

EFFECTOS ECONOMICOS DE UNA REDUCCION DE LAS CUOTAS EMPRESARIALES A LA SEGURIDAD SOCIAL*

Clemente POLO
Ferrán SANCHO

Universidad Autónoma de Barcelona

En este artículo se estudian los efectos de una reducción de las cuotas de los empleadores a la Seguridad Social en España. Se ha utilizado un modelo numérico de equilibrio general de la economía española, calibrado con una matriz de Contabilidad Social de 1980, que permíte captar las interdependencias entre todos los agentes de una economía, un hecho sin duda crucial para apreciar el impacto de una medida de política económica que afecta directa o indirectamente a empleadores, empleados, consumidores y gobierno. Los resultados obtenidos confirman esta intuición y puede observarse como en un contexto caracterizado por un cierto grado de austeridad salarial, se derivan importantes beneficios para todos los agentes económicos.

1. Introducción

La reforma de la Seguridad Social (SS) seguirá siendo sin duda objeto de debate en los próximos años. La variedad de las prestaciones, la amplitud de la población asegurada, la diversidad de fórmulas de financiación posibles y su impacto sobre la demanda de prestaciones, los cambios demográficos, etc., son unos pocos de los temas que bastan para asegurar que el presente y el futuro de la SS va a ser un tema de actualidad permanente. Por esta misma complejidad, las posibles reformas del sistema de SS pueden abordarse desde múltiples ángulos, en función del problema concreto que se desee analizar. En este artículo estudiamos los efectos de una reducción de la partida que soporta el peso fundamental en la financiación del sistema de SS en España, las cuotas empresariales, atendiendo principalmente a su impacto sobre la tasa de desempleo y el déficit de las Administraciones Públicas.

Las cifras disponibles (1981-1985) ponen de manifiesto que España tiene, conjuntamente con Francia, el dudoso honor de encabezar la lista europea en cuanto a la presión fiscal ejercida por las cuotas se refiere. En efecto, las cuotas empresariales a la SS constituyen el 28-29 % del total de la recaudación impositiva, mientras que la mediana de la Comunidad oscila alrededor del 17 %

* Agradecemos los valiosos comentarios de M. Navascués del Servicio de Estudios del Banco de España y de un evaluador anónimo que ha ayudado a mejorar la presentación de este artículo. Magda Mercader ha colaborado eficientemente como ayudante de investigación. Este trabajo se enmarca en el proyecto CICYT PB 87-0507.

(ver Cuadro 1). Además, si tomamos como indicador la proporción de las cuotas empresariales sobre el PIB (ver Cuadro 2), obtenemos un 9 % para España, en tanto que la mediana comunitaria está en torno al 6,5 %. Finalmente (ver Cuadro 3) la proporción de las cuotas sobre los salarios es del orden del 23 % en España y del 14 % en la Comunidad. Estas pronunciadas disparidades sugieren que, independientemente de sus efectos económicos, las autoridades económicas españolas pueden verse abocadas a tener que reducir en el futuro próximo las cuotas empresariales, si el proceso de armonización de las estructuras fiscales, impulsado por la creación del mercado único y del espacio social comunitario así lo exige.

Desde un ángulo puramente local, las organizaciones empresariales han solicitado repetidamente la reducción de las cuotas empresariales por considerarlas un pesado gravamen sobre la utilización del trabajo. El Gobierno, por su parte, aun concediendo de hecho moratorias a multitud de empresas que simplemente no ingresan las cuotas debidas, se ha resistido a adoptar una medida de esta naturaleza, resistencia que se fundamenta en dos temores: el presumible agravamiento del déficit público que conllevaría la menor recaudación impositiva y la desconfianza de que la medida sea un estímulo efectivo a la contratación de trabajo.

No es implausible que la insistencia de las organizaciones empresariales, o la propia necesidad de armonizar las estructuras fiscales, acaben con la resistencia del Gobierno a reducir las cuotas empresariales a la SS en un futuro próximo. Resulta por ello de gran interés conocer los efectos que una medida de esta índole tendría sobre la asignación de recursos en general, y sobre la tasa de paro, la recaudación fiscal y el déficit del sector público en particular. Por tratarse de una medida que afecta a multitud de unidades económicas, el marco natural en el que deben plantearse estas cuestiones es el de un modelo

CUADRO 1
Cotizaciones a la SS a cargo de los empleadores en porcentaje
de los impuestos totales

	1981	1983	1985
España	37,7	33,4	30,9
Francia	28,9	29,1	28,2
Italia	27,3	24,9	24,8
Alemania	19,1	19,1	19,0
Bélgica	18,8	17,0	17,6
Holanda	17,9	17,8	17,5
Portugal	17,7	15,1	14,4
Grecia	15,3	14,8	14,9
Luxemburgo	15,9	13,3	13,6
Irlanda	9,2	9,4	9,4
Reino Unido	9,1	9,1	8,8
Dinamarca	1,0	1,8	1,9

CUADRO 2
Cotizaciones a la SS a cargo de los empleadores en porcentaje del PIB

	1981	1983	1985
Francia	12,4	13,0	12,9
España	9,6	9,3	8,9
Italia	8,5	9,0	8,6
Bélgica	8,3	8,0	8,3
Holanda	8,1	8,3	7,9
Alemania	7,2	7,1	7,2
Luxemburgo	6,4	5,9	5,8
Grecia	4,4	4,9	5,2
Portugal	5,4	5,0	4,6
Irlanda	3,2	3,7	3,7
Reino Unido	3,3	3,4	3,4
Dinamarca	0,5	0,9	0,9

Fuente: Statistiques des Recettes Publiques des Pays membres de l'OCDE, 1987.

