

LA SUSTITUCION DE
COTIZACIONES SOCIALES POR IVA:
UNA EVALUACION

Luis Servén*

Documento 88-06

Marzo 1988

* Estoy agradecido a Alfonso Novales, Carlos Sebastián y Jose A. Trujillo por sus comentarios, y a Marifé García Camacho por su ayuda. Los errores son de mi exclusiva responsabilidad.

CONTENIDO:

1. Introducción
2. Cotizaciones sociales, IVA y nivel de empleo
3. Observaciones finales

1. INTRODUCCION

Los efectos de la sustitución de cotizaciones sociales a cargo de los empleadores por IVA han sido recientemente estudiados por Rogerson (1987). En un marco caracterizado por la ausencia de decisiones marginales, donde las empresas deben elegir entre producir a plena capacidad o cerrar, y bajo el supuesto de que el salario real (en términos de precios al consumo) se mantiene constante, Rogerson demuestra que para un mismo nivel de empleo la recaudación impositiva es en general mayor con imposición sobre el valor añadido que con imposición sobre el empleo. El resultado inverso (mayor empleo con IVA que con cotizaciones sociales, para un mismo volumen recaudatorio) se sigue de manera inmediata.

En el caso español, una razón adicional para llevar a cabo esa sustitución de impuestos es su impacto sobre las empresas exportadoras, que de acuerdo con la legislación vigente pueden desgravar el IVA pero no las cotizaciones sociales.

Sin embargo, otros expertos (Zabalza (1988)) sostienen que los efectos de tal medida sobre los costes laborales serían mínimos, y su impacto sobre el nivel de empleo prácticamente despreciable. Para fundamentar su opinión, se basan en ciertos estudios empíricos que comentaremos más adelante.

2. COTIZACIONES SOCIALES, IVA Y NIVEL DE EMPLEO.

Para comparar una y otra postura, es conveniente adoptar un marco analítico convencional. Llamando s al tipo de cotización social a cargo de los empresarios, la condición de equilibrio por el lado de la demanda de trabajo se puede expresar:

$$(1) \quad F'(L) = w(1+s)/p$$

donde $F(\cdot)$ es la función de producción, w el salario nominal y p el precio de producción, antes de impuestos indirectos. Si llamamos p_c a los precios al consumo, tenemos que $p_c = p(1+v)$, donde v es el tipo de la imposición indirecta. Por otra parte, definimos el salario real en términos de precios al consumo (que es el que interesa a los trabajadores) como $H = w/p_c$. En general, podemos suponer que H es a su vez una función no decreciente del nivel de empleo. Así pues, (1) se puede reescribir

$$(1') \quad F''(L) = H(L)(1+s)(1+v) \quad ; \quad H'(L) \geq 0$$

donde hemos hecho abstracción de los impuestos directos que recaen sobre los trabajadores y también de la participación de los bienes importados en su cesta de consumo.

Suponemos que existen solamente dos impuestos, el indirecto y las cotizaciones a cargo de los empresarios, que proporcionan una recaudación R en términos de precios al consumo. Esta se puede expresar como

$$(2) \quad R = vF(L)/(1+v) + sLH(L)$$

donde el primer sumando representa la recaudación por vía indirecta y el segundo corresponde a las cotizaciones sociales a cargo de los empresarios.

Para simplificar al máximo, omitimos toda referencia a la dinámica del modelo y nos centramos en el largo plazo, Así pues, los efectos de una variación de la estructura impositiva se pueden calcular diferenciando (1') y (2). Si la recaudación real se mantiene constante, entonces $dR = 0$, y el impacto porcentual sobre el nivel de empleo de un cambio en las cotizaciones empresariales acompañado por una variación de la imposición indirecta (de modo que la recaudación real no varíe) viene dado por:

$$(3) \quad dL/L = - \frac{\epsilon(1-\alpha)}{1+s+\epsilon[(\beta-\alpha V)(1+s)-\alpha s(1+\beta)]} ds$$

donde α es la participación de los costes laborales, incluidas las cotizaciones empresariales, en el valor de la producción antes de impuestos; $\epsilon > 0$ es la elasticidad de la demanda de trabajo con respecto al coste laboral, y $\beta \geq 0$ es la elasticidad del salario-consumo exigido por los trabajadores con respecto al nivel de empleo (es decir, la elasticidad de la función $H(\cdot)$, que equivale a la inversa de la elasticidad-precio de la oferta de trabajo).

