

Comentario Gráfico

ESTRUCTURA Y TENDENCIAS DE LA PRESIÓN FISCAL EN ESPAÑA Y EN LOS PAÍSES DE LA OCDE

Ángel Laborda

Uno de los temas más candentes en el seno de la Unión Europea, especialmente desde la implantación del Mercado Único y, más recientemente, desde la introducción del euro como moneda única, es el de la armonización fiscal entre los países miembros. Las razones son varias, pero fundamentalmente se aduce que sistemas fiscales distintos determinan condiciones de competitividad de las empresas, y de la economía en general, también distintos, lo que no es compatible con el Mercado Único, en el que todos los agentes de la Unión deben tener la mismas oportunidades de competir. No es propósito de este comentario gráfico profundizar o llegar a conclusiones precisas sobre este tema, pero sí de ofrecer las grandes cifras de partida en cuanto a la presión fiscal y su estructura, así como su evolución temporal. Para ello, se utiliza la valiosa información que viene publicando la OCDE anualmente desde 1973 sobre la recaudación por tributos en los países miembros de esta organización, clasificada por figuras impositivas(1).

Una primera cuestión que hay que tener en cuenta cuando se comparan cifras de recaudación entre países con el fin de llegar a conclusiones sobre el grado de intervención de los gobiernos en la economía, es que en muchas ocasiones las mismas no son homogéneas tanto por la propia definición de impuesto como por los mecanismos a través de los cuales los gobiernos intervienen en la actividad

económica, especialmente con fines distributivos. Así, para subvencionar una actividad o a un colectivo, un gobierno puede optar por eximirle de impuestos y otro, por cobrarle los impuestos y, posteriormente, concederle una subvención. En el primer caso, la cantidad de impuestos recaudada es menor que en el segundo, pero en ambos casos el grado de intervención de los gobiernos es el mismo. Un caso especial lo constituyen las cotizaciones sociales a la Seguridad Social. Generalmente se las considera impuestos, pues reúnen claramente al menos uno de los dos requisitos que definen a los impuestos, su exacción obligatoria, aunque menos claramente el otro requisito, el de la no existencia de una contrapartida directa y proporcional en prestaciones o servicios públicos. En tanto en cuanto las cotizaciones estén más o menos ligadas de forma directa y sobre una base actuarial a las prestaciones a que dan derecho, lo que varía enormemente de unos países a otros, tendrán más o menos claro su carácter de impuesto. Ello es importante porque las comparaciones sobre la magnitud del sector público entre países depende en buena medida, como luego se comentará, de si las cotizaciones son consideradas o no impuestos.

Presión fiscal

En el gráfico 1 se presentan los niveles y las tendencias de los impuestos como porcentaje