CUADRO 3
Cotizaciones reales a la SS a cargo de los empleadores en porcentaje de los salarios netos de cotizaciones

	1981	1983	1985
Francia	27,36	29,24	29,53
España	23,07	22,82	23,84
Italia	21,55	23,24	22,53
Holanda	16,46	17,81	17,76
Bélgica	16,33	16,31	17,48
Alemania	14,32	14,95	15,50
Luxemburgo	12,58	12,40	13,06
Grecia	12,87	13,87	14,24
Portugal	11,37	10,77	11,22
Irlanda	5,90	7,08	7,25
Reino Unido	5,59	6,84	6,44
Dinamarca	0,83	1,57	1,73

Fuentes: Statistiques des Recettes Publiques des Pays membres de l'OCDE y Principaux Agregats, OCDE: 1987.

desagregado de la economía que capte las interdependencias entre los diversos agentes económicos (familias, empresas y gobierno). La reducción de las cuotas de los empleadores a la SS, además de reducir inicialmente la recaudación impositiva, afectará al precio del trabajo y, por tanto, a los planes de actuación de las empresas, a la composición de la renta nacional y la demanda, de modo que el impacto sobre el mercado de trabajo se transmitirá al resto de los mercados vía consumo y ahorro, y acabará incidiendo final-

mente sobre el propio mercado de trabajo y los ingresos fiscales del gobierno.

El estudio que se presenta difiere de otros trabajos realizados con anterioridad (Benelbas, Manzanedo y Sastre, 1986 y 1987; Zabalza, 1988 y Servén, 1988) en tres aspectos fundamentales. En primer lugar, se utiliza un modelo desagregado de la economía española que capta las interdependencias a que antes aludíamos. En segundo lugar, la especificación numérica del modelo permite estimar cuantitativamente los efectos de una reducción impositiva sobre una batería de variables microeconómicas (precios de producción y niveles de actividad sectoriales, precios de consumo, precios de factores y nivel de bienestar de los consumidores), e indicadores macroeconómicos (tasas de desempleo, ingresos y déficit públicos, inversión, etc.). En tercer lugar, analizamos los efectos de una reducción de las cuotas de los empleados sin modificar los tipos del IVA; este ejercicio permite cuantificar los efectos de esta reforma sin prejuzgar si es necesario alterar los tipos del IVA (u otras figuras impositivas) para mantener la recaudación constante. La razón de proceder así es que en un modelo de equilibrio general se detectan efectos indirectos que pueden ser importantes y modificar algunas preconcepciones basadas en la intuición derivada de un análisis de equilibrio parcial.

En las páginas que siguen presentamos en primer lugar, tras una breve descripción del modelo que aparece en la sección 2, los resultados de una reducción del 30 % de las cuotas empresariales. En la sección 3 analizamos los efectos de una reducción simultánea (igualmente del 30 %) de las cuotas empresariales y de los tipos del IVA. Finalmente, estudiamos los efectos de una reducción del 30 % de las cuotas empresariales antes de implantarse la reforma fiscal de 1986; este ejercicio, de interés fundamentalmente histórico, pretende contrastar en qué medida una reducción de las cuotas hubiera permitido aliviar la prolongada crisis en que entró la economía española a partir de 1974 y que llevó las tasas de desempleo a cotas inusitadas.

2. El modelo

El lector interesado en una descripción más detallada y formal del modelo puede consultar Kehoe *et al.* (1986, 1988, 1989). Aquí nos limitaremos a destacar algunos de sus rasgos más sobresalientes. El modelo utilizado incluye doce sectores productivos, ocho consumidores tipo privados, el gobierno y dos sectores exteriores (la CEE y el resto del mundo, RDM). Hay doce bienes producidos, nueve bienes de consumo privados y tres factores primarios: dos tipos de trabajo —cualificado y no cualificado— y capital.

La tecnología de producción se representa mediante una función de producción anidada que exhibe rendimientos constantes a escala. La producción total de un sector combina las importaciones de la CEE y del RDM con la producción interior de acuerdo con un índice Cobb-Douglas; los precios de las importaciones netos de impuestos se consideran exógenos. La producción interior combina los *inputs* intermedios con un factor compuesto denominado

valor añadido en proporciones fijas. El factor compuesto es a su vez una combinación Cobb-Douglas de los dos tipos de trabajo y el capital. Nótese que el precio del valor añadido es por dualidad un índice Cobb-Douglas de los precios de los factores primarios. Dada la tecnología, los sectores productivos utilizan las cantidades de factores que minimizan el coste total de producción. En equilibrio los beneficios son, naturalmente, cero.

Los consumidores, propietarios de los factores primarios, perciben rentas en pago a los servicios proporcionados por estos factores y transferencias procedentes del sector público y de los sectores exteriores; asimismo, parte de sus rentas son apropiadas por el sector público vía impuestos. Restringidos por su renta disponible, los consumidores formulan planes de consumo y ahorro que maximizan su bienestar, representado por índices de utilidad Cobb-Douglas. Conviene mencionar que un consumidor tipo incluye a todos los consumidores, empleados y desempleados, con un cierto nivel de renta, edad y cualificación del cabeza de familia.

El gobierno produce un bien público, percibe ingresos por la propiedad de factores, recauda impuestos de diversa naturaleza (sobre la producción e importación, el consumo, la utilización del trabajo y la renta), transfiere parte de sus ingresos a los productores interiores (subvenciones y créditos a la exportación) y familias (transferencias), y, finalmente, gasta sus ingresos en demandar bienes y servicios de consumo e inversión; la diferencia entre ingresos y gastos constituye la capacidad o necesidad de financiación del sector público o, más brevemente, el déficit público. En las simulaciones que se presentan el nivel de actividad del sector público se mantiene constante y, puesto que los ingresos dependen de los precios y niveles de actividad, el déficit público se determina endógenamente.

