

# Comentario Gráfico

---

## LA ESTRUCTURA FISCAL ESPAÑOLA

---

Jaime R. Fernández y Ángel Laborda(\*)

Cuando se analiza la evolución temporal del sector público en la mayoría de las economías occidentales durante los últimos 35 años, se observa claramente el peso creciente sobre el PIB que ha ido adquiriendo el gasto público y, de forma paralela, el nivel total de la imposición. El nivel impositivo ha aumentado en estos años en todos los países de la OCDE, alcanzándose en 1999, según datos de la última publicación del "OECD's Revenue Statistics", una media para los países miembros del 37,3 por 100.

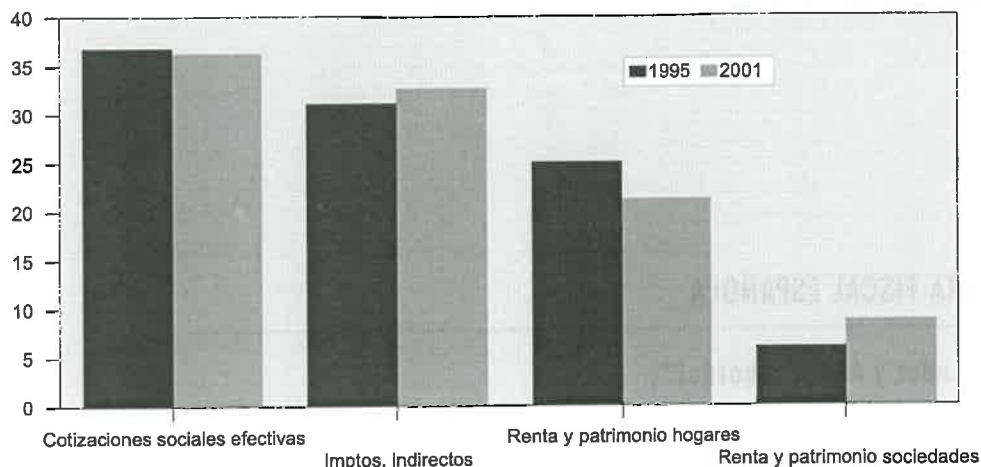
El aumento del porcentaje de la actividad económica productiva o redistributiva desarrollada por el sector público ha provocado que la política fiscal se convierta en un factor importante en la determinación del PIB. De ahí, el florecimiento a lo largo de la década de los años 80 de nuevas teorías sobre el crecimiento económico, en las que se recogen los efectos que las alteraciones, tanto en el volumen y composición del gasto público como en la estructura impositiva con la que se financia, generan sobre las tasas de crecimiento y el nivel de renta. Los estudios desarrollados con posterioridad en este campo han propiciado un interesante debate a lo largo de los últimos años sobre el tamaño óptimo del sector público, con el que se pretende dar respuesta a cuestiones tales como cuál es el nivel de gasto público y la estructura impositiva que da lugar a un mayor crecimiento de la productividad y del PIB. El objetivo fundamental de este *Comentario Gráfico* no es otro que el de presentar los rasgos fundamentales de la estructura fiscal española y su evolución

desde 1995. Para ello se utiliza la información más reciente de la Contabilidad Nacional, que engloba datos agregados para el conjunto del sector público.

El sistema fiscal español actual arranca de las reformas iniciadas nada más iniciarse la restauración de la democracia a mediados de los años setenta. Con anterioridad, los ingresos fiscales provenían casi en un 50 por 100 de las cotizaciones de la Seguridad Social y éstas, a su vez, en un porcentaje de más del 80 por 100, eran financiadas por las contribuciones empresariales. Si a ello se añadían los restantes ingresos fiscales sobre la actividad productiva (impuestos sobre la renta de las sociedades y sobre la producción e importación), resulta que la proporción de esos impuestos respecto al total se elevaba hasta casi el 70 por 100. En definitiva, el sistema impositivo español descansaba sobre el gravamen a la actividad productiva de las empresas, perjudicando el potencial de crecimiento y de creación de empleo.

La reforma se inició en 1978 con el establecimiento del Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio de las Personas Físicas. Posteriormente, en 1979 entró en vigor el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y en 1980, el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. La reforma continuó en 1986, con el establecimiento del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) y los Impuestos Especiales y finalizó en 1987 con la implantación del Impuesto de Sucesiones y Do-

**GRÁFICO 1**  
**ESTRUCTURA FISCAL DE ESPAÑA 1995-2001**  
 Porcentaje sobre el total de ingresos fiscales



Fuente: IGAE.

naciones. El nuevo sistema impositivo incrementaba la importancia de la imposición directa en detrimento de la imposición indirecta. La caída en la recaudación fue especialmente significativa en el caso de los impuestos especiales, que vieron disminuir su aportación al total de ingresos fiscales en 4 puntos porcentuales entre el máximo alcanzado en 1986 y 1990. Pero, sobre todo, fue significativa la caída de las aportaciones procedentes de las cotizaciones sociales, que redujeron su porcentaje sobre el total de ingresos fiscales del 48 por 100 de media que presentaba en los años 70 hasta el 35,4 por 100 de 1990. Con estas reformas, el sistema fiscal español adoptaba una estructura muy similar a la de los restantes países europeos, con dos impuestos de gran potencia recaudatoria, el IRPF y el Impuesto sobre el Valor Añadido, que aportaban ya en 1990 el 37,7 por 100 del total de los ingresos fiscales.