El denominador de (3) puede en principio ser negativo. Es fácil comprobar que eso sucede cuando un aumento del tipo de la imposición indirecta v (dado el de las cotizaciones sociales s) conduce a un descenso de la recaudación real a través de una

reducción del empleo¹, y corresponde al caso en que la demanda de trabajo es extremadamente sensible al coste laboral real².

Excepto en ese caso, la sustitución de cotizaciones sociales por impuestos indirectos ejerce un efecto positivo sobre el nivel de empleo, mayor cuanto menor sea la participación del trabajo en los costes de producción y cuanto menor sea la elasticidad del salario exigido por los trabajadores con respecto al nivel de empleo.

Por ejemplo, con los datos de 1986 tenemos que $s = .28$ (cotizaciones sociales efectivas/remuneración a asalariados sin cotizaciones sociales); $v = .12$ (impuestos indirectos/PIB acf); $\alpha = .51$ (remuneración de asalariados/PIB acf). Si suponemos que $\epsilon=1$ y $\beta=0$ (de modo que los salarios reales en términos de consumo permanecen inalterados), entonces:

$$dL/L = -.46 ds$$

de modo que una reducción de un punto porcentual del tipo de las cotizaciones empresariales (acompañada de una elevación de aproximadamente .36

¹El efecto de una variación de v sobre la recaudación R se puede calcular diferenciado (1') y (2') y haciendo $ds=0$. El signo de dR/dv viene dado precisamente por el denominador de (3).

²Una condición suficiente para que el denominador de (3) sea positivo es

$$\epsilon[\alpha s/(1+s) + v] \leq 1$$

que ciertamente se cumple con los valores de ϵ habitualmente obtenidos en estudios empíricos: para el empleo total, Raymond, García y Polo (1986) estiman $\epsilon=.75$; Zabalza y otros estiman $\epsilon=1.18$.

puntos del tipo impositivo indirecto³, de forma que la recaudación impositiva en términos reales no varíe) permitiría aumentar el nivel de empleo asalariado en casi medio punto porcentual, mediante una caída de igual magnitud en el coste real del trabajo.

Si β es mayor que cero⁴, de modo que el salario consumo exigido por los trabajadores aumenta con el nivel de ocupación, las ganancias de empleo serán menores. Por ejemplo, en el caso $\beta=1$, el resultado sería

$$dL/L = .22 ds$$

de modo que el descenso del coste laboral y el aumento del empleo se reducen a la mitad del caso anterior, y el aumento necesario de los tipos indirectos se eleva ligeramente hasta .38 puntos porcentuales.

Estos resultados contrastan con los presentados por Zabalza (1988). Aunque supone $\beta = 0$ y que los trabajadores no exigen aumentos proporcionales de salarios ante elevaciones de la imposición indirecta, Zabalza concluye que una reducción de un punto porcentual del tipo de cotización empresarial a la seguridad social solamente redu-

³La variación requerida de los tipos indirectos para que la recaudación no se altere viene dada por:

$$dv = -D^{-1} \alpha [(1+\epsilon\beta - \epsilon v) - \epsilon s(1+\beta)/(1+s)](1+v)ds$$

donde D es el denominador de (3).