CUADRO 1
IMPUESTOS COMO PORCENTAJE DEL PIB Y ESTRUCTURA IMPOSITIVA EN LOS PAÍSES DE LA OCDE. AÑO 1997

	Impuestos, porcentaje del PIB		Estructura impositiva, porcentaje sobre total de impuestos								
	Incluidas cotizaciones Seg. Social	Excluidas cotizaciones Seg. Social	Renta personal	Renta Sociedades	Patrimonio	Total	Impuestos sobre bienes y servicios			Cotizaciones sociales	
							Cons. gral.	Específicos	Total	Trabajador	Empresa
Suecia	51,9	36,7	35,0	6,1	3,9	22,3	13,6	8,0	29,2	5,0	23,8
Dinamarca	49,5	47,9	52,4	5,2	3,4	33,0	19,8	11,8	3,2	2,5	0,7
Finlandia	46,5	34,8	33,3	8,1	2,3	30,9	18,4	11,7	25,2	4,3	19,9
Luxemburgo	46,5	34,7	20,4	18,5	7,7	27,0	13,6	12,7	25,4	10,6	11,5
Bélgica	46,0	31,4	31,0	7,5	2,9	26,7	15,2	8,4	31,8	9,5	19,5
Francia	45,1	26,8	14,0	5,8	5,4	27,8	17,8	8,8	40,6	12,2	25,2
Italia	44,4	29,6	25,3	9,5	5,1	25,9	12,6	9,7	33,5	6,6	23,5
Austria	44,3	29,1	22,1	4,7	1,3	28,2	18,6	8,2	34,2	14,2	16,8
Holanda	41,9	24,7	15,6	10,5	4,6	28,0	16,0	9,5	40,9	26,5	6,2
Alemania	37,2	21,7	23,9	4,0	2,7	27,7	17,6	9,0	41,6	18,1	20,9
Reino Unido	35,4	29,3	24,8	12,1	10,8	35,0	19,5	13,9	17,2	7,5	9,6
Portugal	34,2	25,3	17,7	10,9	2,5	42,0	23,3	18,2	26,0	9,6	14,6
Grecia	33,7	23,1	13,2	6,4	3,8	41,0	22,9	15,6	31,6	17,2	14,3
España	33,7	21,9	21,9	7,8	5,8	28,9	16,4	10,2	35,0	5,6	24,6
Irlanda	32,8	28,6	31,4	10,0	4,9	39,7	21,8	16,1	12,9	3,9	8,2
Unión Europea	41,5	29,7	25,5	8,5	4,5	30,9	17,8	11,5	28,6	10,2	15,9
Noruega	42,6	33,1	25,7	12,2	2,7	37,0	20,7	15,2	22,4	7,7	13,3
Polonia	41,2	28,0	21,4	7,7	2,9	34,9	20,3	13,9	32,1	0,0	32,1
Hungría	39,4	25,2	16,8	4,9	1,5	39,3	23,0	15,8	36,0	5,6	29,8
República Checa ..	38,6	21,6	13,5	8,6	1,4	32,6	18,1	12,2	43,9	10,1	28,9
Suiza	33,8	21,3	31,2	5,9	7,7	18,3	10,0	7,0	36,9	11,9	11,3
Islandia	32,2	29,3	32,8	2,8	8,2	47,5	31,1	13,2	8,8	0,3	8,5
Turquía	27,9	23,8	21,7	5,7	2,7	37,1	31,4	5,2	14,5	5,7	7,2
OCDE Europa	39,9	28,5	24,8	7,9	4,3	32,3	19,2	11,6	28,3	8,8	16,8
Canadá	36,8	31,9	38,0	10,3	10,0	24,4	13,9	8,4	13,4	5,1	8,1
Estados Unidos	29,7	22,5	39,0	9,4	10,7	16,7	7,8	6,8	24,2	10,4	12,5
México	16,9	14,2	(a)	(a)	1,6 (b)	55,3	18,2	36,0	16,1	—	—
OCDE América	27,8	22,9	38,5	9,9	10,4	32,1	13,3	17,1	17,9	5,2	6,9
Nueva Zelanda	36,4	36,4	43,2	10,6	5,4	34,6	24,1	8,4	0,0	0,0	0,0
Australia	29,8	29,8	42,0	14,6	9,2	27,5	8,4	13,8	0,0	0,0	0,0
Japón	28,8	18,2	20,5	15,0	10,8	16,5	7,0	7,6	36,9	14,4	18,8
Corea	21,4	19,5	17,1	10,5	13,5	45,4	20,1	22,9	8,8	2,5	6,3
OCDE Pacífico	29,1	26,0	30,7	12,7	9,7	31,0	14,9	13,2	11,4	4,2	6,3
OCDE Total	37,2	27,6	26,6	8,8	5,5	32,1	18,0	12,4	24,9	7,8	14,3

(a) Dato agregado para Renta Personal y Sociedades: 26.9.

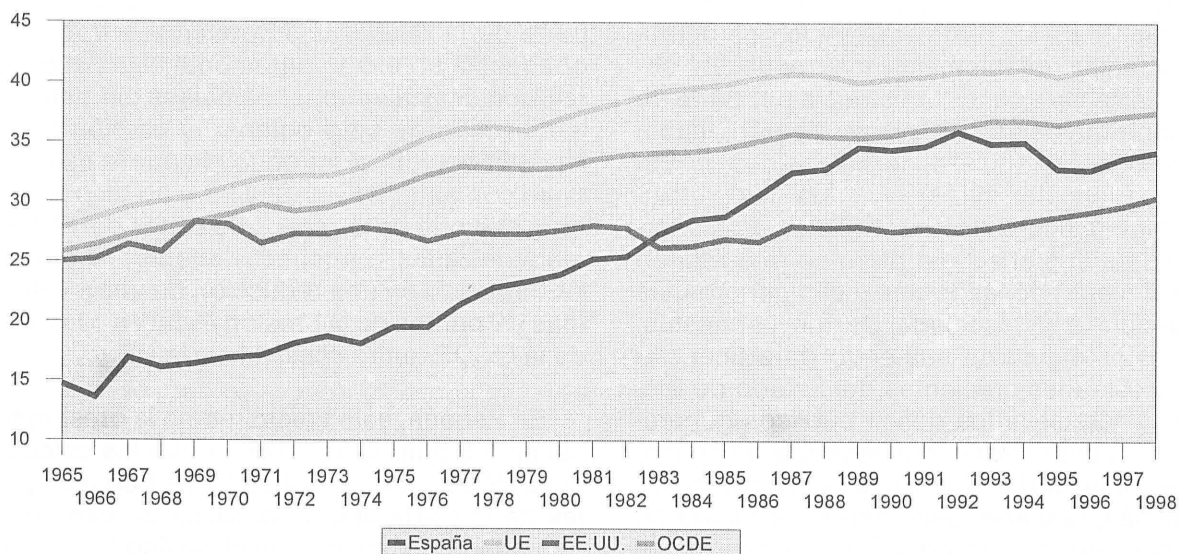
(b) Dato de 1996.