Los sectores exteriores demandan bienes y servicios producidos en el interior. Suponemos que estos niveles de demanda están dados de modo que, en las simulaciones, cambia la composición de las exportaciones pero no su nivel. Ya se ha mencionado que los sectores productivos combinan la producción interior con la importada para producir un bien o servicio homogéneo que permite satisfacer la demanda; las importaciones y la producción interior se consideran, siguiendo a Armington (1969), sustitutos imperfectos. El nivel de importaciones se determina endógenamente y, por consiguiente, los déficits con la CEE y el RDM son asimismo endógenos.

Es importante señalar que los mercados de trabajo presentan rigideces y, en equilibrio, la tasa de desempleo puede ser positiva. En equilibrio, la cantidad contratada de trabajo depende, por una parte, de las decisiones de las empresas que eligen las cantidades de factores que maximizan beneficios y satisfacen los niveles de demanda. Por otra parte, los trabajadores ofrecen toda la fuerza de trabajo a un salario real que, si bien presenta una cierta sensibilidad a la tasa de desempleo, no se ajusta en la cuantía necesaria para vaciar los mercados de trabajo. Aquí de hecho, contemplamos un continuo de escenarios enmarcados en dos casos polares; en el primero, los salarios reales se ajustan en la medida necesaria para que las tasas de desempleo permanezcan

constantes; en el segundo, los salarios reales son constantes, en el sentido de que se mantiene su capacidad adquisitiva en términos de un índice de precios de consumo, y las tasas de desempleo son flexibles. Estos dos escenarios corresponden a dos estrategias extremas de los trabajadores: maximizar las rentas de los trabajadores ya empleados, manteniendo constante la tasa de desempleo, o, maximizar la tasa de empleo, manteniendo constante el salario real de los trabajadores ya empleados.

El continuo de escenarios del mercado de trabajo se describe por un parámetro β que determina la sensibilidad de los salarios reales a la tasa de desempleo. Los valores extremos $\beta = 0$ y $\beta = \infty$ representan respectivamente los dos casos polares mencionados. En los casos intermedios, cuando $0 < \beta < \infty$, los salarios reales cumplen en equilibrio la siguiente condición:

$$\frac{w_t}{p_x} = \left[\frac{1 - u_t}{k_t} \right]^{\frac{1}{\beta}} \quad \ell = u, s$$

donde p_x es un índice de precios al consumo, u_t y w_t son la tasa de desempleo y de salario del trabajo de tipo ℓ y k_t es una constante de calibración. Esta ecuación es similar a la empleada por Oswald (1982). A medida que β aumenta diremos que la respuesta de los trabajadores es más austera. Téngase presente, por otra parte, que las estrategias conducentes a maximizar las rentas salariales comportan aumentos del salario real que no responden a cambios en la productividad del trabajo.

La especificación numérica de la mayor parte de los parámetros se realiza a partir de una matriz de contabilidad social (SAM) de la economía española elaborada por Kehoe, Manresa, Polo y Sancho (1988) para el año 1980. Los parámetros de escala de las funciones de producción y las constantes que aparecen de las ecuaciones de salarios reales se eligen de modo que los datos de la SAM sean un equilibrio de la economía. En este equilibrio base o de referencia las unidades se han elegido de modo que todos los precios y niveles de actividad son unitarios.

3. Efectos de una reducción del 30 % en las cuotas empresariales a la SS

En este primer bloque de resultados evaluamos el impacto de una reducción del 30 % en las cuotas empresariales a la SS. El análisis se ha realizado suponiendo que esta medida se adopta una vez completada la reforma fiscal de enero de 1986, momento del ingreso de España en la CEE. Aunque los resultados se han obtenido con el modelo descrito en la Sección 2, hemos optado por presentar los resultados para tres sectores agregados: Agricultura, Industria y Servicios. Las cifras correspondientes a precios y niveles de actividad de estos sectores son naturalmente índices ponderados de los sectores originales. Los resultados se presentan para cuatro escenarios distintos del mercado de trabajo: los dos casos polares y dos casos intermedios ($\beta = 0.5$ y $\beta = 2$). Estos

casos intermedios son los más plausibles a la luz de las estimaciones de β que se obtienen de ecuaciones de salarios reales estimadas para la economía española. Por ejemplo, el estudio de Andrés *et al.* (1988) sugiere un valor de β igual a 1.2 aproximadamente.

Si tuviéramos que resumir los resultados en una sola frase, exenta de matizaciones, podría ser ésta: en contra de la opinión de algunos agentes sociales, la reducción de las cuotas a la SS presenta tremendos beneficios potenciales para la economía española, siempre que el comportamiento de los salarios reales no vacíe de contenido esta medida, posibilidad que justifica la patente resistencia de los responsables económicos a adoptar una medida de esta naturaleza. Pasamos a comentar los resultados obtenidos para las variables más significativas del modelo.

3.1. Precios

El Cuadro 4 muestra las variaciones porcentuales de algunos índices de precios. Obsérvese que los precios de producción caen sustancialmente como resultado de la reducción de las cuotas en todos los escenarios del mercado de trabajo, siendo la caída más acusada en los sectores industrial y de servicios que en el agrícola. Nótese también que la magnitud de estos cambios es bastante insensible al escenario del mercado de trabajo (valor de β); en particular, la reducción se mantiene incluso cuando los salarios reales aumentan y la tasa de desempleo se mantiene constante ($\beta = 0$). Los índices de precios de los bienes de inversión y de consumo muestran también disminuciones notables.