⁴No contamos con resultados empíricos convincentes sobre el valor de β . Zabalza, Molinas y Lasheras (1987) estiman $\beta=1.18$, pero sus ecuaciones presentan problemas (véase más adelante) que hacen dudar de la validez de esa cifra.

ciría el coste laboral real un .14 por ciento. Esta conclusión pesimista se alcanza a partir del supuesto de que el salario-consumo demandado por los trabajadores viene dado por

$$w/p_c = H(L, s)$$

donde la función H es decreciente en su segundo argumento. En otras palabras, un aumento ceteris paribus de las cotizaciones sociales a cargo de los empresarios llevaría a los trabajadores a aceptar un descenso de su salario real⁵. En particular, ante una elevación de un punto porcentual de los tipos de cotización empresarial, los trabajadores aceptarían un descenso del .45 por ciento en su salario-consumo⁶.

Este extremo no es solamente de difícil interpretación, sino que parece además altamente implausible. Para apoyarlo se esgrimen ciertos resultados empíricos (Zabalza, Molinas y Lasheras, (1987)) bastante discutibles, que por otra parte discrepan de los obtenidos en otros estudios eco-

⁵Esta peculiar modelización puede interpretarse como una confusión entre los conceptos de forma reducida y relación estructural. Si bien parece absurdo suponer que una variación ceteris paribus de las cotizaciones sociales a cargo de los empresarios tenga efectos directos sobre el salario-consumo exigido por los trabajadores, es también obvio (y así se recoge en el modelo de las ecuaciones (1') y (2)) que tal variación afecta a la demanda de empleo, lo cual a su vez se puede reflejar en equilibrio general en el salario-consumo finalmente percibido por los trabajadores.

⁶Otra propiedad un tanto sorprendente del modelo utilizado por Zabalza es la "ilusión fiscal" de los trabajadores ante los impuestos indirectos, ya que supone que los salarios nominales solamente se elevan medio punto porcentual por cada punto de aumento de la presión fiscal indirecta.

nométricos del mismo tema⁷. La ecuación salarial en que se basa Zabalza incorpora una restricción que hace idénticos los efectos sobre el coste salarial real de las cotizaciones sociales y de los impuestos indirectos. Aunque ello pueda ser aceptable desde el punto de vista estadístico⁸, su interpretación económica dista de estar clara.

El segundo inconveniente que se suele oponer a la sustitución de las cotizaciones empresariales por imposición indirecta es su posible sesgo inflacionista. Para evaluar esta cuestión es preciso hacer algún supuesto acerca del sistema de determinación de los precios de los bienes. Si suponemos que el impacto de los costes laborales sobre los precios finales viene dado por su participación en el coste total, tenemos que

$$(4) \quad dp/p + \alpha(dw/w + ds/(1+s))$$

Por otra parte, de las definiciones anteriores se sigue que

$$dp_c/p_c = dp/p + dv(1+v)$$

$$dw/w = dp_c/p_c + \beta dL/L$$

⁷Dolado, Malo y Zabalza (1986) comentan la dificultad de estimar con precisión los efectos de las variaciones impositivas sobre los salarios reales. Andrés y otros (1988) utilizan los mismos datos que Zabalza y otros (1987) para alcanzar resultados diferentes.

⁸Cabe resaltar también que el coeficiente en que Zabalza basa su argumentación presenta un t-ratio cuyo valor es insuficiente para establecer su significación a los niveles habituales de confianza, debido a lo reducido de la muestra en que se basan las estimaciones (cf. Zabalza (1988), pag. 33).

Diferenciando y utilizando la expresión (3), el impacto final sobre los precios al consumo viene dado por

$$(5) \quad dp_c/p_c = D^{-1} \alpha \epsilon [v + (s - \beta)/(1 + s)] ds$$

donde D es el denominador de (3). Conviene recordar que hemos supuesto indicación perfecta junto con la ausencia de bienes importados, de modo que la expresión (5) es posiblemente una sobreestimación del impacto final sobre los precios. Aun así, es fácil comprobar que en el primer caso discutido anteriormente ($\beta=0$), una reducción de un punto en el tipo de las cotizaciones empresariales acompañada del correspondiente aumento de la imposición indirecta reduce los precios en un .16 por ciento. Si en cambio $\beta=1$, los precios se elevarían un .10 por ciento.

