

# Los retos del envejecimiento para los ingresos públicos: la composición de las bases fiscales

ROBERTO RAMOS<sup>1</sup>

Banco de España

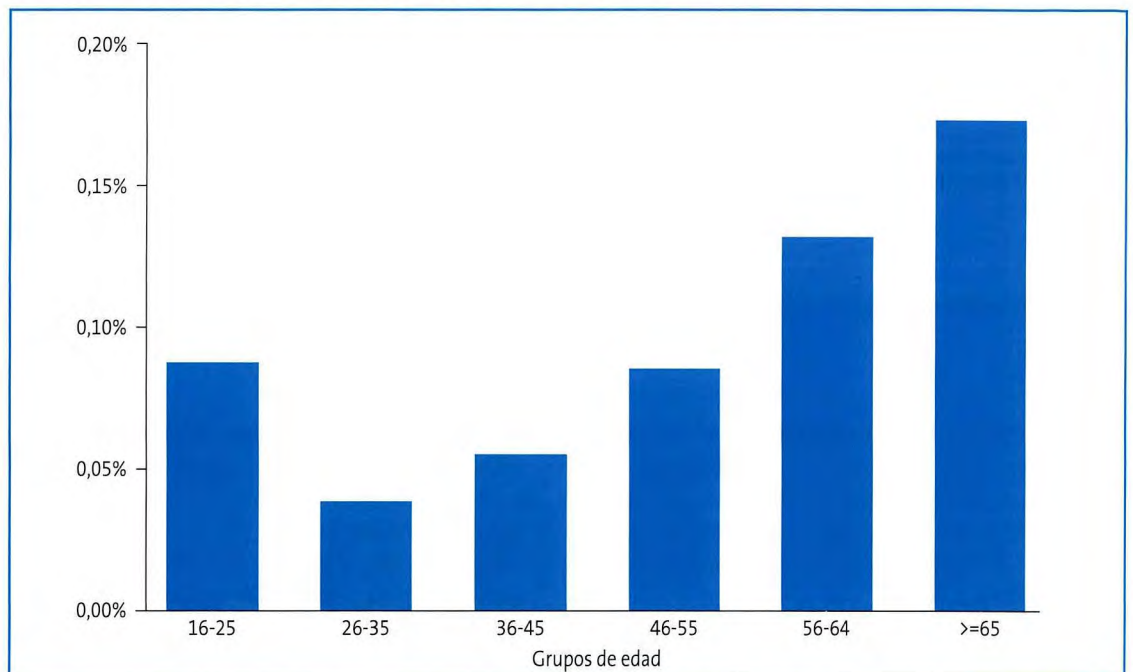
## INTRODUCCIÓN

A la hora de valorar los retos que el envejecimiento poblacional plantea sobre la política fiscal, los análisis suelen centrarse en los efectos que comporta sobre el gasto asociado al mismo, en concreto pensiones, sanidad y dependencia. En efecto, para el caso de España, la disminución de la natalidad, el aumento de la longevidad y la próxima jubilación de la llamada generación del *baby boom* plantean un desafío de gran magnitud en los objetivos de garantizar la viabilidad financiera y la suficiencia económica del sistema de pensiones, así como de acomodar el aumento

del gasto asociado a la sanidad y a los cuidados de larga duración<sup>2</sup>.

Sin embargo, dentro del ámbito de la política fiscal, los efectos del nuevo paradigma demográfico se extienden más allá del gasto público asociado al envejecimiento. Así, cabe destacar que el aumento de la población de más edad puede generar cambios de calado también en los ingresos públicos a través de, al menos, la composición de las bases fiscales. De este modo, la literatura económica sugiere que el envejecimiento poblacional puede generar un cambio en la composición de las rentas desde aquellas asociadas al trabajo a aquellas asociadas

FIGURA 1. Composición de la renta personal. % de los rendimientos del capital sobre la renta total



Fuente: Elaboración propia a partir de la muestra IRPF 2015 IEF-AEAT (Declarantes).