Fuente: OCDE, Revenue Statistics, 1999 Edition.

del PIB, es decir, de la presión fiscal en el área de la OCDE, de la UE, en Estados Unidos y en España. En 1997, último año con datos completos para todos los países, la presión fiscal del conjunto de países OCDE, incluidas las cotizaciones sociales, ascendía al 37,2 por 100 del PIB, estimándose un aumento de unas tres décimas porcentuales para 1998, cifras que por sí solas ponen de relieve el enorme peso de los gobiernos en la actividad económica, incluso en las economías de mercado. Esta cifra media esconde, sin embargo, unas grandes di-

ferencias por países, como ponen de manifiesto los datos del cuadro 1 para 1997. Lo primero que llama la atención es la gran distancia entre las cifras de la UE y las del resto de países no europeos de la OCDE, incluidos los Estados Unidos. La presión fiscal en la UE alcanzaba la cifra del 41,5 por 100 del PIB en 1997 (aproximadamente el 41,8 por 100 en 1998) frente a 28-29 por 100 en los países de la OCDE-América (29,7 por 100 en EE.UU.) y OCDE-Pacífico. Cifras similares a la UE registraban los países nórdicos y del centro de Europa no miembros

GRÁFICO 1
INGRESOS IMPOSITIVOS TOTALES COMO PORCENTAJE DEL PIB



Fuente: OCDE, Revenue Statistics, 1999 Edition.

de la UE. La elevada presión fiscal en los países europeos es una de las características principales de lo que se ha dado en llamar el modelo socioeconómico europeo, en el que los gobiernos financian la mayor parte de servicios públicos como la educación, la sanidad y la previsión social, lo que, como contrapartida, necesita de mayores exacciones fiscales. Particularmente importante es el capítulo de prestaciones sociales por jubilación y desempleo y su contrapartida las cotizaciones sociales. Sin ellas, como se puede observar en el gráfico 1.2 y en el cuadro 1, la distancia entre la UE y EE.UU. se reduce de casi doce puntos porcentuales del PIB a poco más de siete. En todo caso, aunque la elevada presión fiscal es una constante en todos los países europeos, las diferencias entre ellos son considerables, desde el 51,9 por 100 de Suecia hasta el 32,8 por 100 de Irlanda.

Por lo que respecta a España, la presión fiscal se situaba en 1997 en el 33,7 por 100 del PIB (34,2 por 100 en 1998), el segundo nivel más bajo de la UE. Esta cifra está más cercana a la de los países no europeos de la OCDE en su conjunto que a la de los europeos, lo que es particularmente exacto si se excluyen las cotizaciones sociales, pues en estos términos la presión fiscal se reduce al 21,9 por 100, cifra

algo inferior a la de EE.UU. y OCDE-Pacífico. La diferencia, incluyendo las cotizaciones, alcanzaba en 1997 casi ocho puntos porcentuales del PIB respecto a la UE y tres puntos y medio respecto a la OCDE-Total. Al excluir las cotizaciones, la diferencia se mantiene respecto a la UE, pero se amplía a casi seis puntos respecto a la OCDE. Una explicación de la relativamente baja presión fiscal española es la tardanza histórica en la construcción de un Estado de Bienestar asimilable al resto de países desarrollados de Europa y, paralelamente, en la adopción de un sistema tributario también similar, todo ello en el contexto de un país notablemente menos desarrollado que la media de la UE y, por tanto, con menos posibilidades de dedicar recursos a la financiación de ese modelo social sin ahogar el proceso de crecimiento económico y de convergencia con dichos países.

