

Breve nota sobre presión fiscal, sacrificio fiscal y presión fiscal normativa en España: análisis comparado

*José Félix Sanz-Sanz
Desiderio Romero-Jordán*

PATRONATO

Isidro Fainé Casas (Presidente)

José María Méndez Álvarez-Cedrón (Vicepresidente)

Fernando Conlledo Lantero (Secretario)

Carlos Egea Krauel

Miguel Ángel Escotet Álvarez

Amado Franco Lahoz

Manuel Menéndez Menéndez

Pedro Antonio Merino García

Antonio Pulido Gutiérrez

Victorio Valle Sánchez

Gregorio Villalabeitia Galarraga

DIRECTOR GENERAL

Carlos Ocaña Pérez de Tudela

Elaboración: **Funcas**

Edita: **Funcas**

Caballero de Gracia, 28. 28013 Madrid

BREVE NOTA SOBRE PRESIÓN FISCAL, SACRIFICIO FISCAL Y PRESIÓN FISCAL NORMATIVA EN ESPAÑA: ANÁLISIS COMPARADO

- *La presión fiscal es un indicador muy popular pero técnicamente impreciso y poco informativo del verdadero sacrificio fiscal exigido a los contribuyentes.*
- *La noción de sacrificio fiscal es un concepto más valioso y relevante.*
- *España presenta una presión fiscal intermedia en el contexto internacional.*
- *El sacrificio fiscal del contribuyente español es uno de los más elevados de su entorno.*

LA MEDICIÓN DE LA CARGA FISCAL

El Gobierno planea subir los impuestos apoyándose, fundamentalmente, en el argumento de que España presenta una presión fiscal más reducida que la media europea. En concreto, según Eurostat, en torno a 5 puntos respecto al promedio de la UE-28. De todas las formas posibles de medir la carga impositiva, la más conocida es la presión fiscal (PF), definida como el ratio entre recaudación (T) y producto interior bruto (PIB). Su sencillo cálculo, conjuntamente con la escasa información que requiere su cómputo, hace que este indicador sea, con diferencia, el más utilizado en la valoración de los sistemas fiscales, especialmente para hacer comparaciones internacionales.

La crítica al índice de presión fiscal no es su cómputo en sí, sino el obsesivo uso que se le está dando convirtiéndole en el elemento esencial, casi único, sobre el que descansa el debate actual de la reforma fiscal. Aun siendo útil, su protagonismo es desproporcionado. Un análisis riguroso de los sistemas fiscales requiere de la aplicación de técnicas estadísticas, econométricas y de modelización matemática mucho más elaboradas que el simple cociente de dos macromagnitudes, como son la recaudación y el PIB.

La presión fiscal ni mide cuestiones distributivas, ni aspectos de eficiencia económica ni consideraciones de bienestar social. No obstante, si deseamos seguir utilizando el índice de presión fiscal como medida relativa de recaudación, debería acompañarse de otros índices agregados que complementan y mejoran la fotografía de la carga fiscal relativa que suponen los impuestos a la sociedad. Entre ellos destacan:

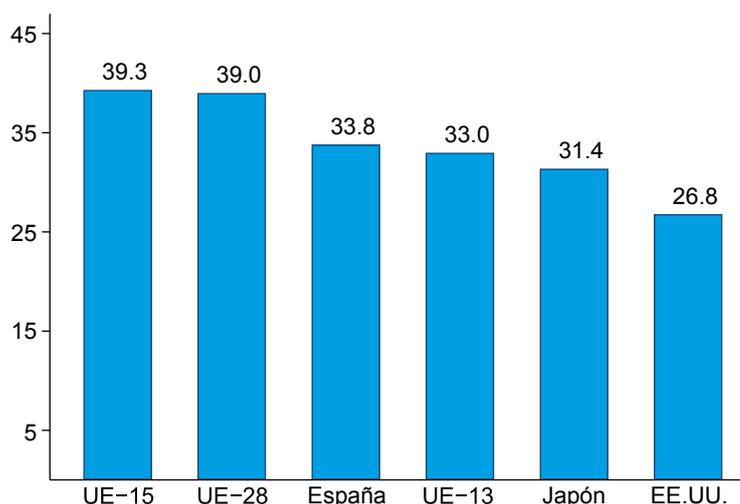
- Los índices de sacrificio fiscal. Estos índices fueron propuestos hace más de medio siglo por Henry Frank y Richard Bird que además de tener en cuenta la recaudación y el PIB, consideran también el tamaño poblacional y la renta per cápita.
- La presión fiscal normativa, que permite analizar la carga que el diseño fiscal introduce en las economías al margen de la recaudación generada (costes de cumplimiento).

