

La política fiscal de rentas: una presentación

JOSE MANUEL GUIROLA LOPEZ

Doctor en Derecho, profesor de la Cátedra de Hacienda Pública y Derecho Fiscal de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid.

La actual crisis económica de ámbito internacional ha hecho que los especialistas de la economía, y de forma muy especial los estudiosos de la política económica, se estén replanteando las teorías de la economía, así como las medidas que tradicionalmente se adoptaban para superar las situaciones de crisis, que en estas circunstancias no se presentan como válidas. Es en este sentido en el que están apareciendo nuevas formas o caminos, hasta hoy inexplorados, en el campo de la política económica. A esta categoría de nuevas maneras de pretender hacer realidad los objetivos que un sistema económico se plantea es a la que corresponde lo que desde hace pocos años se viene denominando como política fiscal de rentas (TIP), que no es más que una variante de la tradicional política de rentas combinada con medidas de política fiscal.

Muchos son los éxitos que sus autores vaticinan para esta nueva forma de combatir la actual crisis, habiéndose despertado en los Estados Unidos de Norteamérica, nacionalidad a la que pertenecen sus progenitores, una importante tendencia en defensa de este instrumento de política económica.

La Revista de ECONOMÍA POLÍTICA, siendo consciente de la importancia que este tema está suscitando en la actualidad, quiere, en su sección de documentación, ofrecer en castellano, al lector interesado, un conjunto de trabajos que sobre esta materia se han producido recientemente en la literatura económica norteamericana.

Los trabajos que a continuación se presentan y a los que estas líneas pretenden servir como introducción, giran en torno a dos

cuestiones básicas: *a)* Planteamiento de una realidad económica presidida por la inflación, el desempleo y el estancamiento para las que las medidas tradicionales de política económica se muestran como inservibles, y *b)* Propuesta y explicación del mecanismo "política fiscal de rentas" como nuevo instrumento para ayudar a superar la crisis. De estas dos cuestiones nos ocupamos seguidamente.

a) Planteamiento de la realidad económica en la que nace la política fiscal de rentas

La mayor parte de los economistas aceptarán que la política económica es la actividad que las Autoridades Gubernamentales llevan a cabo para conseguir los objetivos que a niveles económicos se han planteado, objetivos que estarán en relación directa con el sistema económico en el que se enmarcan esas decisiones. Centrándonos en el planteamiento genérico de un sistema de economía mixta se aceptará también de forma generalizada que los objetivos por los que se interesa el responsable de la política económica, *policy makers*, estarán centrados en los cinco puntos siguientes: 1) Conseguir una situación de pleno empleo; 2) Obtener una estabilidad del nivel de precios; 3) Equilibrar la Balanza de Pagos; 4) Buscar el crecimiento del Producto Nacional, y 5) Realizar una redistribución de la renta. Pero si bien es cierto que estos cinco fines constituyen las metas a conseguir por la política económica, no es menos cierto que la Autoridad Económica no podrá actuar de forma directa sobre ellos, siendo necesario recurrir de forma sistemática a un conjunto de instrumentos, llamados variables instrumentales, a través de los cuales, e incluso a veces mediante situaciones intermedias —variables intermedias—, llegar hasta los objetivos básicos o finales.

La existencia de este conjunto de objetivos, unidos en su consecución a las variables intermedias e instrumentales y a la realidad de la ciencia económica presidida por la escasez de los medios, que son susceptibles de usos alternativos, nos llevan inevitablemente al principio de elección o, dicho de otro modo, a la necesidad de plantearse una prioridad en las metas a conseguir. Esta situación ha adquirido mayor importancia cuando la realidad experimental nos ha demostrado que estas variables, bien en su fase

instrumental, intermedia o final, pueden mantener entre ellos tres tipos de relaciones: de independencia, de complementariedad y de sustitución o conflicto. Son estas últimas las que de una forma más radical obligan a un planteamiento de elección ya que su adopción conllevará siempre a mejorar una variable perjudicando a otra, situación de conflicto que, como ya hemos indicado, se puede dar no sólo a nivel de objetivo último, sino a un nivel instrumental o intermedio.

La relación existente entre el conjunto de variables se ha venido definiendo en la política económica con el transcurso del tiempo, de tal forma que se han ido estableciendo cuáles eran las medidas que se deberían adoptar en una economía de determinadas características para conseguir un específico objetivo.