CUADRO 4
Variaciones porcentuales de los índices de precios y niveles de actividad tras una reducción del 30 % en las cuotas de los empleadores a la SS (post-IVA)

	$\beta = 0$	$\beta = 0,5$	$\beta = 2$	$\beta = \infty$
<i>Precios</i>				
Agricultura	-2,44	-2,30	-1,89	-1,30
Industria	-3,42	-3,56	-3,91	-4,08
Servicios	-3,46	-3,54	-3,66	-3,81
Inversión	-3,53	-3,78	-4,14	-4,69
Consumo	-3,27	-3,19	-3,10	-2,50
Trabajo no cualificado	2,94	1,59	-0,32	-3,18
Trabajo cualificado	3,30	0,96	-1,19	-3,17
Capital	-2,41	-1,44	0,33	3,05
<i>Niveles de Actividad</i>				
Agricultura	1,52	2,45	3,20	4,69
Industria	-1,30	1,23	3,46	7,56
Servicios	1,27	2,25	3,07	4,64
Inversión	-7,55	-0,75	4,75	16,82

El aumento del precio del trabajo relativo al capital disminuye con la austeridad salarial hasta hacerse incluso menor que el original. Lógicamente, la reducción de las cuotas tiende a aumentar la demanda de trabajo, y el consiguiente aumento del salario real es tanto mayor cuanto mayor es la flexibilidad de los salarios reales; en el caso extremo ($\beta = 0$) en que los salarios reales son perfectamente flexibles y el desempleo constante, el estímulo positivo de la medida sobre el empleo queda completamente anulado por el incremento de los salarios reales. Obviamente, ésta es la peor política posible que pueden seguir los trabajadores, si verdaderamente desean aumentar el empleo.

3.2. Niveles de actividad

En el mismo Cuadro 4 podemos ver los efectos de la medida sobre los índices de actividad de los tres grandes sectores productivos y la inversión. En todos los sectores, los niveles de actividad aumentan con la austeridad salarial, como era previsible, reflejando el aumento de la demanda causado por la reducción de los precios y el crecimiento del empleo. El efecto es particularmente espectacular en el índice de actividad inversora, poniendo de manifiesto la tremenda sensibilidad de la inversión al escenario del mercado de trabajo. Ciertamente, no sólo por sus efectos directos, sino por el impacto que el aumento de la inversión pueda tener sobre el empleo a largo plazo, la austeridad salarial es recomendable para aumentar el empleo.

3.3. Niveles de bienestar

En el Cuadro 5 se recogen las variaciones porcentuales del nivel de renta real de los consumidores. Las cifras ponen de manifiesto que el nivel de utilidad de todos los consumidores tipo mejora en todos los escenarios considerados. La mejora es lógicamente más notable para los consumidores que componen la población activa y más pronunciada a medida que aumenta la austeridad salarial. A la hora de interpretar estos resultados, es preciso tener en cuenta que cada consumidor tipo es un agregado de personas paradas y empleadas y que, en tanto las últimas perciben las correspondientes rentas salariales, los desempleados sólo perciben una fracción de éstas (subsidio de desempleo). De ahí que una política de austeridad salarial que comporte una elevación del nivel de empleo, aumente las rentas y el bienestar de todos los consumidores tipo. Estos resultados obtenidos cuestionan seriamente la bondad de una política sindical centrada primordialmente en lograr aumentos salariales de los empleados, olvidando la repercusión de esta política sobre el empleo.

Obsérvese, finalmente, que los grupos de consumidores cuya renta no depende de las tasas de desempleo (grupos 7 y 8 que incluyen a los retirados pobres y retirados ricos respectivamente), disfrutan, en términos relativos, de los menores aumentos de renta real. Esto es claramente patente en el caso 7. En el caso 8 el aumento es mayor debido a que este grupo de consumidores posee una dotación de capital superior y, como ya vimos, el precio del capital aumenta con la austeridad salarial.

CUADRO 5
Variaciones porcentuales de los niveles de utilidad tras una reducción del 30 % en las cuotas de los empleadores a la SS (post-IVA)

	$\beta = 0$	$\beta = 0,5$	$\beta = 2$	$\beta = \infty$
Jóvenes pobres	5,22	5,34	5,44	5,70
Jóvenes ricos	2,66	3,83	4,74	6,64
Adultos cualif. pobres	4,63	4,83	4,97	5,27
Adultos cualif. ricos	2,22	3,40	4,31	6,22
Adultos no cualif. pobres	3,72	4,06	4,36	5,13
Adultos no cualif. ricos	0,73	2,31	3,54	6,15
Retirados pobres	0,09	0,40	0,56	0,87
Retirados ricos	0,50	1,53	2,31	3,58

3.4. Indicadores macroeconómicos

El Cuadro 6 ilustra algunos de los efectos agregados más interesantes. Una reducción del 30 % en las cuotas de los empleadores a la SS, cuando los salarios reales se mantienen constantes, puede llegar a reducir las tasas de desempleo de forma muy notable, reducciones que conviene poner en el contexto de las pesimistas predicciones que se han hecho sobre la evolución de la tasa de desempleo en el futuro próximo. Naturalmente, si la conducta de los colectivos de trabajadores está encaminada a maximizar el salario real de los ya empleados, la reforma no tiene ningún efecto sobre la tasa de desempleo. Los resultados comentados en el apartado anterior (ver 3.3) ponen de manifiesto que la mejora experimentada por los trabajadores ya empleados al maximizar su salario, son inferiores a las obtenidas al maximizar el empleo.