A continuación, la sección siguiente recoge gráficos comparativos de los niveles de presión fiscal relativa de España respecto a su entorno económico. La segunda sección presenta una comparación internacional del sacrificio fiscal. Por último, en la sección tercera se exhiben gráficos comparativos de presión fiscal normativa e índice de competitividad fiscal.

I. LA PRESIÓN FISCAL DE ESPAÑA: UNA COMPARATIVA

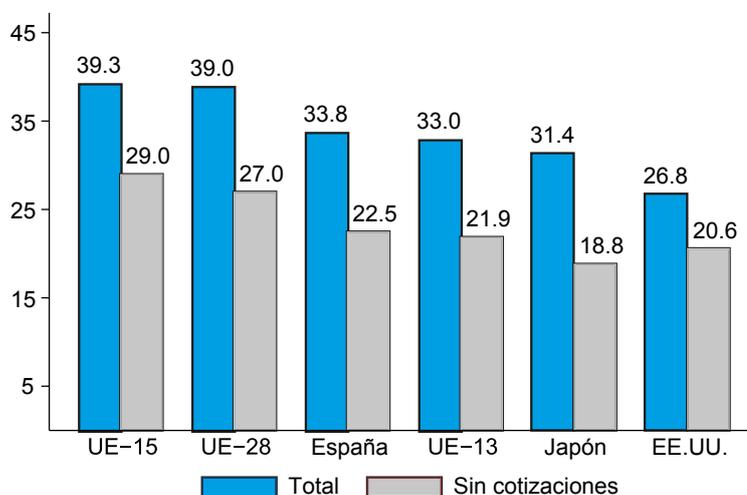
Para el año 2017, los gráficos 1, 2 y 3 muestran la presión fiscal de España en comparación con el total de países de la UE-28, con los países de la UE-15 y con los países del este de la Unión Europea

Gráfico 1: Presión fiscal en 2017: España vs. UE, EE.UU. y Japón



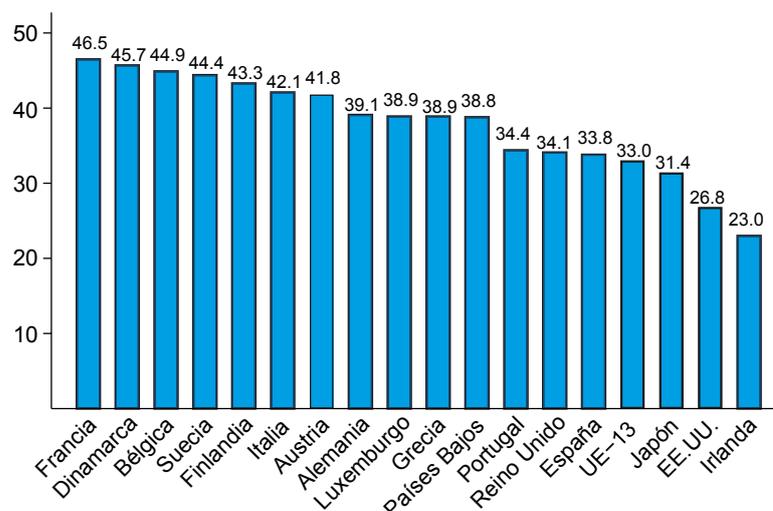
Fuentes: Comisión Europea (2019) y OCDE (2020).

Gráfico 2: Presión fiscal en 2017: efecto de las cotizaciones



Fuentes: Comisión Europea (2019) y OCDE (2020).

