

Este artículo ha sido elaborado por Pablo Hernández de Cos, de la Dirección General del Servicio de Estudios.

Introducción

El nivel de presión fiscal y su composición pueden tener consecuencias sobre la competitividad y el potencial de crecimiento de las economías [Leibfritz, Thornton and Bibbee (1997)]. De un lado, los impuestos influyen sobre los niveles de ahorro y de inversión a través, principalmente, de su impacto sobre las tasas de rentabilidad y el coste del capital. Este impacto no es, en general, homogéneo entre los diferentes instrumentos financieros o entre los distintos sectores de actividad, lo que puede provocar efectos negativos sobre la eficiencia. Asimismo, las diferencias de imposición entre países pueden tener consecuencias sobre las decisiones de localización de las inversiones y del ahorro. De otro lado, los impuestos sobre el factor trabajo generan un diferencial entre los salarios pagados por los empresarios y los percibidos por los trabajadores, que, dependiendo de las condiciones institucionales del mercado de trabajo, pueden causar efectos negativos sobre la oferta y la demanda de trabajo. Por último, el nivel y la estructura de la imposición pueden producir distorsiones sobre la combinación eficiente de factores productivos.

En el seno de la Unión Europea (UE), además, las diferencias en los niveles y estructuras de la imposición podrían haberse convertido en un factor aún más importante de la competitividad de las economías tras la liberalización de los movimientos de bienes, servicios y capitales que tuvo lugar a partir de la entrada en vigor del Acta Única Europea y, posteriormente, la creación de la Unión Económica y Monetaria. En este sentido, ha surgido un intenso debate sobre la necesidad de profundizar en la armonización o coordinación fiscal en la UE. Los defensores de una mayor armonización argumentan que la creación del mercado común y la introducción del euro podrían generar un incremento de la competencia fiscal entre los países que reduciría los niveles de imposición por debajo de los deseados, afectando a los niveles de provisión de servicios públicos y, en último término, a la sostenibilidad del estado de bienestar.

En este contexto, este artículo tiene dos objetivos. Por una parte, se analizan los principales rasgos diferenciales del sistema impositivo español en relación con los del resto de países de la UE. Por otra parte, se presenta evidencia sobre el grado de convergencia en la imposición entre los distintos países de la UE. El resto del artículo se estructura de la siguiente forma. La sección segunda analiza los principales rasgos del sistema impositivo español y europeo a partir de las ratios de ingresos fiscales sobre PIB y de los tipos medios efectivos. La sección tercera analiza la cuestión de la convergencia fiscal en la UE. La sección cuarta resume las principales conclusiones.

La presión fiscal y su composición en España y en la Unión Europea

Una primera aproximación a las diferencias entre el sistema fiscal español y el del resto de los países de la UE puede efectuarse a partir del análisis de las ratios de ingresos impositivos sobre PIB y del cálculo de los tipos medios efectivos¹. Debe señalarse, sin embargo, que aunque estas medidas son utilizadas habitualmente para medir la presión fiscal, cuentan con algunos problemas metodológicos que afectan tanto a su nivel como a su evolución y que dificultan la comparación entre países². En particular, estas medidas no tienen en cuenta aspectos tales como la forma de financiar determinadas políticas públicas vía gasto público

1. Estos se definen como las ratios entre los ingresos impositivos (del factor trabajo, del capital o del consumo) y las respectivas bases impositivas (rentas del trabajo, rentas del capital y gasto en consumo, respectivamente). 2. Para un repaso de estos factores, véase OECD (2000).

o a través de gastos fiscales, la sujeción o no a imposición de las prestaciones sociales³, los efectos del ciclo económico y/o la existencia de economía sumergida o evasión fiscal. Todos estos factores obligan a que las conclusiones que se pueden extraer de la evolución de estas ratios deban ser tomadas con cautela.