El trade-off entre empleo y precios que resumen en este modelo las posibilidades de manio-
bra de la política de reestructuración impositiva se puede formalizar a partir de las expresiones (3) y (5), de las cuales se sigue que

$$(6) \quad dp_c/p_c = (1 - \alpha)^{-1} \alpha [(\beta - s)/(1 + s) - v] dL/L$$

La ecuación (6) muestra el incremento porcentual de los precios al consumo asociado a cada punto porcentual de aumento del empleo obtenido a través de la variación impositiva. Obsérvese que si $\beta \leq s + v(1 + s)$ (cifra que, con los datos anteriormente presentados, se sitúa alrededor de .4), entonces los aumentos del empleo van asociados a caídas de los precios. Por el contrario, si la desigualdad se invierte entonces sólo puede elevarse el empleo mediante aumentos de los precios al consu-

mo⁹.

En el Cuadro 1 se recogen algunas simulaciones derivadas de las expresiones (3) y (5) para distintos valores de las elasticidades de oferta y demanda de trabajo. En cada caso se indican las variaciones porcentuales del empleo y los precios al consumo, así como el incremento requerido de los tipos indirectos.

Naturalmente, estos resultados se basan en el supuesto quizá irreal de que la reducción de los costes laborales se traslada íntegramente a los precios finales¹⁰. Parece lógico suponer que a corto plazo la traslación sea limitada, de modo que el impacto inicial sobre los precios podría ser superior al del medio plazo. En todo caso, los efectos no parecen de magnitud suficiente como para descartar la oportunidad del cambio de estructura impositiva. Por otra parte, debe recordarse que estos ejercicios se refieren a variaciones impositivas que mantienen inalterada la recaudación real; el impacto sobre los precios sería sin duda mucho más reducido si se tratase de mantener constante la recaudación en términos nomina-

⁹ Si $\beta \leq (1-\alpha)(1+s)/\alpha + v(1+s) + s$ (cifra que se situaría en nuestro caso alrededor de 1.66), el impacto porcentual sobre los precios es siempre menor que el impacto sobre el empleo, cualquiera que sea el valor de la elasticidad de demanda ϵ .

¹⁰ En el caso extremo en que la reducción de las cotizaciones empresariales se transforma totalmente en beneficio extraordinario -de modo que la traslación es nula-, al impacto inflacionista recogido en (4) habría que sumarle $-\alpha ds$ $((1-\alpha)(1+s))$ debido a la falta de traslación, lo cual supondría un impacto total de .65 por ciento con $\beta=0$ y hasta un .91 por ciento con $\beta=1$.

CUADRO 1

EFECTOS DE LA REESTRUCTURACION IMPOSITIVA
BAJO SUPUESTOS ALTERNATIVOS^a

Valor de la elasticidad de demanda ϵ	Valor de la elasticidad de oferta ^b			β
	0.0	0.5	1.0	1.5
0.50				
DL/L	.21	.17	.15	.12
dp _c /p _c	-.07	.01	.06	.10
dv	.41	.40	.40	.40
0.75				
DL/L	.33	.24	.19	.15
dp _c /p _c	-.12	.01	.09	.13
dv	.38	.39	.39	.39
1.00				
DL/L	.46	.30	.22	.18
dp _c /p _c	-.16	.02	.10	.15
dv	.36	.37	.38	.38
1.25				
DL/L	.61	.36	.25	.20
dp _c /p _c	-.22	.02	.12	.17
dv	.33	.35	.37	.37

^aResultados expresados en porcentaje, para una reducción de un punto porcentual del tipo de las cotizaciones sociales. Los valores iniciales de los restantes parámetros son $\alpha=.51$, $v=.12$, $s=.28$.

^bElasticidad del salario-consumo respecto al empleo.

les¹¹.

Finalmente, un argumento a favor del cambio impositivo que no parece admitir discusión es el relativo a las empresas exportadoras. Zabalza objeta que 1) tal medida tendería a incentivar relativamente más los sectores exportadores e intensivos en mano de obra; y 2) podría conducir a represalias comerciales de nuestros competidores.