<sup>1</sup> Las opiniones y análisis de este artículo son responsabilidad del autor y, por tanto, pueden no coincidir con los del Banco de España o el Eurosistema.

<sup>2</sup> Véase, por ejemplo, Arce (2019) o European Commission (2018).

al capital. Al estar estas gravadas, en general, a un tipo menor que aquellas, el cambio en la composición de las bases fiscales puede detraer recursos para la implementación de políticas públicas<sup>3</sup>.

### EL ENVEJECIMIENTO POBLACIONAL Y LA COMPOSICIÓN DE LAS BASES FISCALES

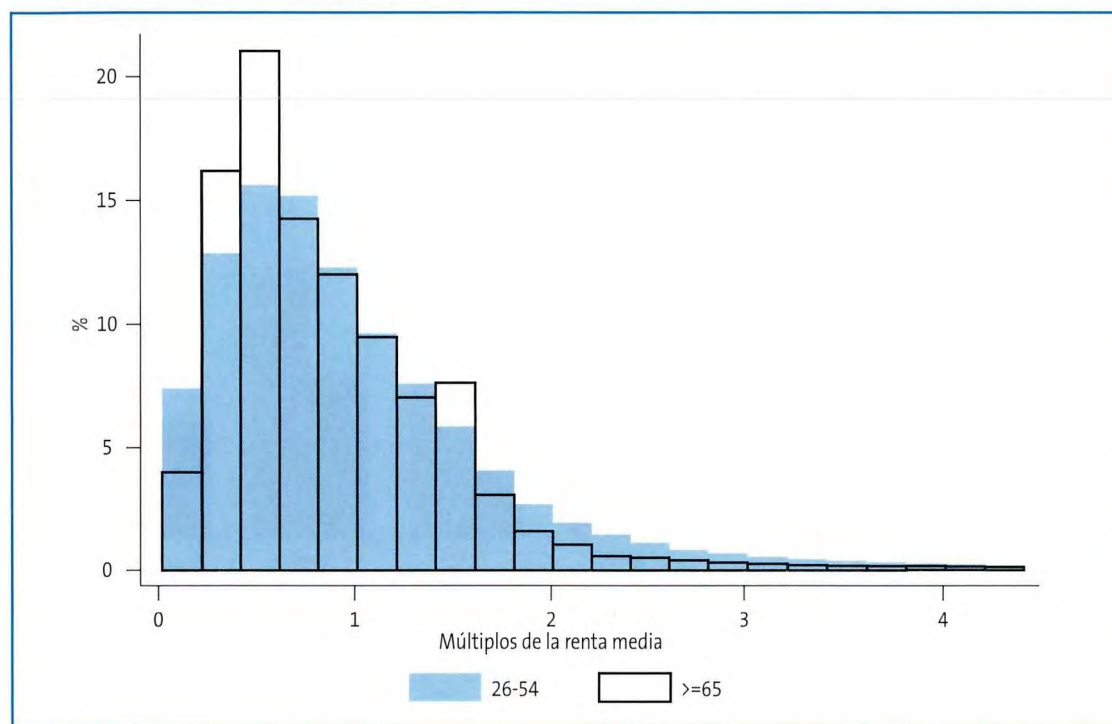
Desde un punto de vista macroeconómico, la investigación económica ha documentado una caída en la participación de la renta del trabajo en la renta total durante los últimos 30 o 40 años. En este sentido, la literatura ha planteado diversas hipótesis que pueden explicar esta tendencia, tales como el progreso tecnológico, la automatización, las cadenas globales de valor o la irrupción de “empresas superestrella”<sup>4</sup>.