Un breve análisis a la evolución de la presión fiscal en los países de la OCDE en su conjunto desde 1965 pone de manifiesto una tendencia constante al alza, si bien con dos periodos que podríamos delimitar por el año 1987. Hasta ese año, el aumento fue muy rápido, de 0,45 puntos porcentuales del PIB por año, como consecuencia de la evolución en los países de la UE, cuya presión fiscal aumentó 12,9

puntos en ese periodo (0,59 puntos por año), mientras que en Estados Unidos el ritmo anual fue mucho más bajo, 0,14 puntos. En el periodo 1965–1974, Europa experimentó un rápido crecimiento de las rentas reales, lo que permitió aumentar notablemente los impuestos sobre la renta sin apenas resistencia por parte de los contribuyentes. Al mismo tiempo, había cierto consenso social en torno a la idea del Estado de Bienestar, lo que llevó aparejado el aumento de las cotizaciones sociales. Posteriormente, las dos crisis del petróleo ralentizaron el crecimiento de las rentas y ello generó más resistencia a la escalada de los impuestos, pero éstos siguieron subiendo para financiar las necesidades crecientes del Estado de Bienestar y los elevados déficit públicos generados en las crisis. Por lo que respecta a España, el avance fue todavía más intenso que en la UE y, además, la etapa fuertemente expansiva de los impuestos se extendió hasta finales de los ochenta. Entre 1965 y 1990, la presión fiscal española aumentó casi veinte puntos porcentuales del PIB, a una media de 0,8 puntos por año. Las causas fueron prácticamente las mismas que las comentadas para la UE, a lo que hay que añadir que el nivel de partida era muy inferior (14,7 por 100 en 1965 frente al 27,8 por 100 en la UE).

A partir de 1987, la tendencia alcista de la presión fiscal en los países de la OCDE continúa, pero a menor ritmo. Desde esa fecha hasta 1998, el avance fue de 1,8 puntos porcentuales del PIB en el conjunto de la OCDE, 0,16 puntos por año. Por otra parte, en este periodo se invierten las contribuciones de Europa y EE.UU., ya que el aumento en la UE es de sólo 1,1 puntos frente a 2,4 en EE.UU. En el segundo quinquenio de los ochenta se llevan a cabo numerosas reformas en los impuestos sobre la renta ante la constatación de los efectos negativos sobre la oferta de factores productivos y sobre la evasión fiscal de los elevados tipos marginales, lo que contribuyó a frenar el crecimiento de la presión fiscal, aunque no llegó a hacerla disminuir porque, en general, las reducciones de tipos fueron acompañadas por la eliminación o reducción de deducciones o exenciones (gasto fiscal). A partir de 1994, el ritmo de avance de los impuestos se modera todavía más, lo que sugiere que la tendencia al alza puede estar llegando a su fin, al menos en esta etapa histórica. A ello se ha llegado tras el convencimiento, cada vez más generalizado,

de los desincentivos para la competitividad y el crecimiento de una elevada presión fiscal y tras el cansancio y resistencia social a pagar más impuestos. En todo caso, hay que advertir que parte de la ralentización observada tras 1994 obedece a un efecto puramente estadístico: la revisión al alza en muchos países del denominador utilizado para obtener la presión fiscal, es decir del PIB, al introducir la nueva metodología contable SNC93/SEC95 y no disponerse en la mayoría de los casos de series del PIB homogeneizadas retrospectivamente, lo que se ha traducido en una reducción de entre 4 décimas y 2 puntos de la presión fiscal en 14 países de la OCDE, entre ellos, 11 de la UE.