El primer argumento parece más una ventaja que un inconveniente, ya que desde el punto de vista social es evidente la necesidad de estimular el empleo (y posiblemente también las exportaciones) en la actual coyuntura española. El segundo es, de nuevo, altamente implausible.

¹¹ Cabe observar también que la recaudación por vía directa, de la cual hemos hecho abstracción, tiene que aumentar si el empleo y los precios se elevan, y debe hacerlo de forma más que proporcional debido a la progresividad de las escalas y a la falta de indicación de los tipos marginales. Aunque este efecto quizá no sea de mucha entidad, su existencia permite suponer que la elevación requerida de los tipos indirectos es probablemente menor que la exigida en el texto.

3. OBSERVACIONES FINALES

La coexistencia en España de la tasa de paro más elevada del mundo industrializado y de un impuesto que grava los costes salariales a un tipo cercano al 30 por ciento, constituye uno de los rasgos más aberrantes de la actual situación económica.

En esta nota hemos utilizado un modelo muy sencillo para ilustrar el favorable impacto que sobre el nivel de empleo podría tener una reducción de las cotizaciones sociales a cargo de los empresarios, suplementada con un aumento de la imposición indirecta de tal modo que la recaudación impositiva se mantuviese inalterada en términos reales. También hemos demostrado que si en el medio plazo la reducción de los costes salariales se traslada a los precios de los bienes, entonces los efectos inflacionistas de tal medida son bastante limitados, aun suponiendo indicación perfecta de los salarios. A corto plazo, la falta de traslación completa de la reducción de costes podría resultar en una mayor presión alcista sobre el nivel de precios.

Por esta vía, un inconveniente de la reestructuración impositiva podría ser quizá su efecto sobre la distribución de la renta. La reducción indiscriminada de las cotizaciones sociales a cargo de los empresarios reduce el coste marginal del trabajo, con los consiguientes efectos positivos sobre el empleo, pero también reduce los costes medios de producción. Si éste descenso no se traslada a los precios finales, no sólo se acentúa la presión alcista sobre los precios, sino que se

genera una transferencia adicional del conjunto de los contribuyentes a los empresarios que es completamente independiente de las decisiones de nueva contratación.

Así pues, a corto plazo sería preferible reducir de forma sustancial únicamente las cotizaciones sociales correspondientes a la creación neta de empleo por parte de las empresas, financiando el descenso en la recaudación con un aumento de la imposición indirecta que lógicamente sería de mucha menor envergadura que en el caso de rebajas indiscriminadas de las cotizaciones sociales. No hace falta señalar que el posible impacto inflacionista sería también mucho menor.

Sin embargo, para evitar que tal medida introdujese una dicotomía en el mercado de trabajo (con los consiguientes incentivos al fraude), la reducción de las cotizaciones sociales asociadas a la creación neta de empleo debería verse acompañada por una rebaja más gradual de las cotizaciones correspondientes a trabajadores ya empleados. El objetivo último, dictado por motivos que en el actual contexto español son de simple racionalidad, debería ser una importante disminución del peso de los impuestos al empleo.

REFERENCIAS

Andrés, J., C. Molinas, M. Sebastián y A. Zabalza (1988): "The Influence of Demand and Capital Constraints on Spanish Unemployment", Documento 88001, Ministerio de Economía y Hacienda.

Dolado, J., J.L. Malo y A. Zabalza (1986): "Spanish Industrial Unemployment: some Explanatory Factors", Economica 53, pp. S313-S334.

Rogerson, R. (1987): "The Effects of Payroll and Value Added Taxes on Employment with an Application to Spain", Documento 87-04 FEDEA.

Zabalza, A. (1988): "Los efectos económicos de las cotizaciones a la Seguridad Social", incluido en La fiscalidad de la empresa, Madrid: FEDEA.

-----, C. Molinas, y A. Lasheras (1987): "Una evaluación de la política de sustitución de cuotas a la Seguridad Social por IVA", Documento 87001, Ministerio de Economía y Hacienda.