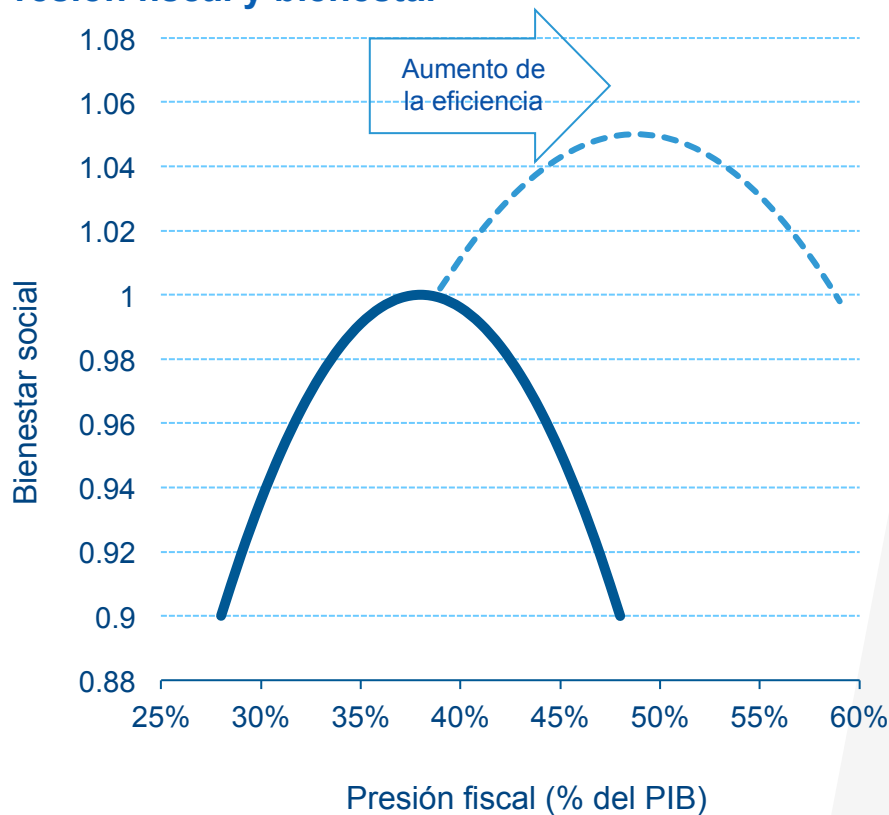
- Siguiendo a Jones y Klenow (2016), podemos determinar el **bienestar social** en función de las siguientes variables:



- Los impuestos ayudan a
 - costear bienes y servicios que entran **directamente en la función de bienestar**
 - financiar bienes y servicios que sirven para **producir el PIB**
 - **instituciones, Estado de derecho, regulaciones, justicia**, etc.
 - **inversión pública** (infraestructuras)
 - **capital humano** (educación)
 - **aumentar la productividad** (K , H y PTF) y con ello el **ocio**
 - **reducir la desigualdad** (redistribución vía impuestos y gasto) y
 - aumentar la **esperanza de vida** (sanidad pública)

Presión fiscal, bienestar y eficiencia del sector público

Presión fiscal y bienestar



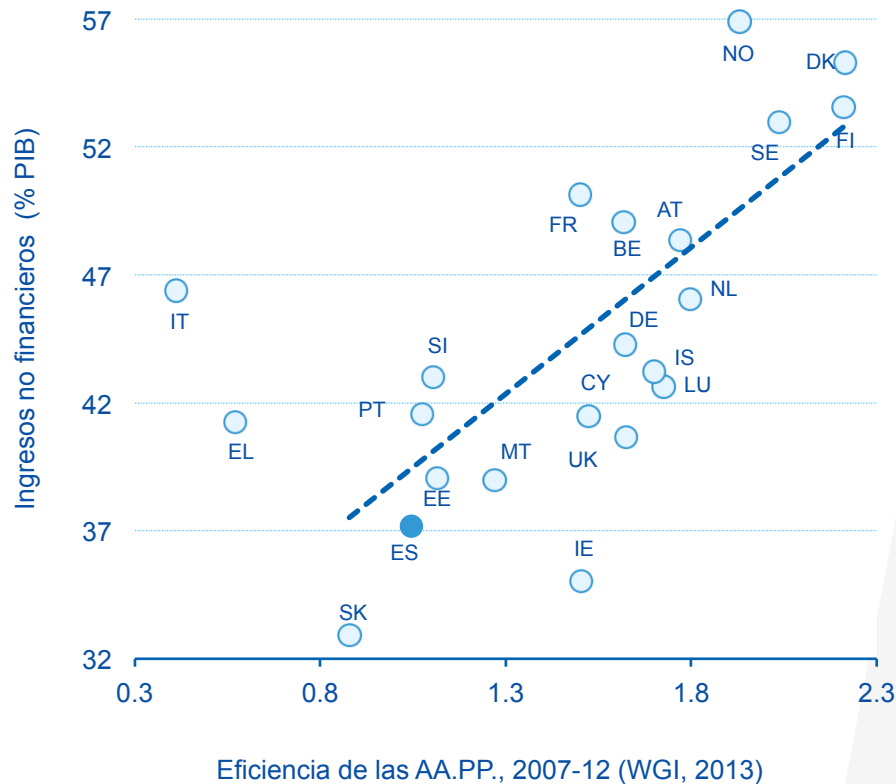
- La relación entre bienestar y tamaño del sector público es **no lineal** (Barro, 1991, Andrés y Doménech, 2015) ...