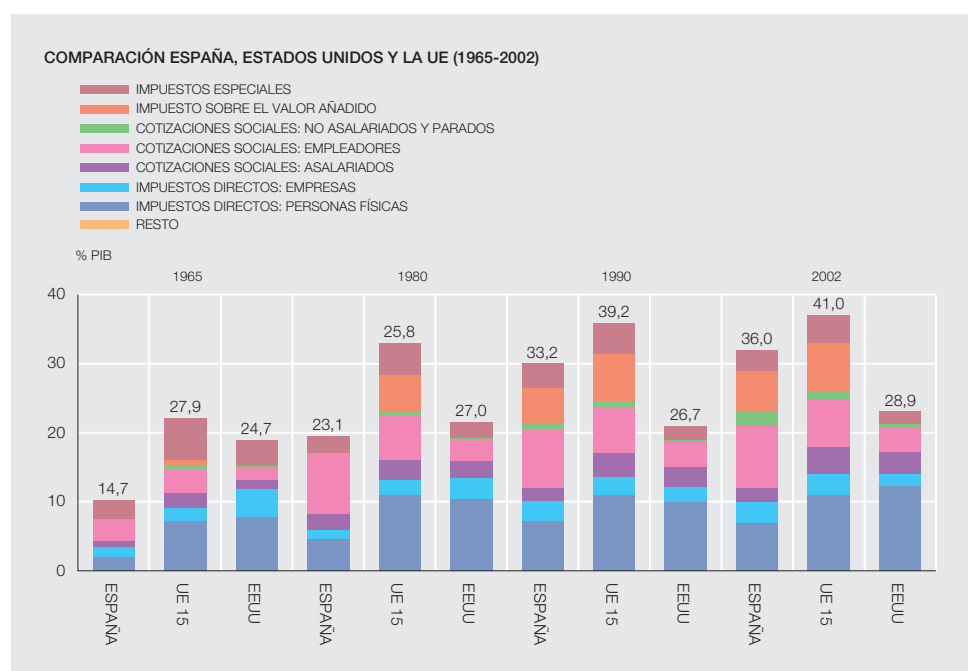
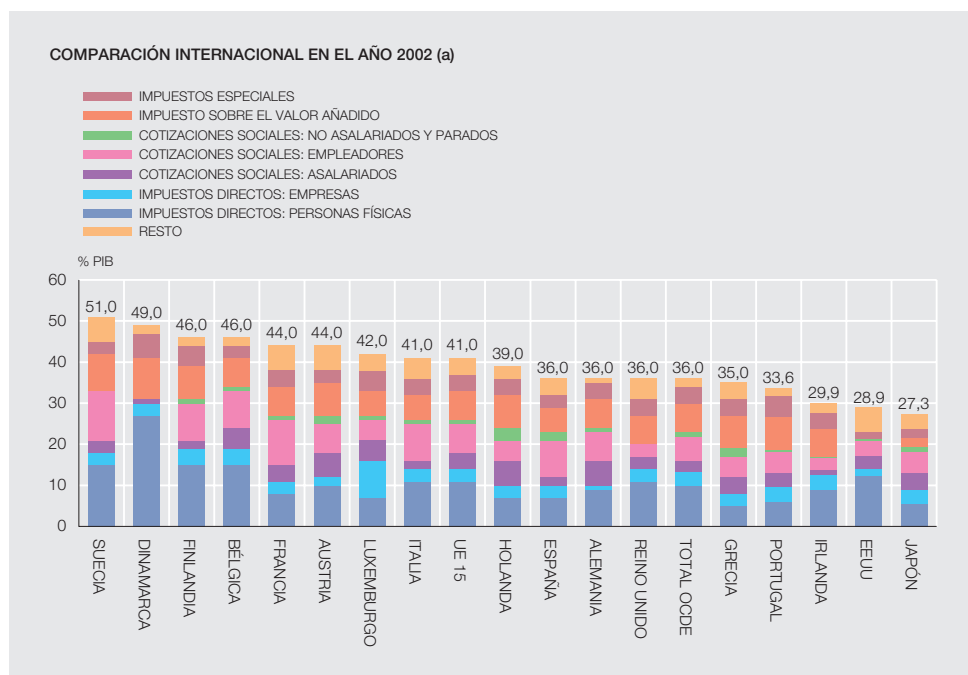
De acuerdo con la información proporcionada por las ratios de ingresos fiscales sobre PIB, España presentaba en 2002 una presión fiscal (36%) inferior a la de la media de la UE (41% en 2002) e igual a la de la OCDE (véase gráfico 1). En ese año, solo Irlanda, Portugal y Grecia, entre los países de la UE, mantenían un nivel de ingresos fiscales sobre PIB inferior al de España, mientras que Reino Unido y Alemania se situaban en niveles similares. Las diferencias son especialmente elevadas cuando se compara España con los países Nórdicos, Bélgica, Francia y Austria.

