¿POR QUÉ HA DISMINUIDO LA RESPUESTA DE LOS INGRESOS FISCALES AL CICLO ECONÓMICO?

Qué entendemos por sensibilidad cíclica o elasticidad?

En términos genéricos, puede definirse la elasticidad o sensibilidad de los ingresos al ciclo como el cambio proporcional de los mismos ante variaciones en un indicador representativo de la renta o base macroeconómica asociada; tradicionalmente el PIB nominal o la brecha de producto.

¿Por qué es importante su estimación?

Para la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), encargada de la evaluación continua del ciclo presupuestario y de la valoración del cumplimiento de las reglas fiscales, la estimación de la elasticidad de los ingresos fiscales al ciclo permite:

- Obtener proyecciones de base consistentes con la evolución del escenario macroeconómico, que sustenten el análisis, tanto en el corto como en el medio plazo.
- Evaluar la situación presupuestaria en términos estructurales, al filtrar el impacto del ciclo en las cuentas públicas y cuantificar la influencia de las acciones de política económica discrecionales.

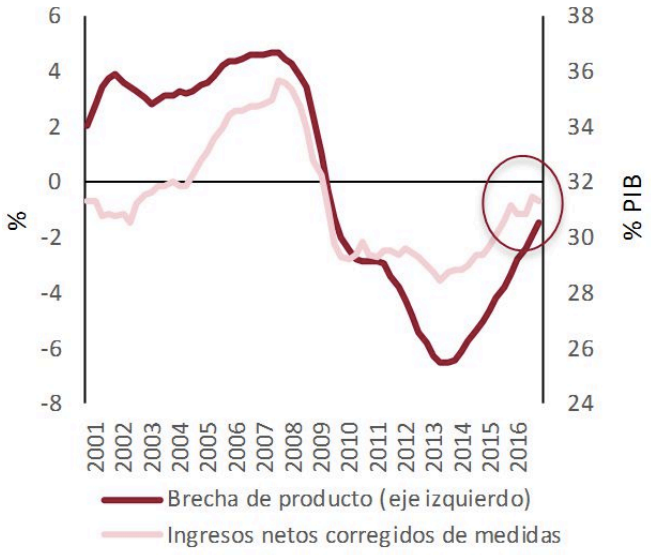
¿Cómo ha evolucionado en los últimos años?

La sensibilidad de los elementos presupuestarios de mayor relación con la evolución del ciclo (ingresos netos) ha disminuido de manera significativa en los últimos 15 años. Este efecto es particularmente visible en el período post-crisis, como puede verse en el gráfico 1, que representa la evolución de los ingresos netos junto con la brecha de producto (output gap).

Si bien desde principios de siglo la respuesta de los ingresos netos a la evolución cíclica era mayor que 1, en la fase de recuperación posterior a 2013, el cierre del ciclo se produce a un ritmo mayor (mayor pendiente) que la recuperación de ingresos.

La caída de la elasticidad se ha traducido en un lastre para la corrección de los desequilibrios presupuestarios. La pérdida de sensibilidad supone que, por cada punto de cierre del output gap, la mejora de los ingresos netos se reduce en aproximadamente 5.000M€.

Gráfico 1. Ingresos netos y brecha de producto*



¿Por qué han caído? Una explicación atendiendo a las principales figuras de ingresos

En términos de ingresos, cabe destacar una triple explicación a la pérdida de sensibilidad al crecimiento económico: (i) ausencia de inflación; (ii) composición del crecimiento más orientada al sector exterior; y (iii) impacto de la mecánica recaudatoria de los impuestos.

En primer lugar, la ausencia de inflación ha supuesto un obstáculo en la época reciente para la recaudación tanto del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) como de las cotizaciones sociales. En el caso del IRPF, tratándose de un impuesto progresivo, el crecimiento nominal de las bases salariales por vía de la inflación supone un aumento de la recaudación al no estar indiciados los tramos del impuesto. Este efecto puede verse en el gráfico 2, que recoge la descomposición del crecimiento del IRPF. La evolución de los salarios nominales (suma del impacto de la inflación y los salarios reales) fue el principal motor en el período pre-crisis, pero prácticamente ha desaparecido en el último período 2014-2016, en el que ante, la ausencia de inflación, la recaudación se ha sustentado en la creación de empleo.