CUADRO 6
Variaciones de algunos indicadores macroeconómicos tras una reducción del 30 % en las cuotas de los empleadores a la SS (post-IVA)

	$\beta = 0$	$\beta = 0,5$	$\beta = 2$	$\beta = \infty$
Tasas de desempleo:				
trabajo cualificado	0,00	-2,96	-5,24	-9,95
trabajo no cualificado	0,00	-2,30	-3,64	-5,20
Impuestos totales / PIB	-2,57	-1,81	-1,24	-0,07
Impuestos indirectos				
netos / PIB	-2,77	-2,81	-2,85	-2,92
Impuestos directos				
netos / PIB	0,20	1,00	1,61	2,85
Gasto Público / PIB	-0,12	-0,52	-0,83	-1,44
Déficit Público / PIB	2,43	1,28	0,39	-1,39
Consumo Privado / PIB	2,07	1,42	0,93	-0,08
Inversión bruta / PIB	-2,01	-0,69	0,33	2,37

La recaudación impositiva indirecta cae, como era de esperar, al reducirse las cuotas; sin embargo, la disminución en la recaudación impositiva total se ve amortiguada por el aumento de la recaudación directa neta. La disminución en el número de parados reduce los pagos por desempleo y aumenta la masa salarial, produciéndose un aumento de los impuestos directos netos expresados como porcentaje del PIB. Puede verse que a mayor grado de austeridad salarial, mayor el aumento de la recaudación neta directa y menor el aumento del déficit público expresado en términos del PIB. En el caso extremo en que los salarios mantienen simplemente su poder de compra, el déficit público en términos del PIB se reduce en casi un punto y medio. Es conveniente recordar que el nivel de actividad del gobierno se mantiene constante en estas simulaciones.

El Cuadro 6 también pone de manifiesto que el consumo privado en términos del PIB decrece con el grado de austeridad salarial, mientras que el ahorro y la inversión privados aumentan. No obstante, únicamente en el caso de austeridad salarial máxima, hay una reducción del consumo privado sobre el PIB. Considerando simultáneamente ambos componentes de la demanda interior privada, constatamos un aumento, tanto más acusado cuanto mayor es la austeridad salarial.

4. Efectos de una reducción simultánea del 30 % en los tipos del IVA y en las cuotas empresariales a la SS

En este apartado analizamos los efectos de una medida de política económica que podría tildarse de insensata: una reducción simultánea del 30 % en los tipos del IVA y en las cuotas empresariales a la SS. Los resultados obtenidos indican que, en caso de mantenerse constantes los salarios reales y el gasto público, los productores, consumidores y sector público ganarían con una medida aparentemente «insensata».

4.1. Precios

En general, los efectos de esta política sobre los índices de precios son más pronunciados que en el caso anterior. El impacto sobre los precios de producción es muy similar al obtenido al reducir únicamente las cotizaciones y, como entonces, la sensibilidad al escenario del mercado de trabajo es escasa. El efecto más notable (ver Cuadro 8) se observa en el deflactor del consumo, con una caída adicional por encima de dos puntos, reflejando la reducción de los tipos del IVA. También es destacable que se observa una distorsión más acusada en el precio relativo de los factores. Este mayor efecto puede explicarse por la presión desigual que el aumento de la demanda interna ejerce sobre el factor trabajo —infrautilizado como pone de manifiesto la existencia de una tasa de paro positiva— y el factor capital, que está siempre plenamente utilizado. Al igual que en el apartado anterior, observamos también una notoria sensibilidad del precio relativo de los factores a la especificación del mercado de trabajo.

4.2. Niveles de actividad

Los niveles de actividad aparecen en el Cuadro 7. Estos niveles son, mayoritariamente, superiores a los obtenidos en las simulaciones anteriores. El efecto negativo que se aprecia en el sector industrial y en los sectores productores de bienes de inversión, desaparecen al aumentar el grado de austeridad salarial y se transforman en aumentos importantes. Claramente, los resultados más favorables se observan cuando los salarios reales son constantes.

CUADRO 7
Variaciones porcentuales de los índices de precios y niveles de actividad tras una reducción simultánea del 30 % en los tipos del IVA y cuotas empresariales a la SS

	$\beta = 0$	$\beta = 0,5$	$\beta = 2$	$\beta = \infty$
<i>Precios</i>				
Agricultura	-2,36	-2,14	-1,40	-0,94
Industria	-3,46	-3,62	-4,04	-4,33
Servicios	-3,48	-3,59	-3,74	-3,97
Inversión	-3,61	-3,92	-4,37	-5,10
Consumo	-5,40	-5,32	-5,22	-5,11
Trabajo no cualificado	2,53	0,84	-1,52	-5,07
Trabajo cualificado	3,04	0,07	-2,70	-5,20
Capital	-2,31	-0,76	1,45	4,86
<i>Niveles de Actividad</i>				
Agricultura	2,31	3,16	4,41	6,32
Industria	-2,09	0,21	3,86	10,14
Servicios	2,07	2,98	4,30	6,34
Inversión	-12,57	-6,49	2,55	17,50

4.3. Niveles de bienestar

La reducción en los precios de consumo y los aumentos de los niveles de actividad de los sectores se manifiestan con claridad en los niveles de utilidad de los consumidores que aumentan sustancialmente con relación a los del escenario anterior. El Cuadro 8 nos cuantifica e ilustra estos resultados. De nuevo, los consumidores más beneficiados son aquellos cuyas rentas provienen principalmente del trabajo. Los retirados pobres sigue siendo el consumidor tipo menos beneficiado.

4.4. Indicadores macroeconómicos

Queremos resaltar la reducción espectacular que registran las tasas de desempleo, en especial la de los trabajadores no cualificados que forman el grueso de la fuerza laboral, cuando los salarios reales se mantienen constantes.