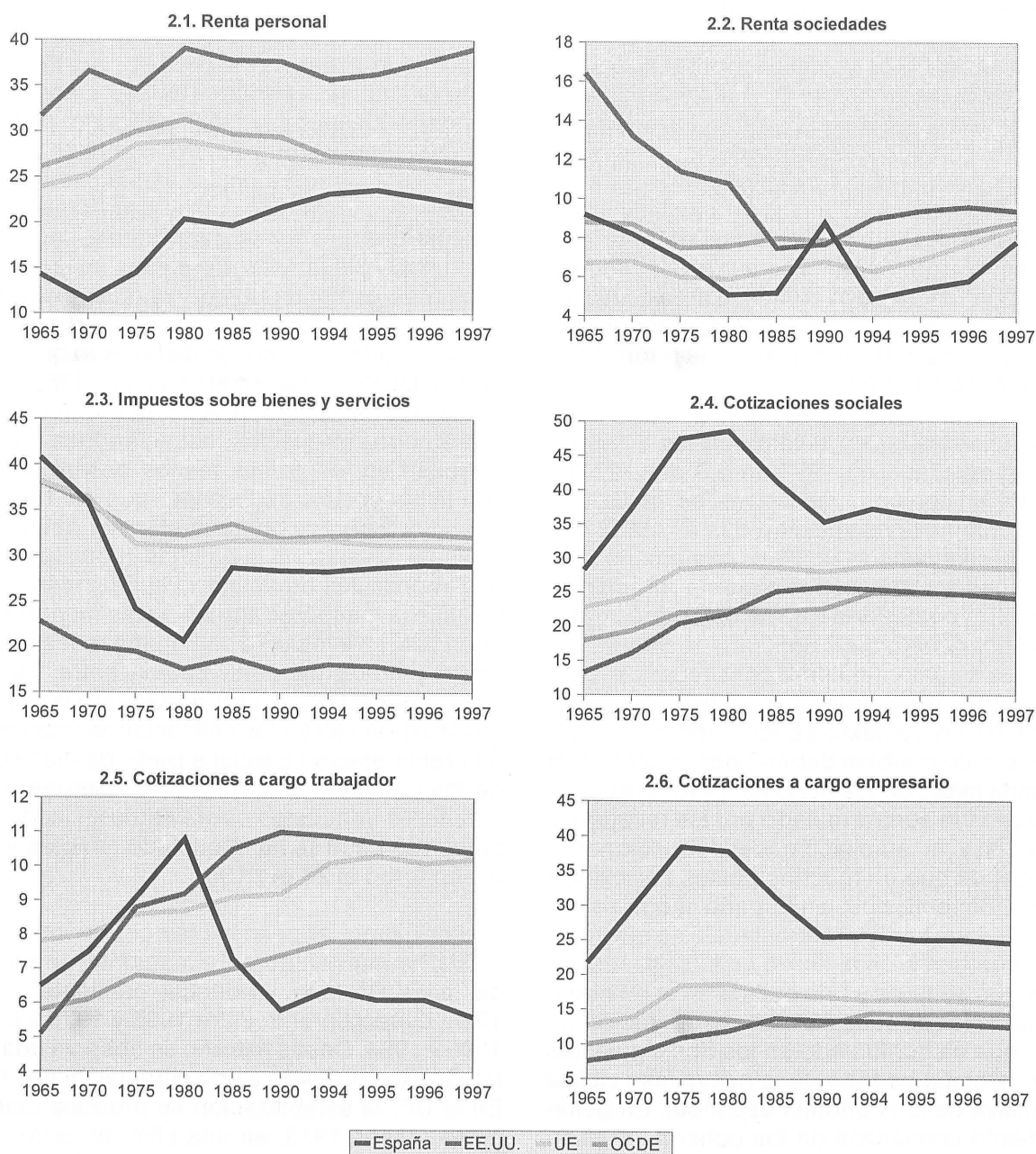
En España, este efecto redujo la presión fiscal en 1,6 puntos en 1995, según los cálculos de la OCDE, lo que explica las tres cuartas partes de la caída que se produce en ese año y que puede observarse en el gráfico 1. No obstante, incluso eliminando este efecto, la ralentización de la misma a partir de 1990 es más intensa que en la UE, dado que entre ese año y 1998 el aumento ha sido de sólo 1,4 puntos (unos 2,3 puntos en la UE corrigiendo el efecto estadístico), concentrándose todo él en los dos últimos años.

Estructura impositiva

Para tener una idea más precisa de los efectos de los sistemas fiscales sobre la actividad económica en los diferentes países, es necesario analizar, además de los niveles de presión fiscal global, la estructura de la misma, es decir, el porcentaje que cada figura impositiva representa en el total de los ingresos impositivos. En el cuadro 1 se presentan estos porcentajes para el año 1997 y para los países de la OCDE agrupados por grandes áreas geográficas, y en el gráfico 2 su evolución temporal para el total de la OCDE, UE, EE.UU. y España. Puede observarse en el gráfico que, a nivel de grandes áreas, aunque la presión fiscal ha experimentado una fuerte tendencia al alza desde 1965, su estructura se ha mantenido más estable. Comentaremos a continuación las figuras o bloques de impuestos más importantes.