En segundo lugar, la orientación de la economía española hacia el sector exterior supone menor recaudación estructural a través del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), cuya recaudación está correlacionada positivamente con el déficit por cuenta corriente, ligado a un mayor nivel de gasto doméstico. Este patrón puede verse en el gráfico 3, que representa la dinámica en la aportación del sector exterior (expresada como ratio entre exportaciones e importaciones) junto con la recaudación del Impuesto.

En tercer lugar, la mecánica recaudatoria del Impuesto sobre Sociedades (IS) ha abierto una brecha entre la evolución de las bases macroeconómicas del impuesto y sus bases contables, mermando así la mejora de la recaudación esperable por el ciclo económico. El gráfico 4 refleja el desacople a través del incremento en el ratio del excedente bruto de explotación (base macroeconómica) y la base contable del impuesto.

Gráfico 2. Aportaciones al crecimiento (%), IRPF

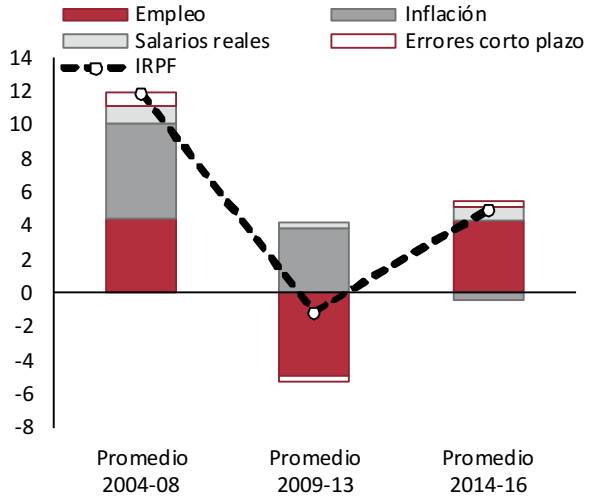


Gráfico 3. Impuestos sobre el Valor Añadido (% PIB) y cuenta corriente

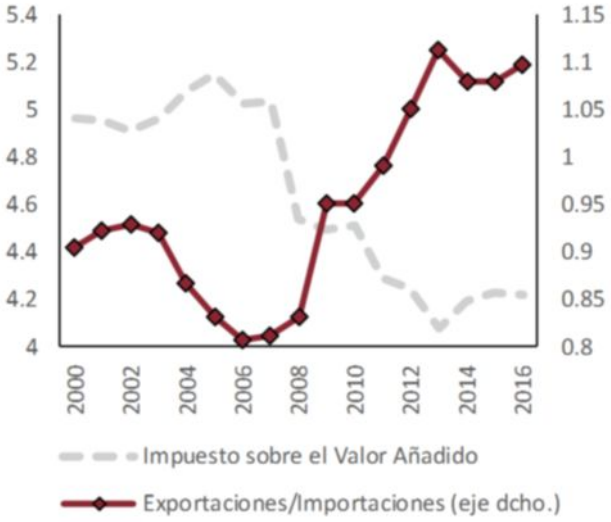
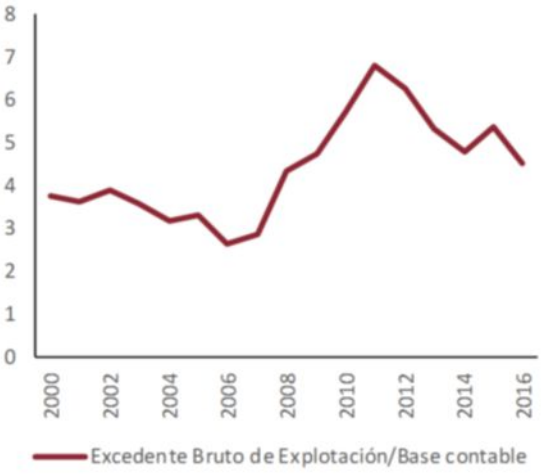


Gráfico 4. Impuesto de Sociedades, desacople de bases



Fuente: Estimaciones propias, INE, Agencia Tributaria. * Los ingresos están ajustados por las impactos normativos de las medidas implementadas desde 2000.