Gráfico 3: Presión fiscal en 2017: España vs. países UE, EE.UU. y Japón

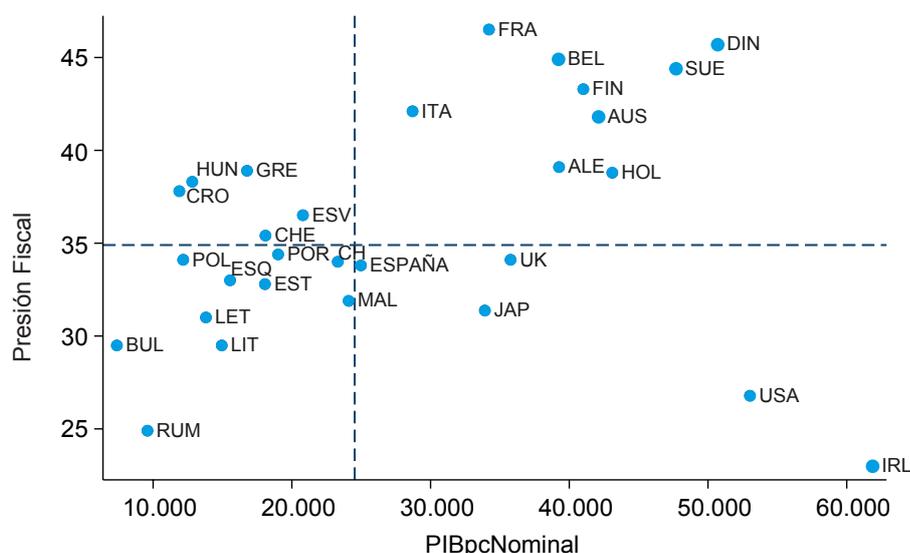


Fuentes: Comisión Europea (2019) y OCDE (2020).

agrupados bajo la denominación UE-13. A efectos ilustrativos, también se ofrecen comparaciones con Estados Unidos y Japón. La información contenida en dichos gráficos muestra que la presión fiscal en España ocupa un lugar intermedio en el conjunto de los treinta países analizados. Asimismo, se observa que las cotizaciones tienen un peso elevado en la presión fiscal.

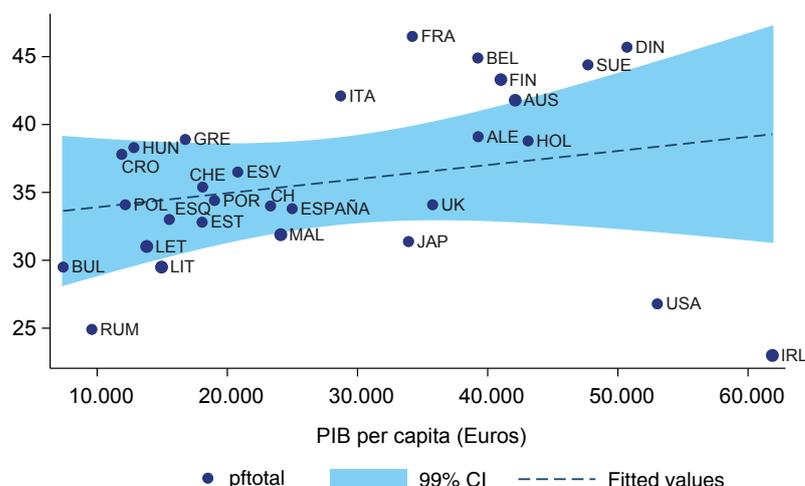
Los gráficos 4 y 5 muestran la relación entre presión fiscal y PIB per cápita en 2017. Las líneas discontinuas del gráfico 4 trazan el valor medio de esas dos variables. Las cuatro secciones de dicho gráfico permiten identificar la posición relativa de cada país. Como puede verse, la presión fiscal y el PIB per cápita español se encuentran, aproximadamente, en la media de los países considerados. El gráfico 5 presenta la línea de regresión de las dos variables mostrando la existencia de una relación positiva moderada entre presión fiscal y nivel de renta.

Gráfico 4: Presión fiscal y nivel de PIB per cápita en 2017



Nota: Se ha excluido Luxemburgo del gráfico.
Fuentes: Comisión Europea (2019) y OCDE (2020).