La evolución de esta ratio muestra, asimismo, que la presión fiscal ha aumentado en los países de la UE de forma permanente desde 1965, aunque con una cierta tendencia a la ralentización de los ritmos de crecimiento durante la década de los noventa. España no ha sido ajena a esta tendencia, aunque presenta algunas particularidades, derivadas, fundamentalmente, de su reducido nivel de imposición de partida. De esta forma, la distancia entre el nivel de imposición de España y el de la UE se mantuvo en torno a los 14 puntos de PIB hasta 1977. A partir de entonces, como consecuencia de la reforma fiscal de 1978, que provocó una aceleración del ritmo de crecimiento de la presión fiscal en España, esta distancia comenzó a reducirse, hasta situarse en alrededor de 6 puntos de PIB en 1989, nivel en torno al cual ha tendido a estabilizarse (5 puntos de PIB en 2002).

En cuanto a la estructura de los ingresos impositivos (véase gráfico 2), los impuestos directos, que incluyen los ingresos por ganancias de capital, son la principal figura impositiva en la Unión Europea, al representar el 34,1% del total de ingresos impositivos en 2002, seguidos de las cotizaciones sociales (29,3%)⁴, los impuestos indirectos (26,9%), y los impuestos sobre la propiedad y otros impuestos (9,8%)⁵. Dentro de la UE existen, de nuevo, diferencias importantes entre países, debiendo destacarse los casos de Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido, donde el peso de las cotizaciones sociales es significativamente menor que en la media. En España, la estructura impositiva es parecida a la de la UE, con la particularidad de que el peso de las cotizaciones sociales es superior, y además estas descansan en mayor medida en los empleados. Este mayor peso de las cotizaciones en España se compensa con un menor peso de la imposición sobre la renta de los individuos, mientras que tanto la imposición directa societaria como la indirecta mantienen pesos cercanos a la media de la UE. El sistema español cuenta, por tanto, en la actualidad con dos grandes impuestos: el IRPF y el IVA, que aportan más del 36% de los ingresos impositivos (43% en la UE), y que junto con las cotizaciones a la Seguridad Social suman más del 70% de la recaudación. El resto se distribuye entre la imposición sobre productos específicos (8,3%), sobre sociedades (8,3%) y sobre la propiedad y otros (11,1%).

El incremento mencionado de la presión fiscal en la UE desde 1965 ha descansado, fundamentalmente, en las cotizaciones sociales (que muestran un incremento de 4,7 puntos porcentuales de PIB entre 1965 y 2002), ligadas al desarrollo del estado de bienestar, y, en menor

3. Adema (2000) estima que en 1995 la recaudación de impuestos, incluyendo cotizaciones sociales, que recaen sobre las prestaciones sociales alcanzó el 5% del PIB en Dinamarca, Finlandia, Holanda y Suecia. Sin embargo, no superó el 2% en Alemania, Canadá y Bélgica y era muy reducida en Australia, Irlanda, Reino Unido y Estados Unidos. En España, estos ingresos representaron alrededor del 1% del PIB en 1998. 4. Se incluyen en este grupo los impuestos sobre los salarios, que representan solo un 1,2%. 5. Esta estructura es algo distinta en Estados Unidos, donde el mayor peso lo tienen los impuestos directos, que representan casi el 50% del total de ingresos, mientras que las cotizaciones sociales se sitúan por debajo de la media de la UE (24,6%) y la imposición indirecta solo alcanza el 6,3%. Los impuestos sobre la propiedad, sin embargo, superan el 10% del total de ingresos fiscales en este país.