CUADRO 8

Variaciones porcentuales de los niveles de utilidad tras una reducción simultánea del 30 % en los tipos del IVA y las cuotas empresariales a la SS

	$\beta = 0$	$\beta = 0,5$	$\beta = 2$	$\beta = \infty$
Jóvenes pobres	6,97	7,07	7,26	7,62
Jóvenes ricos	4,41	5,50	7,06	9,52
Adultos cualif. pobres	6,33	6,52	6,79	7,20
Adultos cualif. ricos	3,85	4,95	6,52	8,96
Adultos no cualif. pobres	5,84	6,11	6,64	7,66
Adultos no cualif. ricos	2,59	4,04	6,15	8,34
Retirados pobres	0,32	0,50	0,76	1,17
Retirados ricos	1,41	2,36	3,71	5,42

CUADRO 9

Variaciones de algunos indicadores macroeconómicos tras una reducción simultánea del 30 % de los tipos del IVA y las cuotas empresariales a la SS

	$\beta = 0$	$\beta = 0,5$	$\beta = 2$	$\beta = \infty$
Tasas de desempleo:				
trabajo cualificado	0,00	-2,70	-6,58	-12,61
trabajo no cualificado	0,00	-2,43	-4,70	-6,78
Impuestos totales / PIB	-3,74	-3,03	-2,05	-0,59
Impuestos indirectos netos / PIB	-4,05	-4,08	-4,12	-4,21
Impuestos directos netos / PIB	0,31	1,05	2,07	3,62
Gasto Público / PIB	0,05	-0,32	-0,83	-1,60
Déficit Público / PIB	3,74	2,66	1,17	-1,06
Consumo Privado / PIB	2,95	2,35	1,55	0,25
Inversión bruta / PIB	-3,01	-1,78	-0,05	5,48

Incluso cuando β es igual a 0.5 se observa una reducción de más de dos puntos en la tasa de desempleo.

En el peor escenario considerado, cuando los trabajadores maximizan el salario real de los ya empleados, la recaudación por impuestos cae en casi 4 puntos del PIB y, aun permaneciendo constante el nivel de actividad del sector público, el déficit se agrava de forma alarmante. Sin embargo, en la otra situación extrema del mercado de trabajo, cuando el salario real permanece constante, el efecto positivo de estas medidas sobre los niveles de actividad de los sectores productivos y el empleo, hace que el cociente de la recaudación neta por impuestos directos sobre el PIB aumente en más de 3.5 puntos; como la caída en los precios reduce el gasto público, el efecto sobre el déficit es posi-

tivo, contrarrestando plenamente la también espectacular reducción que se observa en la recaudación indirecta neta. Es evidente, a la luz de estos resultados, la necesidad de tener en cuenta tanto los efectos directos como los indirectos resultantes de una posible reforma fiscal. Un vaticinio pesimista de una medida de política como la aquí analizada estaría mal fundado, si su único soporte fuese una simple estimación de la variación que ocasionaría sobre la recaudación indirecta neta, olvidando los efectos positivos que sobre la recaudación directa neta y el gasto público pudieran resultar de ella.

Respecto al consumo y la formación bruta de capital privados se observan resultados similares, aunque algo más pronunciados, a los obtenidos al reducir las cuotas únicamente. El efecto más positivo sobre el consumo privado refleja la caída experimentada por los precios de consumo al reducir el IVA. Es interesante observar que, si bien los efectos negativos sobre la formación bruta de capital en términos del PIB son más potentes ahora y se detectan para valores más elevados de β , los efectos positivos sobre los niveles de actividad, empleo, etc., son tan fuertes cuando los salarios reales son constantes que aumenta la proporción de la formación bruta de capital privado en el PIB.

5. Efectos de una reducción del 30 % en las cuotas empresariales a la SS (pre-IVA)

En esta sección se comentan brevemente los resultados obtenidos al simular una reducción del 30 % en las cuotas empresariales antes de implantar la reforma fiscal de 1986. Aunque este ejercicio ya no pueda considerarse una

CUADRO 10
Variaciones porcentuales de los precios y niveles de actividad tras una reducción del 30 % en las cuotas empresariales a la SS (pre-IVA)

	$\beta = 0$	$\beta = 0,5$	$\beta = 2$	$\beta = \infty$
<i>Precios</i>				
Agricultura	-2,26	-2,28	-1,91	-1,41
Industria	-3,41	-3,50	-3,77	-4,15
Servicios	-3,44	-3,51	-3,64	-3,88
Inversión	-3,50	-3,75	-4,13	-4,77
Consumo	-3,23	-3,15	-3,10	-3,06
Trabajo no cualificado	2,94	1,59	-0,33	-3,28
Trabajo cualificado	3,31	0,98	-1,19	-3,26
Capital	-2,64	-1,41	0,32	2,93
<i>Niveles de Actividad</i>				
Agricultura	1,53	2,21	3,18	4,71
Industria	-0,93	0,60	3,42	7,81
Servicios	1,29	2,01	3,05	4,67
Inversión	-9,09	-3,46	4,56	16,97

CUADRO 11

Variaciones porcentuales de los niveles de utilidad tras una reducción del 30 % en las cuotas empresariales a la SS (pre-IVA)

	$\beta = 0$	$\beta = 0,5$	$\beta = 2$	$\beta = \infty$
Jóvenes pobres	5,19	5,28	5,46	5,81
Jóvenes ricos	2,65	3,50	4,74	6,69
Adultos cualif. pobres	4,60	4,75	4,98	5,38
Adultos cualif. ricos	2,22	3,08	4,32	6,26
Adultos no cualif. pobres	3,70	3,93	4,38	5,22
Adultos no cualif. ricos	0,76	1,89	3,54	6,17
Retirados pobres	0,21	0,36	0,57	0,90
Retirados ricos	0,52	1,27	2,36	4,04

CUADRO 12

Variaciones de algunos indicadores macroeconómicos tras una reducción del 30 % en las cuotas empresariales a la SS (pre-IVA)

	$\beta = 0$	$\beta = 0,5$	$\beta = 2$	$\beta = \infty$
Tasas de desempleo:				
trabajo cualificado	0,00	-1,91	-5,37	-5,51
trabajo no cualificado	0,00	-2,18	-3,75	-10,47
Impuestos totales / PIB	-2,74	-2,13	-1,31	-0,09
Impuestos indirectos netos / PIB	-2,94	-2,94	-2,94	-2,94
Impuestos directos netos / PIB	0,20	0,81	1,64	2,85
Gasto Público / PIB	-0,11	-0,41	-0,82	-1,42
Déficit Público / PIB	2,62	1,70	0,47	-1,34
Consumo Privado / PIB	2,20	1,69	0,98	-0,05
Inversión bruta / PIB	-2,14	-1,12	0,28	2,33

opción política viable, no deja de ser interesante estimar sus efectos y, preguntarnos si en el año 1980, cuando la economía española estaba inmersa en la crisis más grave que ha atravesado desde el plan de estabilización de 1959, no hubiera contribuido a evitar el aumento continuado de la tasa de desempleo que experimentó la economía española hasta 1986.