Gráfico 5: Relación entre presión fiscal y PIB per cápita en 2017



Nota: Se ha excluido Luxemburgo del gráfico.
Fuentes: Comisión Europea (2019) y OCDE (2020).

II. EL SACRIFICIO FISCAL EN ESPAÑA: UNA COMPARATIVA

Como se ha comentado, el índice de presión fiscal es una medida imprecisa, poco informativa y de una utilidad muy limitada para realizar prescripciones de política fiscal. Entre sus limitaciones cabe mencionar que sólo informa, y de manera imperfecta, del nivel de imposición, pero nada dice de la composición del sistema fiscal que genera esa recaudación ni de cómo se distribuye la carga fiscal entre los contribuyentes. Asimismo, tampoco informa del sacrificio económico exigido a los ciudadanos para sostener un determinado nivel de presión fiscal. Para este propósito se emplean los denominados índices de sacrificio fiscal que relacionan la recaudación obtenida con la capacidad económica de los contribuyentes. Por ejemplo, si se aplicase la presión fiscal de Dinamarca (45,4%) a España, el esfuerzo fiscal exigido a los españoles sería mucho más elevado que el que soportan los daneses. Los daneses tienen una renta *per cápita* de 51.600 euros anuales mientras que la renta *per cápita* española es de menos de la mitad (24.200 euros). Es decir, presión fiscal y sacrificio fiscal son dos conceptos diferentes. Por eso, si las desigualdades económicas entre países preocupan, el índice de presión fiscal como indicador impositivo es muy deficiente.

La simplicidad del cálculo del sacrificio fiscal hace difícil entender por qué nunca se suministra conjuntamente con la presión fiscal. Como puede verse en el cuadro 1, aunque la presión fiscal española (35,74%) ocupa el puesto 15, el sacrificio fiscal de los españoles está muy por encima del exigido a la mayoría de los contribuyentes de esos países. Dependiendo del índice utilizado, España ocupa el cuarto o quinto puesto en sacrificio fiscal. Sólo Italia, Grecia y Portugal exigen un esfuerzo fiscal mayor a sus contribuyentes, lista a la que habría que añadir Francia si se utiliza el índice de Frank. Llama la atención el caso de los países nórdicos, considerados paradigma del Estado del bienestar, que a pesar de tener altos niveles de presión fiscal exigen un sacrificio fiscal a sus contribuyentes mucho más bajo que el español. La razón es que estos países tienen una población altamente productiva con una renta *per capita* elevada –Suecia: 43.300 euros; Noruega: 57.700 euros; Dinamarca: 51.600 euros; Finlandia: 41.200 euros–, frente a una renta *per capita* española de 24.200 euros. Este es el caso también de países como Alemania (40.300 euros) o Irlanda (49.300 euros).

¿Podríamos mejorar la noción de presión fiscal para saber si los impuestos son altos o bajos? ¿Es posible incorporar en su cómputo la capacidad económica de los ciudadanos? La respuesta es

afirmativa: a través de la “presión fiscal equivalente en sacrificio fiscal”. Aplicado a nuestro país, este índice identificaría la presión fiscal que debería tener España para que el esfuerzo fiscal de los españoles igualase al de sus vecinos. Como ilustra el cuadro 2, si, por ejemplo, quisiésemos que los españoles soportasen el mismo sacrificio fiscal que los suecos, la presión fiscal española no debería subir, sino todo lo contrario, debería bajar en 9,1 puntos hasta colocarse en el 26,63%. El resto de las cifras recogidas en el cuadro 2 hablan por sí solas y permiten concluir que la presión fiscal española, una vez ajustada por esfuerzo fiscal, está entre las más altas de su entorno. Sirvan estas reflexiones para advertir que el uso irreflexivo que se está dando al índice de presión fiscal conduce a la prescripción de políticas peligrosamente erróneas, especialmente en una recesión económica. El diseño de la política fiscal no debe sustentarse en índices agregados con escasa capacidad informativa sino que debe apoyarse en el análisis económico riguroso, tanto macro como microeconómico.