FUENTE: OCDE.

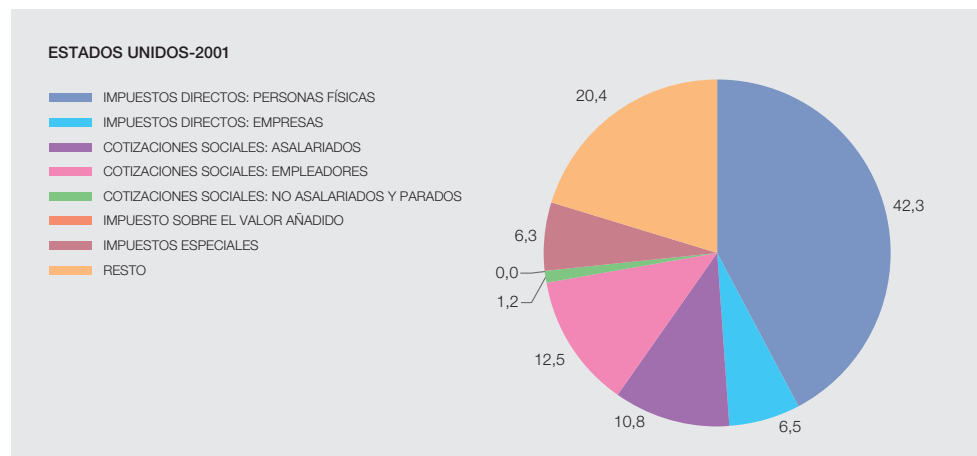
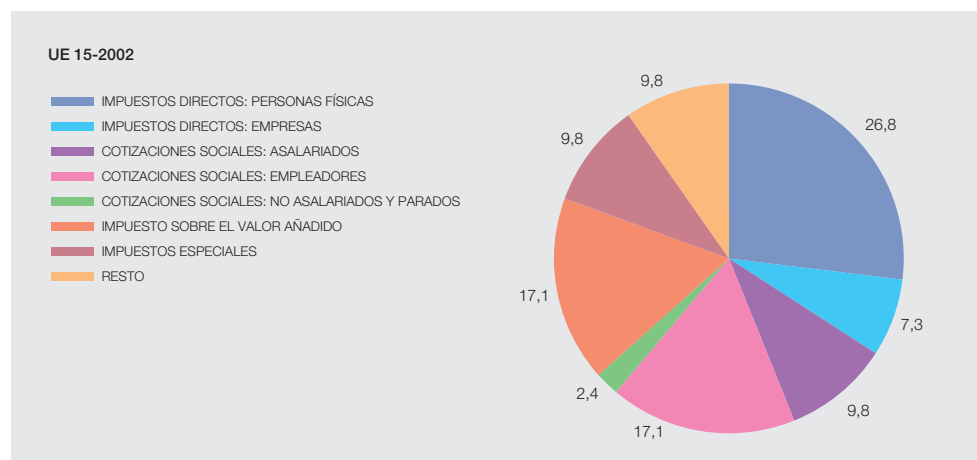
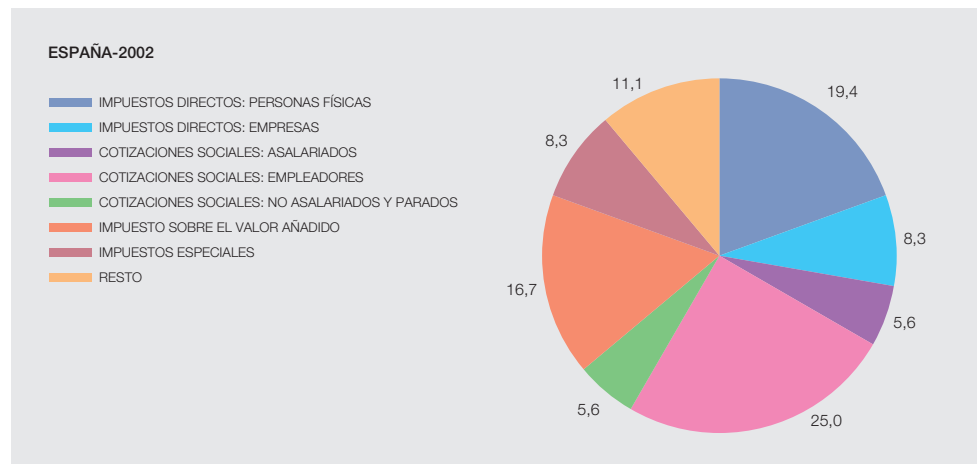
a. Los datos de Irlanda, Portugal, Estados Unidos y Japón corresponden al año 2001.