... y depende de la **eficiencia del sector público**

- Un **aumento de la eficiencia** del sector público permite gestionar mejor más recursos y aumenta el **bienestar** y con ello la predisposición de la sociedad a aumentar la **presión fiscal y el tamaño del sector público**

Presión fiscal y eficiencia del sector público

Ingresos públicos y eficiencia de las AA.PP.

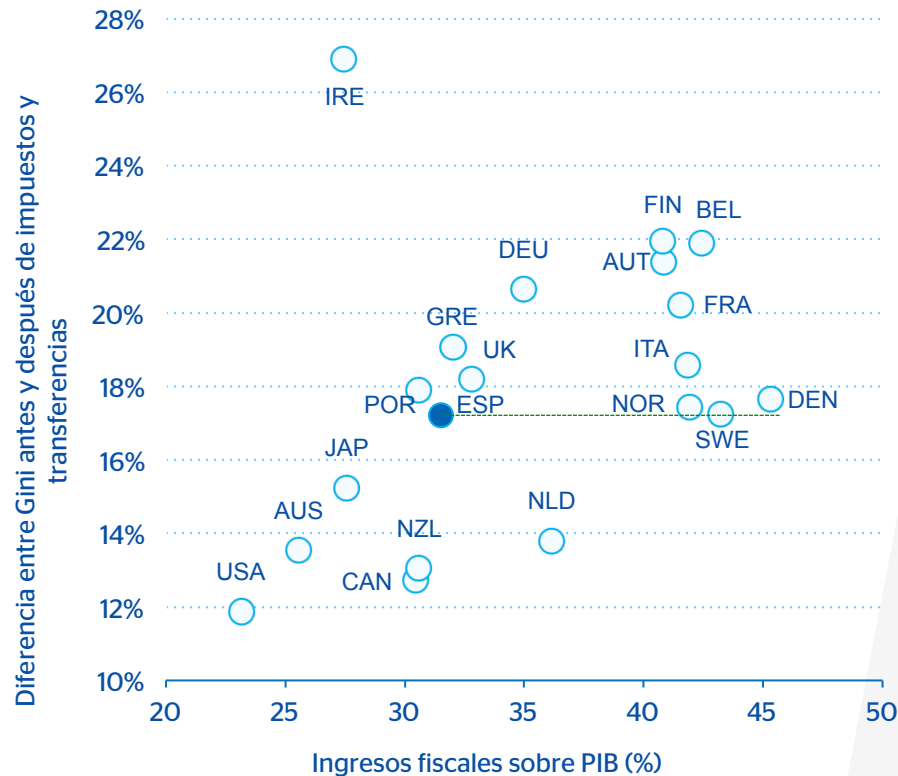


Fuente: [Andrés y Doménech](#) (2015) en base a Eurostat y WGI (Banco Mundial, 2014)

- El tamaño del gobierno se correlaciona con la **eficiencia del sector público**
- **Proceso dinámico** en el que el tamaño del sector público y la presión fiscal aumentan a medida que mejora la eficiencia
- Cuando **más eficiente** sea el sistema y más se internalicen los servicios públicos (e.g., cuentas nacionales de pensiones), menores serán las distorsiones sobre el PIB y el empleo
- **Reto:** mejorar el funcionamiento del Estado de bienestar con evaluación, buenas políticas y transformación tecnológica ([Micklethwait y Wooldridge, 2014](#))

Presión fiscal y desigualdad

Ingresos fiscales y reducción del índice de Gini antes y después de impuestos y transferencias, OECD, 2010