Cuadro 1. Niveles y rankings relativos de presión y esfuerzo fiscal actuales de los principales países europeos, Estados Unidos y Japón*

País	Presión fiscal		Esfuerzo fiscal**			
	Valor	Ranking	Índice de Frank		Índice de Bird	
			Valor índice	Ranking	Valor índice	Ranking
Grecia	0.4107	11	2.6276	1	2.5383	1
Portugal	0.3653	13	2.0273	2	1.7957	2
Italia	0.4291	5	1.6171	3	1.6107	3
Francia	0.4707	1	1.3946	5	1.4997	4
España	0.3574	15	1.5137	4	1.3418	5
Bélgica	0.4621	2	1.2028	6	1.2721	6
Austria	0.4384	4	1.0658	7	1.0767	7
Finlandia	0.4249	8	1.0645	8	1.0503	8
Alemania	0.4190	9	1.0495	9	1.0322	9
Suecia	0.4290	6	1.0000	11	1.0000	10
Dinamarca	0.4546	3	0.8856	15	0.9262	11
Reino Unido	0.8850	16	1.0306	10	0.8850	12
Luxemburgo	0.4149	10	0.8947	14	0.8689	13
Países Bajos	0.3815	12	0.9074	13	0.8316	14
Japón	0.3377	17	0.9149	12	0.8005	15
Noruega	0.4281	7	0.7376	16	0.7397	16
Islandia	0.3594	14	0.6629	17	0.5924	17
Irlanda	0.2186	20	0.6051	18	0.3652	18
Estados Unidos	0.2505	19	0.4673	19	0.3543	19
Suiza	0.2881	18	0.4295	20	0.3392	20

* Cálculos realizados por los autores a partir de la noción de presión fiscal y de los conceptos de sacrificio fiscal de Henry Frank (1959) y Richard Bird (1964). Cálculos realizados a partir de los datos de la Comisión Europea (*Economic and Financial Affairs*).

** Esfuerzos fiscales normalizados respecto al esfuerzo fiscal de Suecia (esfuerzo mediano).

Cuadro 2. Presión fiscal equivalente de España al esfuerzo fiscal de los países de su entorno*

<i>Presión fiscal de España:</i>		<i>0.3574</i>	
<i>País</i>	<i>Presión fiscal equivalente</i>	<i>Variación %</i>	<i>Variación puntos</i>
Grecia	0.6760	89.2	31.86
Portugal	0.4782	33.8	12.09
Italia	0.4290	20.0	7.16
Francia	0.3994	11.8	4.21
Bélgica	0.3388	-5.2	-1.86
Austria	0.2868	-19.8	-7.06
Finlandia	0.2797	-21.7	-7.76
Alemania	0.2749	-23.1	-8.25
Suecia	0.2663	-25.5	-9.10
Dinamarca	0.2467	-31.0	-11.07
Reino Unido	0.2357	-34.0	-12.17
Luxemburgo	0.2314	-35.2	-12.59
Países Bajos	0.2215	-38.0	-13.59
Japón	0.2132	-40.3	-14.42
Noruega	0.1970	-44.9	-16.03
Islandia	0.1578	-55.8	-19.96
Irlanda	0.0973	-72.8	-26.01
Estados Unidos	0.1462	-59.1	-21.11
Suiza	0.0903	-74.7	-26.70