El primer impuesto en importancia en el área OCDE es el de la renta personal (IRPF en España), con una participación del 26,6 por 100 del total en 1997. Puede observarse en el gráfico 2 cómo el peso de esta figura impositiva

GRÁFICO 2
ESTRUCTURA IMPOSITIVA EN ESPAÑA, UE, EE.UU. Y OCDE
 Porcentaje que supone cada impuesto sobre el total



Fuentes: MFOM, MTAS, MEH, INE, OFICEMEN y AENA.

mantuvo una tendencia creciente hasta 1980 en detrimento de los impuestos indirectos o sobre bienes y servicios. Posteriormente las reformas fiscales comentadas lo han hecho retroceder hasta alcanzar en 1997 prácticamente el mismo nivel que tenía en 1965. Esta evolución

temporal es común a la UE y a Estados Unidos hasta 1994, pero a partir de dicho año las tendencias se separan, continuando a la baja en la UE y girando de nuevo al alza en EE.UU. En todo caso, durante todo el periodo, el peso de este impuesto en este último país es muy supe-

rior al que tiene en Europa, lo que tiene su contrapartida en las menores participaciones de los impuestos indirectos y de las cotizaciones sociales. En España el porcentaje que representa este impuesto sobre el total era 3,6 puntos más bajo que en la media de la UE, a pesar de que entre 1970 y 1994 su progresión fue muy rápida, pasando del 11,5 al 23,2 por 100. Este aumento se explica por la introducción en 1978 del IRPF, por las posteriores subidas de sus tipos y por el efecto de la inflación sobre las bases imponibles en una estructura de tipos muy progresiva (progresividad en frío). A partir de 1995, el IRPF español se suma a la tendencia de pérdida de peso común al área de la UE, incluso con algo más de intensidad, tendencia que se habrá agudizado a raíz de la reforma llevada a cabo en 1999.

El impuesto sobre la renta de las Sociedades representaba en 1997 un 8,8 por 100 del total en el conjunto de países de la OCDE, prácticamente la misma cifra que en 1965. A lo largo de este periodo registró, primero, un descenso hasta 1975, especialmente importante en EE.UU., posteriormente se estabilizó ligeramente por debajo del 8 por 100 y, recientemente vuelve a aumentar como consecuencia de la evolución al alza de los beneficios de las empresas en un contexto cíclico expansivo. Este factor cíclico también debería observarse en la segunda mitad de los ochenta, pero en ese periodo ello fue contrarrestado por las rebajas de los tipos y la ampliación de deducciones y exenciones que en muchos países se llevaron a cabo. Sin embargo, en España sí que se observa de forma muy pronunciada este efecto cíclico, con una subida fuerte en la segunda mitad de los ochenta y una bajada en el quinquenio posterior de recesión. La recuperación de 1997, que ha continuado en los dos siguientes años, también es fruto de la nueva fase cíclica expansiva de la economía española. En general, desde comienzos de los ochenta, el peso de este impuesto en España ha sido casi siempre del orden de un punto porcentual inferior al de la UE, que, a su vez, es inferior al de EE.UU. y, sobre todo, de los países de la OCDE-Pacífico. No obstante, las diferencias entre los países de la UE son muy acusadas, desde el 4 por 100 de Alemania hasta el 12,1 por 100 en el Reino Unido o el menos significativo del 18,5 por 100 de Luxemburgo, lo que constituye uno de los aspectos diferenciales de competitividad fiscal más importantes.

El conjunto de impuestos sobre bienes y servicios, o impuestos indirectos, vieron disminuir su peso considerablemente entre 1965 y 1975 debido a la progresión de la renta personal y de las cotizaciones sociales, pero desde esa fecha se han mantenido muy estables en una cifra del orden del 32 por 100 para la media de la OCDE. No obstante, ha cambiado notablemente su composición, ganando peso el IVA o los impuestos similares sobre el consumo general y perdiéndolo los impuestos específicos y los aranceles sobre la importación. A nivel de grandes áreas geográficas, se observan menos diferencias entre ellas en la participación de estos impuestos, con las excepciones muy significativas de EE.UU. y de Japón, donde alcanzan poco más de la mitad que en la UE o la OCDE-Total. En el seno de la UE, las diferencias también son mucho menos acusadas que en otros impuestos, observándose un mayor peso en los países menos desarrollados, con la excepción de España, que en 1997 se quedaba 2 puntos porcentuales por debajo de la media. La existencia de unos intervalos de tipos impositivos de obligado cumplimiento por los países miembros explica estas menores diferencias. La evolución en España muestra una fuerte pérdida de participación entre 1965 y 1980, periodo en el que ganan terreno el impuesto de la renta y las cotizaciones sociales, y una recuperación parcial a partir de mediados de los ochenta, cuando el IVA sustituye a los anteriores impuestos sobre ventas. Desde entonces su peso se ha mantenido también estable en torno al 28 por 100.