medida, en los impuestos directos sobre los individuos (3,8 puntos de PIB de aumento), los impuestos indirectos (+1,6%) y los impuestos directos sobre las empresas (+1,1%). España ha seguido esta tendencia, aunque con unos perfiles más marcados: el peso de las cotizaciones sociales aumentó en más de 8 puntos de PIB entre 1965 y 2002; los impuestos directos sobre los individuos y la imposición indirecta, 4,9 y 4 puntos de PIB, respectivamente, y los impuestos directos sobre las empresas, 1,7 puntos de PIB en el mismo período (véase gráfico 1).

La evolución general descrita en el párrafo anterior no ha sido, sin embargo, uniforme a lo largo del período: la estructura impositiva de los países de la UE sufrió las modificaciones principales

ESTRUCTURA COMPARADA DE LA IMPOSICIÓN EN ESPAÑA, ESTADOS UNIDOS Y LA UNIÓN EUROPEA

GRÁFICO 2



FUENTE: OCDE.

en las décadas de los sesenta y setenta, cuando ganaron peso las cotizaciones sociales y la imposición directa (el IRPF, sobre todo), a costa de la imposición indirecta, y esta última sufrió una reestructuración importante, con el avance del IVA en sustitución de los impuestos específicos y de los impuestos sobre las importaciones y aduanas. Las modificaciones más relevantes en las décadas de los ochenta y noventa, aunque de menor magnitud, afectaron a la imposición directa, con una paulatina pérdida de peso de la imposición sobre los individuos y un incremento de la imposición societaria, y a las cotizaciones sociales, que experimentaron un ligera pérdida de