Es fácil comprender que a medida que el tiempo pasaba y cambiaban las circunstancias o realidades económicas, la política económica trataba de buscar nuevas salidas o instrumentos que sustituirían los que se venían utilizando y que no eran ahora válidos, permitiendo estos nuevos elementos la consecución de los objetivos o metas finales de la política económica. Hay que citar de forma singular los años 1973 y 1974, y de manera más generalizada la década de los setenta como situación revolucionaria o de cambio radical en cuanto a la realidad económica y, en consecuencia, en relación con las medidas de política económica a adoptar. Es en esta década de los setenta donde aparecen situaciones económicas generalizadas en las que conviven elevados incrementos de tasas de desempleo e inflación, al mismo tiempo que la economía permanece en una situación de estancamiento. Hasta estos momentos históricos la teoría económica venía manteniendo, de acuerdo —entre otras aportaciones— con la teoría expuesta por Phillips en su conocida curva que el empleo y la estabilidad de los precios eran metas conflictivas en el sentido de que una economía debía optar entre tener desempleo o inflación. De igual forma hay que manifestar que en 1969 se observa por primera vez en Inglaterra un considerable incremento de los precios, mientras que se daba al mismo tiempo una situación de estancamiento económico, situación que, también de acuerdo con los postulados de la curva de Phillips, se consideraba, en teoría, como totalmente conflictivos. Estos hechos novedosos van a presidir la realidad económica de los países occidentales hasta nuestros días, realizándose por los *policy ma-*

kers una investigación profunda en la búsqueda de medidas alternativas a las que se vienen realizando, las cuales se manifiestan como inservibles, y que hagan superar la actual situación de crisis económica.

Ante la situación que hemos descrito como dominante de la realidad económica, un buen número de economistas son partidarios de entrelazar un conjunto de diferentes políticas económicas que actuando en diferentes campos puedan hacer frente con eficacia a los males que padecen las economías occidentales. En ese conjunto de políticas combinadas adquiere un papel relevante lo que tradicionalmente se consideró en términos genéricos como pacto social y de forma más específica como política de rentas, la cual se encontraba en una situación de olvido.

La medida «política de rentas» ha sido desde siempre una cuestión polémica que ha suscitado, de un lado, fervientes defensores, y de otro, radicales detractores, posturas que, en nuestra opinión, han estado generalmente justificadas desde la óptica de ser partidarios de un intervencionismo del Estado o de un automatismo del mercado.

Admitiendo la existencia de un Estado intervencionista y, por tanto, la posibilidad más restringida de una política de rentas, cabría preguntarse por la efectividad de esa política. Aquí también se han dado dos posturas: la de aquellos que defienden que la política de rentas es exclusivamente un elemento válido de la política coyuntural para servir a la estabilidad, y la de aquellos otros, minoritaria, que defienden que ésta llega en su efectividad hasta la redistribución de la renta. Pero lo que no cabe duda es que la política de rentas, bien en el planteamiento más estricto, bien en el más amplio, se plantea como un instrumento válido en la lucha por la estabilidad de los precios. Es fácil comprender que reducir el coste de un elemento tan importante en cuantificación en la producción de bienes y servicios, como son los salarios, producirá un efecto de disminución en el aumento del nivel general de precios. Es en esta consideración cómo los *policy makers* la incluyen en el conjunto combinado de políticas económicas a adoptar en la lucha contra los males que afectan a las economías occidentales.

Realizadas esta serie de consideraciones sobre un instrumento tan viejo pero al mismo tiempo tan olvidado de la política económica como es la política de rentas, creo necesario hacer una breve

mención a una de las dificultades que la adopción de esta medida ha planteado desde siempre. Nos estamos refiriendo a lo que los especialistas han denominado como estrategia de su aplicación o lo que más fácilmente se podría definir como condiciones políticas para un éxito de la política de rentas. No es otra cuestión que admitir que para que una política de rentas sea eficaz se necesita que los grupos sociales admitan las medidas que se adopten. Medidas que pueden nacer del mutuo acuerdo de los grupos sociales y de la autoridad gubernamental o de la decisión coercitiva del Gobierno, al mismo tiempo que su cumplimiento debe de estar vigilado, pudiéndose premiar o penalizar según se lleve o no a cabo.