Por último, el peso de las cotizaciones sociales ha mantenido en el conjunto de países de la OCDE una tendencia creciente hasta 1994, especialmente entre 1965 y 1975 y entre 1990 y 1994. Desde ese año se observa una estabilización en torno a una cifra del 25 por 100. En la UE, la estabilización se produce mucho antes, desde 1975, en una cifra del orden del 28,5 por 100. La evolución en España es muy creciente entre 1965 y 1975, años en los que se desarrolla el esquema de la Seguridad Social, incluida la sanidad pública, financiado mediante cotizaciones. Posteriormente, en la década de los ochenta vuelve a perder posiciones hasta situarse en torno al 35 por 100, cifra que se mantiene hasta los años recientes. Junto al menor peso de la imposición directa, el mayor de las cotizaciones sociales, respecto a los valores medios en la UE, es uno de los aspectos ca-

racterísticos de la estructura impositiva española. Teniendo en cuenta que las cotizaciones encarecen notablemente los costes del factor trabajo, el alto nivel de las mismas constituye un factor negativo para la competitividad y para la creación de empleo, que es sorprendente en un país con una tasa de paro tan elevada y una tasa de ocupación tan baja.

Además, el reparto de las cotizaciones entre trabajadores y empresas es muy diferente en España y en la UE, agravando la situación descrita. En la UE las cotizaciones a cargo del trabajador suponían en 1997 (las cifras no han cambiado significativamente desde entonces) más del 10 por 100 del total de impuestos, o lo que es lo mismo, el 35 por 100 del total de cotizaciones, mientras que en España sólo suponen el 5,6 por 100 de los impuestos y el 16 por 100 de las cotizaciones. La necesidad de reducir las cotizaciones sociales en España y de reequilibrar las aportaciones entre trabajadores y empresas es evidente y viene siendo aconsejada desde hace muchos años no sólo por los empresarios, sino también por los expertos en economía laboral. En estas propuestas generalmente se incluye la subida de los impuestos indirectos como contrapartida al déficit financiero que podría generar la bajada de las cotizaciones. Pero, ello siempre ha sido mal considerado tanto por los gobiernos (excepto en 1995 cuando se ensayó tímidamente la propuesta, si bien con resultados no muy claros debido al momento coyuntural inapropiado de la economía española entonces) como por las autoridades monetarias y los representantes de los trabajadores. En el caso de los gobiernos y autoridades monetarias, por los efectos inflacionistas de la subida de los impuestos in-

directos y, en el caso de los últimos, por el riesgo de que el déficit financiero que podría provocar en la Seguridad Social llevase a reducciones de las prestaciones.

Por otro lado, el reequilibrio de las aportaciones entre trabajadores y empresas no es fácil de llevar a cabo si no se modifican al mismo tiempo otras figuras impositivas, ya que, por sí solo, supondría una disminución de los salarios netos de impuestos difícil de asumir. Pero sí sería factible en un escenario en el que el aumento de las aportaciones de los trabajadores fuera compensado por una disminución del gravamen que soportan las rentas del trabajo en el IRPF y, adicionalmente, una subida de los impuestos indirectos compensara, al menos parcialmente, la bajada de las cotizaciones a cargo de las empresas. Las negociaciones que acaban de iniciarse entre los representantes de los trabajadores y de los empresarios con el patrocinio del Gobierno, y las previsiones de éste último de reducir de nuevo el IRPF una vez se haya conseguido la desaparición del déficit público, constituyen el contexto adecuado para plantear y llevar a cabo una reducción y reequilibrio de las cotizaciones sociales en España, que sin duda supondría una mejora importante de competitividad y un factor positivo para el crecimiento y para la creación de empleo.

NOTA

(1) OCDE, Revenue Statistics, 1999 Edition.