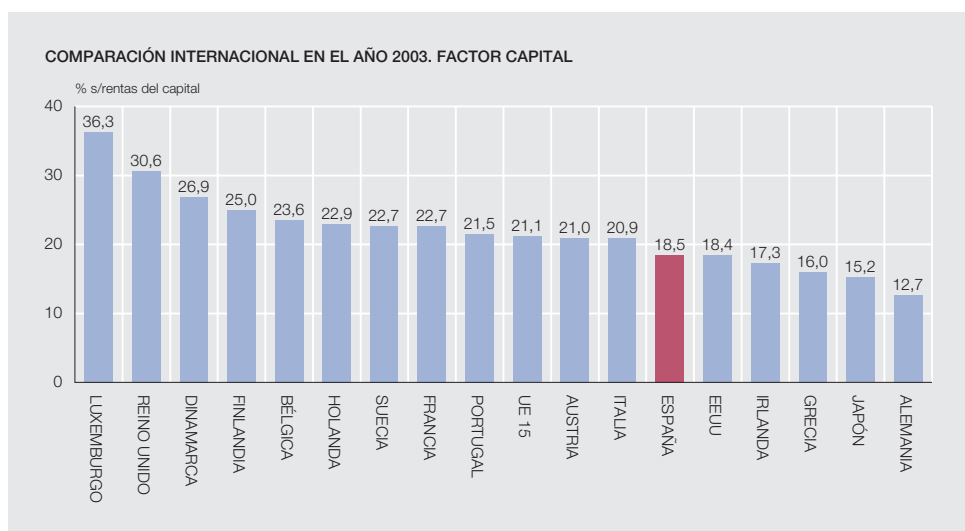
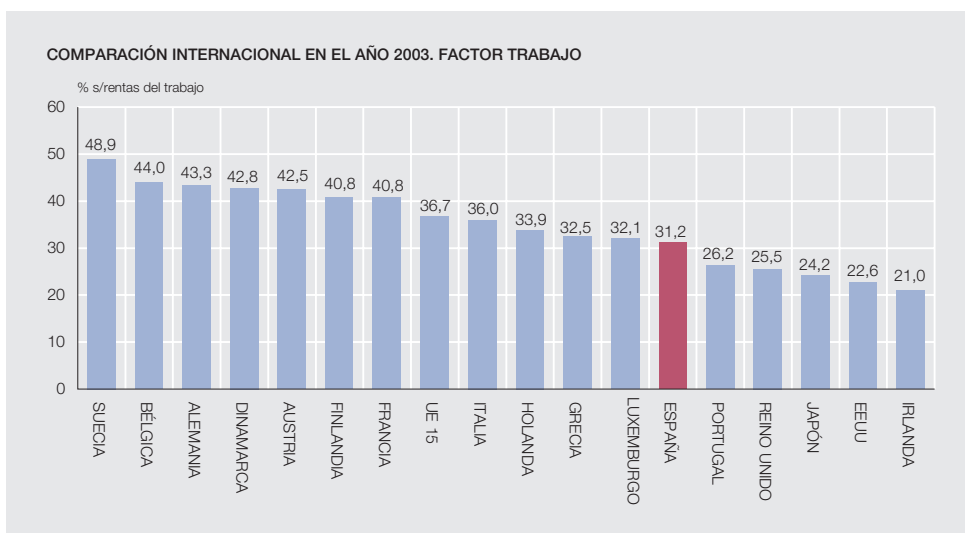
peso dentro de la estructura fiscal de los países de la UE. En el caso de España, durante los años setenta se produjo un incremento del peso de las cotizaciones sociales a costa de la imposición indirecta, en los ochenta se registró un paulatino crecimiento del peso de la imposición directa, sobre todo, societaria, y de la imposición indirecta, en particular del IVA, desde su introducción en 1986, y, finalmente, durante los noventa se observa una ligera caída de la imposición directa, que se concentra en el IRPF, y un incremento de la imposición indirecta y, en particular, del IVA.

En cuanto a la comparación realizada a partir de los tipos impositivos efectivos⁶, debe señalarse que el tipo efectivo sobre el factor trabajo⁷ representó alrededor del 36,7% en la UE en 2003 (véase el panel superior del gráfico 3). España, por su parte, mantiene un nivel de tipo efectivo sobre el factor trabajo (31,2%) por debajo de la media de la UE, de forma que solo Irlanda (21%), Portugal (26,2%) y el Reino Unido (25,5%) presentan niveles inferiores al de España.

