

La política fiscal I: instrumentos

Lorenzo Dávila, *Profesor del IEB*



En este artículo vamos a ver cuáles son los instrumentos básicos de política fiscal con la que cuentan los gobiernos para tratar de paliar el efecto negativo del ciclo económico desde que John Maynard Keynes desarrollara el concepto de políticas fiscales activas. Veremos el efecto que tiene la manipulación de los tipos impositivos, especialmente de los impuestos proporcionales sobre la renta, o del gasto público financiado a través de impuestos o de deuda pública.

Por política fiscal podemos entender todos aquellos programas de intervención del Estado en la economía a través de los impuestos, las transferencias y la estructura de los gastos del Estado. Todos y cada uno de los instrumentos mencionados de política fiscal son elementos polémicos en cuanto a los efectos que estos tienen en la economía tanto a corto como a largo plazo y los momentos óptimos para su aplicación, si bien existe un consenso en cuanto a la capacidad de las políticas fiscales de estabilizar el crecimiento minimizando los efectos cíclicos negativos de la economía.

Si cogemos el primero de los instrumentos de política fiscal, esto es, los impuestos, nos encontramos con la principal fuente de financiación del Estado en las economías liberales en las que el Estado no forma parte de la estructura productiva del país. El nivel impositivo que determina, junto al nivel de consumo apalancado, la presión fiscal de una economía viene marcado por la

necesidad de financiación del Estado que a su vez viene articulado por su política de gasto público, de tal forma que en realidad no podemos separar ambos instrumentos de política fiscal, dado que un incremento del gasto por parte del Estado obliga a un incremento de los impuestos o del endeudamiento por parte del Estado.

El principal efecto de los impuestos es la reducción del multiplicador de la demanda, el

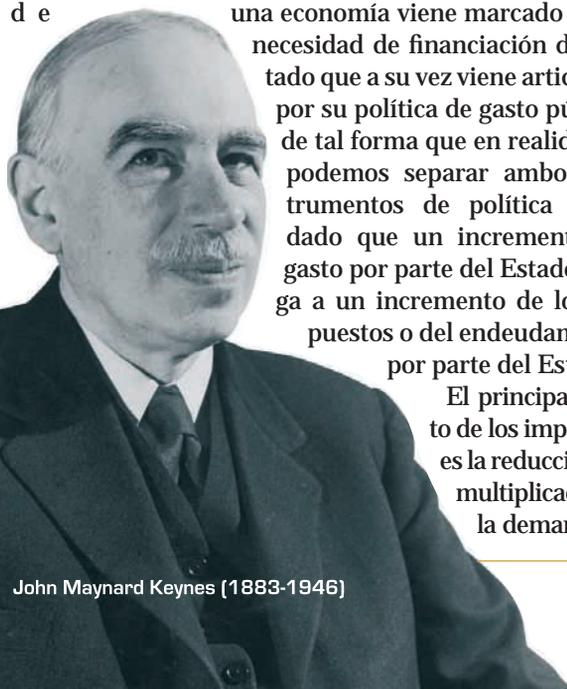
cual se produce debido a que un incremento de la demanda agregada, por ejemplo a través del consumo, supone un incremento del nivel de renta que a su vez produce un nuevo incremento del consumo y así sucesivamente provocando lo que se denomina la demanda inducida. Un incremento de la presión fiscal supone una reducción de la renta disponible de las economías domésticas y empresas con lo que disminuye la demanda inducida. La interpretación que se puede hacer de este efecto de los impuestos sobre el multi-

plificador de la demanda es dual, especialmente de impuestos proporcionales sobre la renta, dado que si bien es verdad que por una parte disminuyen este multiplicador y por tanto suponen un freno a la expansión de

la renta, por otro minimizan el impacto negativo del ciclo cuando se produce una ralentización de la economía, dicho de otro modo, actúa como un estabilizador automático del ciclo de enorme importancia en la economía. Otro de los estabilizadores automáticos importantes es el que viene determinado por las prestaciones por desempleo dado que permiten seguir consumiendo a los desempleados disminuyendo la caída de la producción. Para que estos estabilizadores automáticos funciones perfectamente sin que provoquen ninguna distorsión en la economía es deseable la existencia de un superávit presupuestario.