Los Cuadros 10, 11 y 12 ponen de manifiesto que los efectos de esta medida habrían sido, desde un punto de vista cuantitativo, si no idénticos, sí muy similares a los obtenidos al reducir las cuotas tras la reforma fiscal. En particular, conviene subrayar los resultados referentes a la fuerte reducción de las tasas de desempleo en presencia de austeridad salarial y la mejora del déficit público cuando los salarios reales son constantes (máxima austeridad salarial). En resumen, la combinación de una política de reducción de cuotas y

austeridad salarial, en un marco de concertación social, hubiera ayudado a paliar la grave crisis que atravesó la economía española durante los 80.

Metodológicamente es interesante comprobar que los resultados de una reducción de las cuotas antes de la reforma fiscal de 1986, sumados a los derivados de la reforma, proporcionan resultados similares a los obtenidos al reducir las cuotas una vez realizado la reforma; dicho de otra manera, los resultados que se obtienen al reducir las cuotas después de la reforma fiscal de enero de 1986 se pueden descomponer, de forma aproximada, en la suma de los resultados de reducir las cuotas antes de la reforma y los obtenidos al implantar la reforma sin modificar las cuotas. En nuestra opinión, esta coincidencia indica cierta robustez de la estructura del modelo y refuerza nuestra confianza en las conclusiones de las simulaciones independientes.

6. Conclusiones

En este artículo hemos analizado principalmente el impacto de una hipotética reducción del 30 % en las cuotas empresariales a la SS. Esta posibilidad ha suscitado polémica y su viabilidad es aún objeto de discusión en los foros públicos. Los resultados se han presentado para diversos escenarios del mercado de trabajo enmarcados entre dos situaciones polares: la primera considera que los trabajadores maximizan la renta de los empleados manteniendo constante la tasa de desempleo, y la segunda, en la que maximizan el empleo manteniendo constante el salario real. Obviamente, para las autoridades económicas, una política de reducción de las cuotas empresariales a la SS tiene como objetivo estimular el empleo, no aumentar los salarios reales de los ya empleados. Este estudio presenta evidencia sobre los efectos beneficiosos que esta medida de política económica pudo, y todavía podría, reportar, si las alzas de los salarios reales no la vacían de contenido.

El modelo de equilibrio general de la economía española utilizado nos ha permitido obtener conclusiones respecto a una serie de variables de relevancia económica: los precios de producción, de consumo y de los factores primarios, los niveles de actividad productiva, los niveles de renta real de las familias, la tasa de desempleo del factor trabajo, los ingresos y déficit del sector público, y el consumo y la inversión agregados. Vamos a presentar un breve resumen de las conclusiones extraídas.

a) Los precios de los sectores productivos y de los bienes de consumo son bastante insensibles a la composición de la demanda (consumo, inversión y gasto público), pero muy sensibles a la reducciones en las cuotas de los empleadores a la SS.

b) Los precios de los factores, trabajo cualificado y no cualificado y capital, son sensibles a la especificación del mercado de trabajo. Los efectos de políticas expansivas, como una reducción de las cuotas, provocan aumentos tanto mayores del precio relativo del trabajo respecto del capital, cuanto más se ajustan los salarios reales al alza, absorbiendo estos aumentos los posibles efectos beneficiosos de la reducción de cuotas sobre el nivel de empleo.

c) El efecto de la reducción de las cuotas de los empleadores a la SS sobre la demanda de inversión es bastante notable, variando su signo y valor absoluto considerablemente en función del comportamiento de los salarios reales: Si éstos se mantienen constantes, el efecto es un aumento espectacular de la demanda de bienes de inversión, reflejando el crecimiento del ahorro privado y público que se observa.

d) Los niveles de renta real de los consumidores varían con los cambios en su poder adquisitivo. La reducción de las cuotas empresariales aumenta el bienestar de todos los grupos familiares en todos los escenarios del mercado de trabajo. Hay dos factores que explican estos resultados. En primer lugar, la reducción del índice de precios de consumo. En segundo lugar, el hecho de que los consumidores de este modelo, excluyendo los dos retirados, son agregados de personas empleadas y desempleadas explica que su renta y bienestar aumenten cuando disminuye la tasa de paro.

e) La reducción de las cuotas rebaja muy sustancialmente las tasas de desempleo cuando los salarios reales se mantienen constantes; la caída de la tasa de desempleo se reduce en la medida en que el comportamiento de los trabajadores es menos austero, pudiendo llegar a eliminarla completamente cuando el objetivo del colectivo laboral es maximizar el salario real de los trabajadores ya empleados.

f) Como era previsible la reducción de las cuotas disminuye la recaudación por impuestos indirectos netos. Es importante destacar, sin embargo, que el aumento del déficit público que se sigue de este hecho se ve parcialmente compensado por el aumento de la recaudación directa y la disminución del gasto público que también se observan. El efecto negativo sobre el déficit público se amortigua a medida que aumenta la austeridad salarial, pudiendo observarse incluso una reducción del déficit sobre el PIB cuando los salarios mantienen constante su poder adquisitivo. Es digno de subrayarse que este efecto positivo sobre el déficit se observa incluso cuando se reducen simultáneamente en un 30 % las cuotas y los tipos del IVA. La explicación se halla en que la reducción en los precios y los aumentos en los niveles de actividad y empleo incrementan la recaudación por impuestos directos y reducen el gasto público.