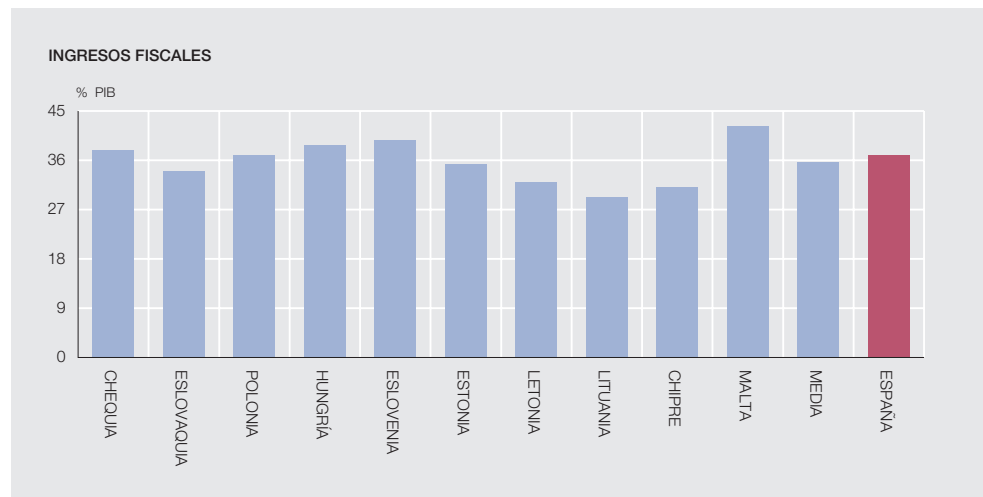
Por su parte, el tipo efectivo sobre las rentas del capital⁸ se situó en valores próximos al 21% en la UE en 2003. España presenta un tipo efectivo (18,5%) inferior a la media de la UE, que solo es más reducido en Alemania, Grecia e Irlanda. Los países con tipos efectivos sobre el capital más elevados dentro de la UE son el Reino Unido (30,6%) y Luxemburgo (36,3%)⁹. Por último, los tipos efectivos sobre el consumo¹⁰ se sitúan en alrededor del 20% en la UE. España presenta un tipo efectivo sobre el consumo relativamente reducido (18,1%), ligeramente superior al de Alemania y el Reino Unido. Los más elevados, por el contrario, se encuentran en Dinamarca (30,5%) y Suecia (28,6%). En todo caso, debe señalarse que, a pesar de la armonización del IVA en el seno de la UE, existen todavía diferencias importantes en los tipos efectivos sobre el consumo final entre los Estados miembros. Esto se debe, sobre todo, a las diferencias entre los tipos normales y reducidos del IVA, los impuestos especiales y los impuestos medioambientales y sobre la energía.

En cuanto a la evolución experimentada por los tipos efectivos, se observa que la estructura impositiva ha cambiado sustancialmente en las últimas décadas en la UE, con un aumento de la imposición efectiva que recae sobre el factor trabajo, aunque con una cierta tendencia a la estabilización e incluso a la reducción en la segunda mitad de los noventa¹¹, un incremento más moderado en el caso del factor capital y la estabilización en el caso de la imposición sobre el consumo¹², de forma que la brecha existente entre los tipos efectivos sobre el trabajo y el capital ha aumentado de forma apreciable. La evolución de los tipos efectivos en España, por su parte, presenta algunas particularidades que deben ser resaltadas. De un lado, el tipo efectivo sobre el factor trabajo aumentó en casi 20 puntos porcentuales entre 1970 y 2001, frente a los 12 puntos de incremento de la UE, si bien se partía de una situación que representaba una presión fiscal más reducida en el caso de España¹³. De otro lado, el tipo

6. Fuente: DG-ECFIN (Comisión Europea) a partir de la metodología definida en Martínez Mongay (2000). En ese trabajo se efectúa, asimismo, una comparación de distintas metodologías de cálculo de los tipos impositivos efectivos y se concluye que las diferencias en los resultados son relativamente reducidas y que las principales conclusiones extraídas de los mismos se mantienen. 7. Este se calcula como el cociente entre los impuestos que recaen sobre el factor trabajo (participación del factor trabajo en el impuesto sobre la renta, cotizaciones sociales e impuestos sobre los salarios) y las rentas del trabajo (remuneración de asalariados, incluyendo las cotizaciones sociales de los empleadores). En la definición de cotizaciones sociales no se incluyen las cotizaciones ficticias. 8. El tipo efectivo sobre el capital se calcula como el cociente entre los impuestos sobre el capital (impuestos sobre la renta personal atribuibles a rentas del capital, impuestos sobre sociedades e impuestos sobre la propiedad) y el excedente bruto de explotación ajustado. 9. En Luxemburgo, el tipo efectivo se refiere a las rentas del capital domésticas y contrasta con el trato especial que tienen las rentas de capital de los no residentes. 10. El tipo efectivo sobre el consumo se calcula como el cociente entre los impuestos indirectos y el consumo final (público y privado), excluidos los salarios pagados por el sector Administraciones Públicas. 11. Esta reducción se encuentra, sobre todo, ligada a reducciones de las cotizaciones sociales en algunos países. 12. Esta evolución se encuentra condicionada por la liberalización progresiva del comercio internacional, que ha provocado la eliminación casi completa de los ingresos derivados de los aranceles. 13. Debe tenerse en cuenta que en esa medida del tipo efectivo no se incluyen las bonificaciones de cuotas empresariales, que han sido de magnitud importante en España en los últimos años.