Por lo tanto, aparte del efecto redistributivo de la renta que la intervención del Estado puede realizar tanto a través de la estructura impositiva como de la articulación del gasto a través de la política presupuestaria, los impuestos también entran dentro de los parámetros que tratan de cubrir el paradigma de la eficiencia económica de forma que su manipulación temporal, a través de la modificación del tipo impositivo, puede servir para potenciar la fase expansiva del ciclo de la economía o para minimizar la fase de contracción del ciclo económico.

>> "Incrementando el gasto público a través de la emisión de deuda, podrían aumentar los tipos de interés y la inversión privada disminuiría"



John Maynard Keynes (1883-1946)

En cuanto a la componente del gasto público este también produce efectos multiplicadores en la producción de la economía al igual que lo hacen el consumo o la inversión, de tal forma que aparte del efecto redistributivo de la renta, también son una herramienta potente, por parte de los gobiernos, para estabilizar el ciclo en las fases recesivas de la economía, mediante el incremento del mismo. El problema radica en que un incremento del gasto público implica necesariamente un incremento de las necesidades de financiación por parte del Estado, lo que supone un incremento de los impuestos, un incremento de la deuda pública o una combinación de ambos. Analicemos cada una de las alternativas.

El tratar de financiar el incremento del gasto público, con la finalidad de reactivar la economía, a través de un incremento en los impuestos tiene un efecto en dos direcciones: por una parte, el incremento del gasto público supone un impacto directo positivo en el nivel de producción de la economía en la medida que supone un incremento del consumo o de la inversión pública que se ve amplificado por el multiplicador del gasto; pero por otra, el incremento de los impuestos supone una pérdida de renta disponible por lo que provoca una disminución del multiplicador del gasto al tiempo que puede ser un elemento que desincentive el trabajo. Por otro lado el efecto positivo del incremento del gasto público también depende de la eficiencia del mismo, es decir, de en qué se gaste, si bien el efecto que este tiene en términos macroeconómicos es mayor que el efecto negativo del incremento de los impuestos debido a que este último se ve disminuido por el impacto de la propensión marginal a consumir, es decir que parte de la renta adicional que puede suponer una hipotética disminución de los impuestos se destina a consumo y por tanto impacta directa y positivamente sobre el nivel de producción de la economía. Si la propensión marginal a consumir es muy alta, el efecto negativo de una subida de impuestos también es muy alta, quedando muy expuesta la política de incremento del gasto público financiada a través de impuestos a la eficiencia, en términos de transmisión a la producción, de las medidas de gasto tomadas. Pero si la propensión marginal a consumir es muy baja, un incremento de la renta disponible articulada a través de una bajada de impuestos tendrá un efecto muy pobre sobre la producción, mientras que el efecto del incremento del gasto puede ser muy superior.

Si el incremento del gasto público se realiza a través de la emisión de deuda pública, esto podría llevar, en situaciones normales del mercado, a un incremento de los tipos



de interés para poder colocar los activos de deuda pública en el mercado, lo que conllevaría una disminución de la inversión privada; es lo que se viene a denominar efecto expulsión, siempre que esta inversión sea sensible a los tipos de interés o la economía esté en una situación de plena utilización de los recursos productivos. Si la situación de la economía es depresiva y los tipos de interés permanecen bajos, debido a que la atracción de los activos de deuda pública viene del lado de la seguridad y no de la rentabilidad, y además en la economía hay desempleo, el efecto desplazamiento o expulsión es nulo, por lo que puede ser una herramienta potente para reactivar la economía, si bien supone un endeudamiento que habrá que pagar en el futuro, por lo que la eficiencia de la política de gasto público debe ir encaminada al incremento de la producción hoy pero también a un desplazamiento positivo de la función de oferta agregada futura de la economía a través de políticas de inversión, desarrollo e innovación. ■

CLAVES:

➤ En las fases recesivas del ciclo económico, las políticas fiscales, especialmente las encaminadas a un incremento del gasto público, resurgen como medidas eficaces que minimizan a corto plazo el efecto del mismo, en lo que se vino a denominar como políticas fiscales activas por parte de John Maynard Keynes. En el presente capítulo analizamos los principales instrumentos de política fiscal como son los impuestos y el gasto público y los efectos que estos tienen en la economía en función del momento del ciclo en el que nos encontremos.