En el contexto de este debate, que aún sigue abierto, algunos economistas han argumentado que el envejecimiento poblacional juega un papel en la tendencia secular de caída de la participación de los salarios en el PIB. Este mecanismo operaría a través de varios canales. Por un lado, el envejecimiento reduciría las tasas globa-

les de participación en el mercado de trabajo. Por otro lado, el envejecimiento restringiría el crecimiento de la productividad del trabajo. En este sentido, cabe destacar que, en general, el ciclo vital de la productividad muestra una tendencia decreciente al final de la vida laboral. Además, en tanto en cuanto el envejecimiento induce la adopción de nuevas tecnologías asociadas a la robotización, la tendencia secular de caída de la participación de los salarios en el PIB se vería reforzada por la evolución demográfica. Por último, se ha argumentado que los empresarios que emplean a trabajadores de mayor edad

El envejecimiento poblacional puede generar un cambio en la composición de las rentas desde aquellas asociadas al trabajo a aquellas asociadas al capital. Al estar estas gravadas, en general, a un tipo menor, la composición de las bases fiscales puede retraer recursos

FIGURA 2. Distribución de la renta por grupos de edad



Fuente: Elaboración propia a partir de la muestra IRPF 2015 IEF-AEAT (Declarantes).

3 La imposición óptima de las rentas del capital y del trabajo es un área de investigación de una larga tradición en Economía. En concreto, un resultado teórico relevante, publicado en los años 80 y ampliamente debatido, sugiere que la imposición óptima del capital debería ser cero en el largo plazo. Véase Diamond y Saez (2011), para una panorámica de este campo de investigación.

4 Para un análisis de la tendencia a largo plazo de la participación de los salarios en el PIB, véase Karabarbounis y Neiman (2014). Para las diversas hipótesis que pueden explicar la tendencia observada, véase el citado artículo, así como Acemoglu y Restrepo (2017), Elsby et al. (2013) y Autor et al. (2017).



podrían tener un poder monopsonístico sobre estos empleados, lo que establecería un margen entre los salarios y la productividad de los mismos<sup>5</sup>.

Desde un punto de vista microeconómico, el cambio en la composición de las bases fiscales desde el trabajo al capital puede ilustrarse a partir de las diversas fuentes de renta de las personas a lo largo del ciclo vital. Por ejemplo, a partir de una muestra de declaraciones del IRPF correspondiente al año 2015, la figura 1 muestra, para distintos grupos de edad, la ratio de los rendimientos del capital sobre la renta total<sup>6</sup>. En la figura puede observarse que para los declarantes de entre 26 y 45 años las rentas del capital suponen, en media, menos del 6% de la renta total. Por el contrario, en la franja de edad entre 56 y 64 años, las rentas del capital explican en media más del 13% de la renta total y, para los mayores de 65 años, estas rentas alcanzan algo más del 17%.

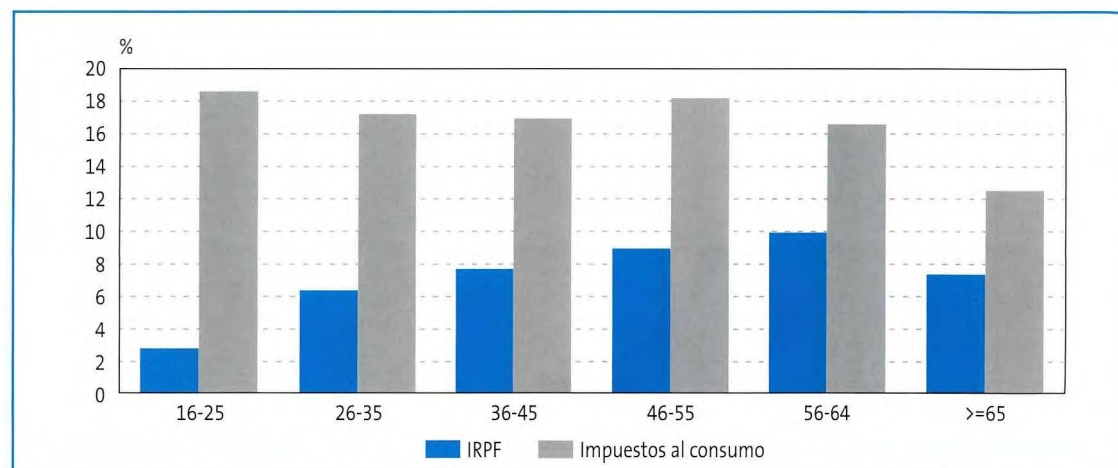
Más allá de la composición de las bases fiscales, los ingresos públicos se ven afectados por la propia distribución de la renta. Al ser el impuesto sobre la renta personal en la mayoría de países un impuesto progresivo, como es el caso del IRPF en España, la elasticidad de la recaudación con respecto a un aumento de la base fiscal es mayor que uno. De este modo, si la distribución de la renta, como consecuencia del envejecimiento poblacional, se mueve hacia niveles de ingresos más bajos, la recaudación fiscal