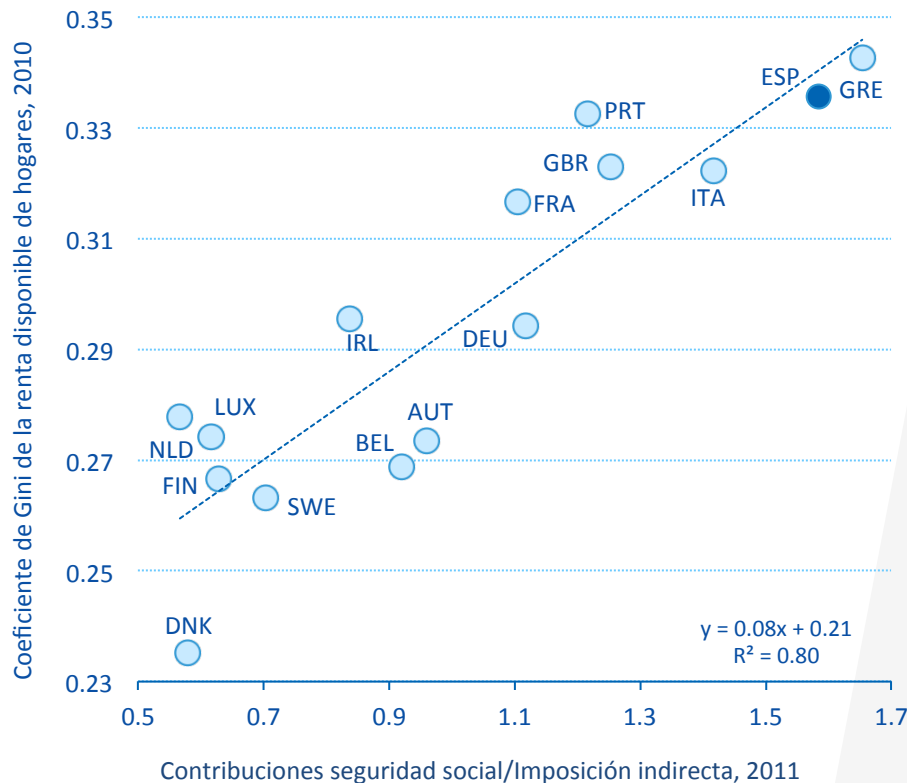


Fuente: Doménech (2016).

- La mayor presión fiscal **ayuda a reducir la desigualdad** antes y después de impuestos y transferencias
- Existe bastante **heterogeneidad** entre países
- La diferencia entre el Gini antes y después de impuestos y transferencias en **España es similar a la de Noruega, Suecia o Dinamarca**, a pesar de que el **tamaño del sector público es muy inferior**
- Con menos presión fiscal **España consigue una redistribución ex-post** similar a la de otros países

Estructura fiscal y desigualdad

UE15: Desigualdad y contribuciones sociales sobre imposición indirecta, corregidas por la cuña fiscal



El efecto redistributivo de los impuestos ha de **evaluarse en su conjunto**, además de tener en cuenta sus **efectos dinámicos** a lo largo del tiempo

Contrariamente al **carácter regresivo** que se atribuye a la imposición indirecta en términos estáticos (López Laborda et al, 2016),

... **la desigualdad de la renta es menor** en los países europeos en los que las **cotizaciones sociales son más bajas** y los **impuestos indirectos es más altos**

05

Conclusiones

Conclusiones

- En esta presentación se han analizado
 - las **diferencias** desde 1995 hasta 2014 de la estructura impositiva de España con la de las principales economías europeas
 - los **efectos** de variaciones en las distintas figuras impositivas sobre los ingresos públicos, el PIB, el empleo, el bienestar y la desigualdad en la economía española
- La evidencia empírica indica que frente a las principales economías europeas **España se caracteriza** por
 - Baja imposición sobre el **consumo**
 - **Cotizaciones sociales** elevadas
 - Menor imposición sobre el **trabajo**, una vez excluidas las cotizaciones sociales
 - Imposición sobre el **capital** en línea con el promedio de la UE8

Conclusiones

- Las simulaciones realizadas con el modelo REMS indican que España se encuentra en la **parte con pendiente positiva de la curva de Laffer**
- Análisis coste-beneficio: un aumento de los tipos impositivos del trabajo, capital y consumo **incrementa los ingresos públicos pero reduce el PIB y el empleo**
- Los impuestos más distorsionadores son los que recaen sobre **las rentas del capital y las cotizaciones sociales**, mientras que los menos distorsionadores son los **impuestos indirectos**
- Estos resultados justifican propuestas como la **devaluación fiscal**, encaminadas a aumentar el PIB y el empleo mediante cambios en la estructura fiscal manteniendo la presión fiscal constante
- La existencia de un **dilema entre obtener más ingresos públicos a cambio de reducir el PIB y el empleo** obliga a evaluar los efectos de los cambios impositivos en el **bienestar social**

Estructura Fiscal, Crecimiento Económico y Bienestar

José E. Boscá, Rafael Doménech y Javier Ferri

Fiscalidad, Crecimiento Económico y Bienestar Social

UIMP. Santander, 10 de Julio de 2017