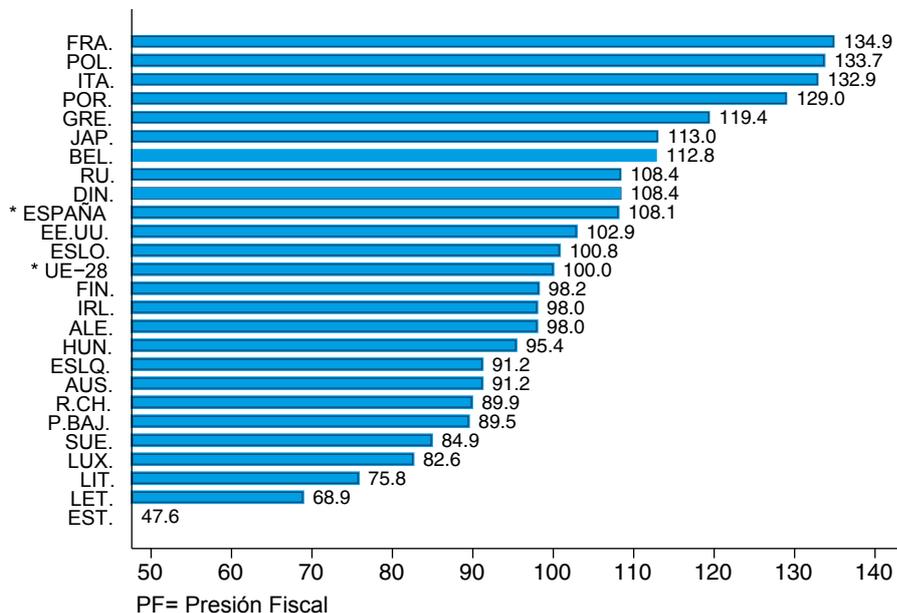
* Cálculos realizados por los autores a partir de la noción de presión fiscal y de los conceptos de sacrificio fiscal de Henry Frank (1959) y Richard Bird (1964). Cálculos realizados a partir de los datos de la Comisión Europea (*Economic and Financial Affairs*).

** Esfuerzos fiscales normalizados respecto al esfuerzo fiscal de Suecia (esfuerzo mediano).

III. ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD FISCAL Y PRESIÓN FISCAL NORMATIVA: UN ANÁLISIS COMPARATIVO

Como ya se ha hecho evidente, la presión fiscal es un indicador muy discutible como medida del verdadero esfuerzo que se exige a los contribuyentes de una economía. De todas las medidas alternativas disponibles, esta sección recoge gráficos comparativos, referidos a 2019, de la presión fiscal normativa y del índice de competitividad fiscal. La presión fiscal normativa se refiere a la carga que el diseño fiscal introduce en las economías al margen de la recaudación generada. La presión fiscal normativa se puede calcular a partir del Índice de competitividad fiscal (ICF) que regularmente elabora la Tax Foundation norteamericana, y que determina si los sistemas fiscales son competitivos y respetan el principio de neutralidad. El ICF tiene en cuenta en su construcción más de 40 variables. Concentrándonos en 2019, último año disponible, el gráfico 6 evidencia que la presión fiscal normativa en España está por encima de la que soporta la UE-28, siendo superior a la de la mayoría de los países de referencia.

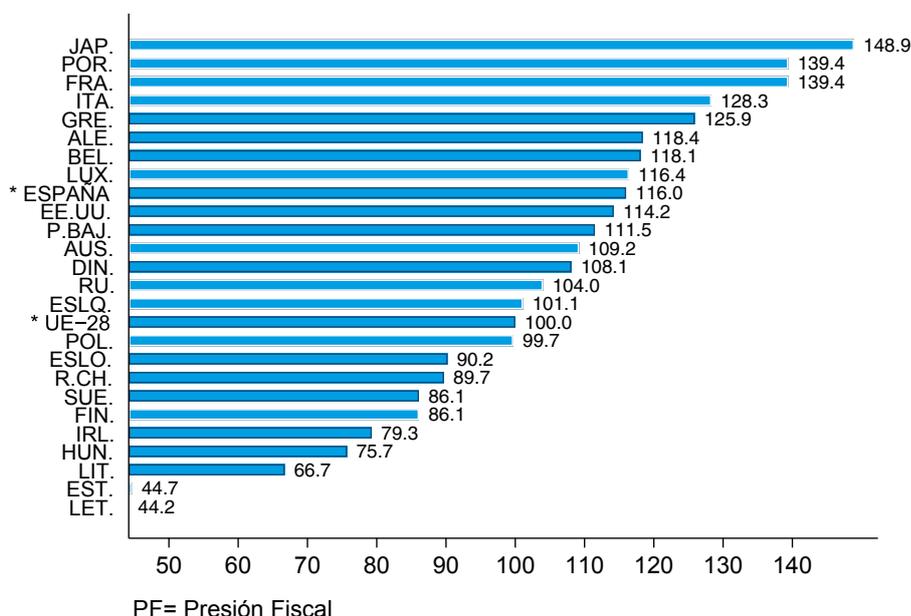
Gráfico 6: PF NORMATIVA TOTAL EN 2019: ESPAÑA VS. UE, EE.UU Y JAPÓN



Fuente: Instituto de Estudios Económicos (2019).