Estos resultados ponen de manifiesto la necesidad de tener en cuenta, a la hora de evaluar una medida de política económica de amplio espectro, sus repercusiones directas e indirectas. En el caso que analizamos, la caída en la recaudación indirecta se ve en gran medida compensada por el aumento de la recaudación directa, siempre que el comportamiento de los salarios reales permita el aumento del empleo perseguido con la reducción de las cuotas.

g) La formación bruta de capital está determinada en nuestro modelo por el ahorro. Hemos visto repetidamente que las fuerzas que actúan tendiendo a reducir el peso del déficit público sobre el PIB van acompañadas de una tendencia al alza del ahorro agregado y la inversión. Nuestro modelo confirma, desde un punto de vista microeconómico, la opinión compartida por muchos expertos macroeconómicos, a saber, que la reducción del déficit público ten-

dría un efecto estimulante sobre la formación bruta de capital privado. No podemos sin embargo apoyar a quienes miópicamente descuentan los posibles beneficios de un recorte impositivo argumentando que aumentaría necesariamente el déficit público y reduciría la inversión privada. En diversas situaciones hemos comprobado que el comportamiento del déficit depende de la reacción de la economía en su conjunto a la medida en cuestión. En particular, hemos visto como una reducción de las cuotas empresariales a la SS — cuando los salarios reales permanecen constantes— puede ir acompañada de una reducción sustancial del déficit y de un aumento espectacular de la inversión privada.

h) Los posibles efectos beneficiosos de una reducción de las cuotas se observan también con anterioridad a la reforma fiscal de 1986 y cuestionan una política económica que no utilizó este recurso para paliar la grave crisis económica por la que pasó la economía española entre 1974 y 1985.

Los resultados expuestos en este artículo, aunque fruto de un modelo completo de la economía española, deben tomarse con las dosis de precaución habituales en cualquier estudio empírico. A la hora de una valoración final queremos subrayar dos hechos. Primero, la importancia de la respuesta del salario real para enjuiciar el éxito o fracaso de una reducción de las cuotas empresariales y la importancia de que una medida de esta naturaleza se adopte en un marco de concertación social; en ausencia de la misma, los temores de las autoridades económicas a adoptar una medida de esta naturaleza están justificados. Segundo, los análisis simplistas que predicen un agravamiento espectacular del déficit público como resultado de una reducción de las cuotas no son adecuados, salvo en uno de los casos extremos. De hecho, en el otro caso extremo considerado, la proporción del déficit público sobre el PIB puede incluso reducirse al aumentar la recaudación directa y disminuir el gasto público. En resumen, en un marco de cierta austeridad salarial como el que ha caracterizado nuestro pasado reciente, una reducción de las cuotas empresariales a la SS podría reportar notables beneficios a la economía española.

Referencias

- Andrés, J.; Dolado, J. J.; Molinas, C.; Sebastián, M. y Zabalza, A. (1988): «The Influence of Demand and Capital Constraints on Spanish Unemployment», Documento de Trabajo, SGPE-D-8805, Ministerio de Economía.
- Armington (1969): «A Theory of Products Distinguished by Place of Production», *IMF Staff Papers*, núm. 16.
- Benelbas, L.; Manzanedo, L. y Sastre, L. (1986): «Sustitución de la cuota empresarial a la Seguridad Social por imposición indirecta en España», *Información Comercial Española*, octubre.
- Benelbas, L.; Sastre, L. y Taguas, D. (1987): «Efecto sobre la demanda de empleo de la sustitución de cuotas empresariales a la Seguridad Social por IVA», *Información Comercial Española*, julio.
- Kehoe, T.; Manresa, A.; Noyola, P.; Polo, C.; Sancho, F. y Serra-Puche, J. (1986): «A General Equilibrium Analysis of the Indirect Tax Reform in Spain», WP 66.86, Universidad Autónoma de Barcelona.

- Kehoe, T.; Manresa, A.; Noyola, P. J.; Polo, C. y Sancho, F. (1988): «A General Equilibrium Analysis of the 1986 Tax Reform in Spain», *European Economic Review*, v. 32.
- Kehoe, T.; Manresa, A.; Polo, C. y Sancho, F. (1988): «Una Matriz de Contabilidad Social de la economía española», *Estadística Española*, v. 30.
- Kehoe, T.; Manresa, A.; Polo, C. y Sancho, F. (1989): «Un análisis de equilibrio general de la reforma fiscal de 1986 en España», *Investigaciones Económicas*, vol. XIII.
- Oswald, A. J. (1982): «The Microeconomic Theory of the Trade Union», *The Economic Journal*, vol. 92, págs. 576-595.
- Servén, L. (1988): «La sustitución de cotizaciones sociales por IVA: una evaluación», Documento de Trabajo 88-06, FEDEA.
- Zabalza, A. (1988): «Efectos económicos de las cotizaciones a la Seguridad Social», en *La Fiscalidad en la Empresa*, Colección Debates n. 2, FEDEA.

Abstract

In this paper we study the effects of a reduction in employers Social Security tax rates. A numerical general equilibrium model of the Spanish economy, calibrated with a 1980 Social Accounting Matrix, has been used to evaluate the impact of a policy bound to affect, directly or indirectly, employers, employees, consumers and Government. The results obtained confirm this intuition and point out that, in an environment characterized by a certain degree of wage austerity, a reduction in SS tax rates can bring important welfare gains for all economic agents.

Recepción del original, marzo de 1989
Versión final, mayo de 1990