por este concepto caerá en una proporción mayor que el movimiento de la distribución de la renta.

En este sentido, es útil analizar la distribución de la renta de la población de más edad en comparación con el resto, para visualizar en qué medida el efecto anteriormente descrito puede operar en el futuro. En efecto, utilizando los datos descritos anteriormente, la figura 2 muestra la distribución de la renta de los contribuyentes entre 16 y 55 años, entre 56 y 64 años (personas cercanas a la jubilación) y los mayores de 65 años (fundamentalmente personas jubiladas). Puede observarse que, en general, la población jubilada disfruta de niveles de renta menores. Por ejemplo, el 8,5% de los contribuyentes menores de 65 años recibe una renta media al menos dos veces superior a la renta media, mientras que este porcentaje solo alcanza al 4,7% de los contribuyentes con 65 años o más. Este patrón de disminución de renta a edades avanzadas puede explicarse por la tasa de sustitución de las pensiones, que es mayoritariamente menor que el 100%, así como por el patrón de menor productividad al final de la vida laboral, mencionado anteriormente<sup>7</sup>.

El sesgo de la renta de la población de más edad hacia las rentas del capital, que se gravan a un tipo menor, y el disfrute de unos niveles de renta más bajos, se traduce en que los tipos efectivos medios del IRPF en España caen notablemente en el grupo de población que ha superado

FIGURA 3. Promedio de los tipos efectivos medios por grupos de edad



Fuente: Herramientas de microsimulación del Banco de España.

5 Los siguientes artículos desarrollan los mecanismos citados: Wang et al (2017), Brown y Guttman, (2017), Feyrer (2017), Acemoglu y Restrepo (2018) y Glover y Short (2018).

6 El ejercicio utiliza los datos provenientes de la Muestra IRPF 2015 IEF-AEAT (Declarantes). La renta total incluye los rendimientos del trabajo, capital mobiliario, capital inmobiliario, actividades económicas, regímenes especiales y ganancias patrimoniales. La muestra se restringe a aquellos contribuyentes con renta agregada positiva y fuentes de renta (trabajo, capital y actividades económicas) no negativas. Cerca del 90% de los declarantes cumplen estos requisitos.

7 Véase también Anghel et al, (2018), donde se muestra que en la parte baja de la distribución de la renta de los hogares se acumulan hogares con individuos de edad avanzada que se sustentan principalmente con pensiones.



la edad de jubilación. En efecto, la figura 3 muestra que los contribuyentes mayores de 65 años soportan un tipo sobre la renta del 7%, mientras que este oscila entre el 8% y el 10% para el tramo de edad entre 45 y 64 años.

Por lo tanto, del análisis realizado anteriormente se deduce que, a medida que la población envejezca, los ingresos fiscales provenientes del impuesto sobre la renta serán menores que aquellos que se conseguirían, *ceteris paribus*, con una estructura poblacional más joven.

Por el lado de la imposición indirecta, cabe señalar que la composición del consumo varía a lo largo del ciclo vital, lo que puede generar efectos composición que afecten a la recaudación por este concepto, ya que no todos los bienes de consumo se gravan de la misma manera. En concreto, la investigación económica ha documentado que los hogares de mayor edad sustituyen producción en el mercado por producción dentro del hogar<sup>8</sup>. Además, dichos hogares consumirían mayores servicios sanitarios, generalmente gravados a un tipo menor, y menos bienes gravados con impuestos espe-

ciales, tales como alcohol, tabaco o combustible. En este sentido, la figura 3 muestra que los tipos efectivos sobre el consumo serían ligeramente menores a edades más avanzadas, fruto de la diferente composición de la cesta de consumo a lo largo del ciclo vital.