Si centramos la atención exclusivamente en el impuesto sobre sociedades (IS), que es el impuesto que ejerce un mayor impacto sobre el crecimiento, el gráfico 7 confirma que la situación de España incluso empeora.

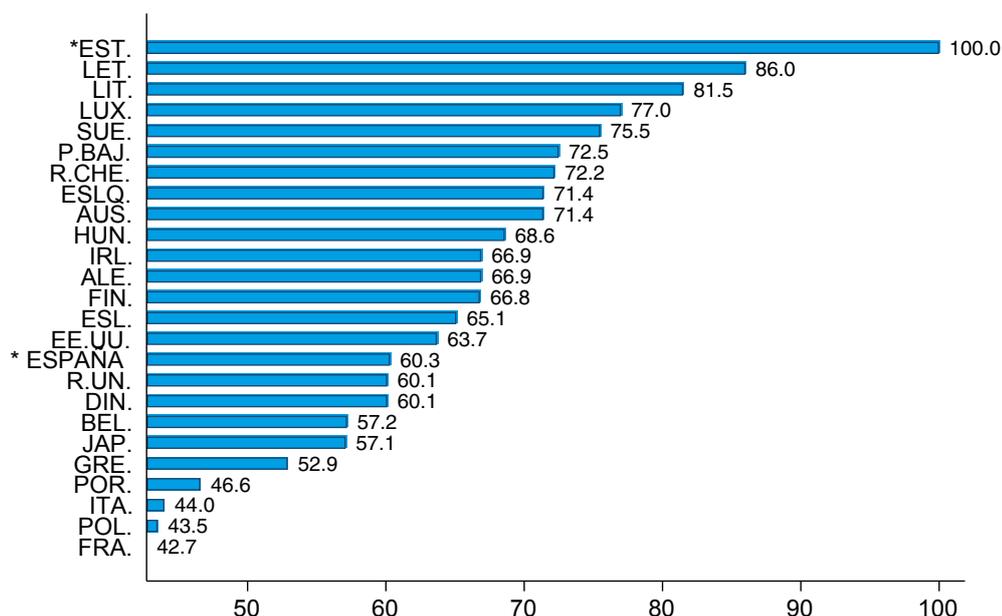
Gráfico 7: PF NORMATIVA DEL IS EN 2019: ESPAÑA VS. UE, EE.UU Y JAPÓN



Fuente: Instituto de Estudios Económicos (2019).

Finalmente, el gráfico 8 destaca la baja posición relativa de la competitividad del sistema fiscal español, encontrándose claramente en una posición muy rezagada respecto a otros socios europeos.

Gráfico 8: COMPETITIVIDAD FISCAL TOTAL EN 2019: ESPAÑA VS. EUROPA, UE Y JAPÓN



Fuente: Instituto de Estudios Económicos (2019).

IV. CONCLUSION

En esta nota se evidencia que, en términos de índice de presión fiscal, España ocupa una posición relativa intermedia. No obstante, este índice de presión fiscal, a pesar de su facilidad de cálculo, es un indicador impreciso y poco fiable del verdadero esfuerzo fiscal que se exige a los contribuyentes. Cuando se utilizan otros índices que reflejan mejor el esfuerzo fiscal –i.e. sacrificio fiscal, presión fiscal normativa o índice de competitividad fiscal–, la posición relativa del sistema fiscal español es una de las más elevadas de su entorno.

REFERENCIAS

BIRD R. (1964). A note on 'tax sacrifice' comparisons. *National Tax Journal*, Vol. 17, nº 3, pp. 303-308.

COMISIÓN EUROPEA. (2019). *Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

FRANK H. (1959). Measuring State Tax Burdens. *National Tax Journal*, Vol. 12, nº 2, pp. 179-185.

INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS. (2019). *Índice de competitividad fiscal 2019. Presentación de la presión fiscal normativa en España*. Colección Informes. Octubre 2019.

OCDE. (2020). *Tax revenue*. Datos disponibles en: <https://data.oecd.org/tax/tax-revenue.htm>