Es en este planteamiento de premios y penalizaciones donde aparece el nuevo concepto de la política fiscal de rentas, que, como veremos seguidamente, consiste en utilizar la fiscalidad, premios-penalizaciones fiscales, para interesar a los grupos sociales en la regulación de las rentas.

b) *Propuesta y explicación del mecanismo «Política Fiscal de Rentas»*

La política fiscal de rentas nace como propuesta teórica (todavía hoy no ha sido establecida en la realidad de ninguna economía) en los Estados Unidos de Norteamérica de la mano de Henry C. Wallich y Sidney Weintraub con la finalidad de ser un instrumento válido en la solución de la crisis económica que USA padece y que, como ya hemos indicado al hablar de la economía de los países occidentales, no es otra que la inflación, el desempleo y el estancamiento económico. Para estos autores, la política fiscal de rentas es una política económica basada en la contención de las rentas vía incentivos fiscales, considerando que las rentas en sus elevaciones son los máximos responsables de la inflación. Parten de la consideración de que las políticas monetarias y fiscales que se vienen aplicando no son eficaces, y de que éstas lo serán en su versión adecuada cuando estén acompañadas de una política de rentas eficaz y permanente.

Pero ¿es posible una política de rentas permanente? Esta es la pregunta que los economistas Wallich, Weintraub y sus seguidores responden de forma afirmativa diciendo que no es posible, como

se ha demostrado por la experiencia, mantener permanentemente una política de contención de las rentas en las formas tradicionales —moderación voluntaria/controles directos—, pero sí a través de un nuevo planteamiento: el de la política fiscal de rentas.

El mecanismo que se establece a través de la política fiscal de rentas, en su planteamiento más elemental, es el siguiente: el Estado establece un determinado índice de aumento de las rentas equivalentes al incremento de la productividad, creando, al mismo tiempo, una sanción fiscal para aquellas empresas que lo sobrepasen y un beneficio para aquellas que no lleguen a él, de tal forma que las cantidades dedicadas a premiar una situación serán compensadas por los ingresos obtenidos por los recargos de la situación opuesta, permaneciendo inalterada la relación ingresos-gastos públicos.

Este planteamiento lleva implícito, como dejan constancia los autores de los artículos a los que estas líneas introducen, una serie de cuestiones que deben ser resaltadas. A título indicativo nos detenemos en algunas de ellas.

En primer lugar, debemos indicar que aunque se está planteando la intervención del Estado, ésta no se hace anulando el mecanismo de mercado, sino todo lo contrario, dándole un papel relevante. Se deja libertad para que las empresas y los trabajadores pacten por encima o por debajo del índice o *standard* fijado por el Estado. Únicamente se les hace responsables de las consecuencias que en la vida social tiene el hecho de que las rentas aumenten por encima o por debajo de la productividad, responsabilidad expresada en la exención o recargo fiscal correspondiente. Este planteamiento encuentra su justificación cuando la inflación es considerada desde un punto de vista microeconómico en vez de macroeconómico. En expresión de Seidman, se puede decir que «cuando las empresas pactan aumentos salariales por encima del índice medio de productividad en la economía, están imponiendo un coste a la sociedad produciendo un mal que es la inflación. Y, no obstante, no se les está cobrando por actuar así, lo que hace que las empresas no tengan en cuenta este coste social cuando toman sus decisiones salariales». Con el criterio que se establece con la política fiscal de rentas lo que se busca es interiorizar lo externo, al mismo tiempo que se considera que aquellas empresas que están dispuestas a pagar más rentas será porque obtienen más beneficios. Esta

DOCUMENTACION

situación es completada en su argumentación con la consideración de que aquellos trabajadores que están dispuestos a percibir salarios por debajo del *standard* recibirán una disminución en sus impuestos.

Una segunda cuestión que es importante resaltar es la del papel de aceptación o no que los sindicatos darán al TIP. Para los defensores de esta política económica, el planteamiento que los sindicatos mantendrán a la larga será el llegar a la aceptación de la misma, una vez que la conozcan y la asimilen, ya que en ella se plantean subidas de rentas reales y no inflacionarias, que son las que los trabajadores en última instancia persiguen.

Por último, considero importante resaltar las grandes dificultades que desde una óptica burocrática-administrativa tiene la puesta en funcionamiento de esta novedosa política de rentas basada en la fiscalidad, y que es recogida de forma generalizada por la mayor parte de los autores cuyos artículos hoy presentamos.