## CONCLUSIONES

Los análisis sobre los efectos del envejecimiento en la política fiscal suelen concentrarse en la presión al alza que ejerce sobre el gasto público asociado al mismo, tales como el gasto en pensiones, sanidad o cuidados de larga duración. Sin embargo, cabe destacar que el proceso de envejecimiento poblacional puede tener un efecto importante también sobre los ingresos públicos, en la medida en que cambie la composición de la renta de los hogares o sus patrones de consumo. Además, el cambio en el paradigma demográfico supone un reto en muchas otras dimensiones clave de la economía, tales como el crecimiento potencial o la política monetaria, que a su vez interactúan con la política fiscal. De este modo, se hace imprescindible que los responsables de política de económica adopten una estrategia amplia para abordar las consecuencias del nuevo paradigma demográfico.

8 Véase, por ejemplo, Luengo-Prado y Sevilla (2012).

## REFERENCIAS

- ACEMOGLU, D. y P. RESTREPO (2017). "Robots and Jobs: Evidence from US Labor Markets." Documento de Trabajo.
- ACEMOGLU, D. y P. RESTREPO (2018). "Demographics and Automation" Documento de Trabajo.
- ANGHEL, B., H. BASSO, O. BOVER, J. M. CASADO, L. HOSPIDO, M. IZQUIERDO, I. A. KATARYNIUK, A. LACUESTA, J. M. MONTERO y E. VOZMEDIANO (2018). "La desigualdad de la renta, el consumo y la riqueza en España." Banco de España Documento Ocasional N. 1806.
- ARCE, Ó (2019). "Envejecimiento y pensiones en España: situación y retos." Presentación en el seminario de Pensiones organizado por Inverco (Madrid), disponible en: <https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/IntervencionesPublicas/DirectoresGenerales/economia/Arc/Fic/arce250119.pdf>.
- AUTOR, D., D. DORN, L. K. KATZ, C. PATTERSON y J. V. REENEN (2017). "The Fall of the Labor Share and the Rise of Superstar Firms." Documento de trabajo.
- BROWN, A. y R. GUTTMAN (2017). "Ageing and Labor Supply in Advanced Economies." Reserve Bank of Australia Bulletin, December Quarter 2017.
- DIAMOND, P. y E. SAEZ (2011). "The Case for a Progressive Tax: From Basic Research to Policy Recommendations." *Journal of Economic Perspectives*, 25 (4), pp. 165-190.
- ELSBY, M. W. L., B. HOBIJN y A. ĐAHIN (2013). "The Decline of the US Labor Share." *Brookings Papers on Economic Activity*, Otoño.
- EUROPEAN COMMISSION (2018). "The 2018 Ageing Report. Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2016-2070)." Institutional Paper 079. Mayo 2018.
- FEYRER, J. (2007). "Demographics and Productivity." *The Review of Economics and Statistics*, 89 (1), pp. 100-109.
- GLOVER, A. y J. SHORT (2018). "Demographic Origins of the Decline in Labor's Share." Documento de Trabajo.
- KARABARBOUNIS, L. y B. NEIMAN (2014). "The Global Decline of the Labor Share." *The Quarterly Journal of Economics*, 129 (1), pp. 61-103.
- LUENGO-PRADO, M. J. y A. SEVILLA (2013). "Time to Cook: Expenditure at Retirement in Spain." *The Economic Journal*, 123 (June), pp. 764-789.
- WANG, C., G. WAN, Z. LUO y X. ZHANG (2017). "Ageing and Inequality: The Perspective of the Labor Income Share." ADBI Working Paper Series N. 764.