La reforma de finales de los años 70 había estado esencialmente impulsada por la necesidad de establecer una estructura técnica más eficiente y sobre todo más acorde con los principios de la imposición imperantes en los años 60 y 70, donde la equidad actuaba como criterio básico para la orientación de cualquier reforma tributaria. Sin embargo, ya a finales de los 70 y principios de los 80, diversos análisis teórico-empíricos sobre la incidencia de los im-

puestos en la actividad económica provocaron importantes cambios en la valoración de los principios de la imposición hasta entonces imperantes. La teoría resaltó la necesidad de considerar el criterio de eficiencia y la evidencia empírica se encargó de demostrar el error que había supuesto no haberlo tenido en cuenta. La respuesta a esta presión fue la puesta en práctica de procesos reformistas muy similares en prácticamente todos los países, siguiendo como ejemplo las reformas aplicadas por Estados Unidos y Gran Bretaña entre 1984 y 1986. Estas reformas se caracterizaban por la preferencia de impuestos con bases más amplias y tipos más bajos, así como de la imposición sobre las cosas (gasto) y no sobre las personas (renta).

En el caso concreto español que aquí nos atañe, las distintas figuras impositivas establecidas a partir de la reforma de 1977 han experimentado en la última década importantes modificaciones con el fin de adecuarse, una vez más con cierto retraso, a las últimas tendencias fiscales internacionales. Fruto de esas reformas es la evolución de la estructura fiscal entre 1995 y 2001 que puede observarse en el gráfico. La imposición directa ha perdido peso en relación a la indirecta, lo que queda más de manifiesto si se desglosa la primera en sus dos grandes componentes, los impuestos que gravan la renta y

patrimonio de los hogares y de las sociedades. Los primeros han visto disminuir su peso sobre los ingresos fiscales totales en casi cuatro puntos porcentuales, situándose en el último año en el 21,2 por 100. Esta pérdida ha sido compensada en gran parte por los impuestos sobre la renta de las sociedades, que han pasado del 6 por 100 en 1995 al 8,8 por 100 en 2001. En España, a diferencia de otros países, no se ha reducido el tipo estándar del Impuesto de Sociedades, y en la reforma de 1995 se redujeron las deducciones en la cuota, lo que, junto al aumento de los beneficios de las empresas en la última fase cíclica expansiva (el peso de este impuesto presenta un perfil cíclico muy acusado), explica el aumento de su aportación.

Asimismo, con objeto de reducir las pérdidas de eficiencia en la utilización de los factores productivos, en España, al igual que en el panorama internacional, las reformas fiscales han apostado por la imposición indirecta en detrimento de la imposición sobre la renta personal. Para ello se reforzó la fórmula IVA, a través del incremento de su tipo impositivo general del 12 al 16 por 100. Este incremento, junto con la aparente reducción en el fraude en los últimos años, explicaría el aumento de la aportación de este impuesto en 1,4 puntos porcentuales en el periodo considerado. El avance del resto de impuestos indirectos ha sido mucho menor, de sólo una décima, pues los impuestos específicos se han visto contenidos por la insuficiente actualización de sus tipos al aumento de los precios, en un intento de contener la inflación (como se sabe, en general los tipos de estas figuras tributarias se establecen por unidad de producto, por lo que se quedan desfasados si no se actualizan con la inflación). Sumando todos los impuestos indirectos, su aportación a los ingresos fiscales alcanzó en 2001 el 32,6 por 100.

En cuanto a las cotizaciones a la seguridad social, su peso ha seguido disminuyendo de forma suave, aunque aún se mantiene como la principal fuente de ingresos fiscales. Por una parte, su avance se ha visto frenado por las políticas de reducción selectiva de cuotas a determinados grupos de trabajadores, pero, por otra, se ha visto beneficiado por la ampliación de las bases de cotización, debido fundamentalmente al progresivo destope y acercamiento de las mismas a los salarios reales y al afloramiento de empleo irregular. En todo caso, su peso como porcentaje del PIB ha seguido aumentando (del 12 al 12,7 por 100 entre 1995 y 2001), si bien, a menor ritmo que el resto de ingresos fiscales. La importancia de esta figura sigue superando ampliamente la media de la UE, debido a que en muchos países las prestaciones de la seguridad social se financian con impuestos indirectos.

Como conclusión, se puede afirmar que las reformas de la imposición llevadas a cabo en los últimos años han acercado la estructura fiscal española a la media europea, persistiendo todavía diferencias significativas en el peso de las cotizaciones sociales. Su reducción es factible, dado el superávit existente en el ámbito de las prestaciones sociales, especialmente en el seguro de desempleo, y sería una vía importante para aumentar la competitividad de las empresas españolas, especialmente en un momento en que éstas tienen que hacer frente a la dura competencia en costes laborales de los países que dentro de unos años formarán parte de la Unión Europea.

#### NOTA

(\*) Gabinete de Coyuntura y Estadística de FUNCAS.