FUENTE: Comisión Europea (2003).



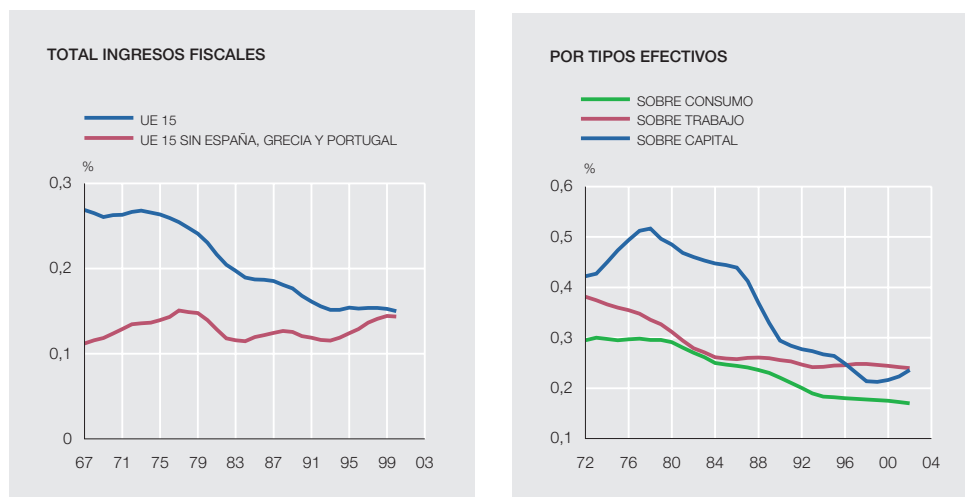
FUENTES: Banco de España y Banco Central Europeo.

efectivo sobre el factor capital creció más de 10 puntos en ese mismo período. Por último, los tipos impositivos sobre el consumo han crecido 7 puntos, incremento que se produjo en su mayor parte en la década de los ochenta, aunque en los últimos años también han sufrido un cierto repunte.

Finalmente, conviene efectuar una mención a la comparación de la presión fiscal en España respecto a la de los diez países que formarán parte de la UE a partir de mayo de 2004. En general, se observa que la ratio de ingresos impositivos sobre PIB en estos países se encuentra ligeramente por debajo de la de España, si bien cinco países (Hungría, Polonia, Chequia, Eslovenia y Malta) presentan una presión fiscal superior a la de la economía española (véase gráfico 4). En cuanto a su composición, la principal diferencia de la estructura impositiva de estos países en relación con España es que otorgan un mayor peso a la imposición indirecta e inferior a la imposición directa, mientras que el peso de las cotizaciones sociales es similar.

El grado de convergencia fiscal en la UE

Como se señaló en la introducción, la creación de un mercado común y la introducción del euro han generado un intenso debate sobre la posibilidad de que el proceso de integración europeo provoque un incremento de la competencia fiscal entre países que reduzca los niveles de imposición por debajo de los deseados, y, de esta forma, afecte a los niveles de provisión de servicios públicos e incluso a la sostenibilidad del estado de bienestar. El análisis de la estructura y la evolución de la imposición en los países de la UE realizado en la sección anterior ha puesto de manifiesto algunos patrones comunes, pero también algunas diferencias importantes entre países. En todo caso, la tendencia observada en la presión fiscal en los países europeos, de aumento generalizado con solo una cierta estabilización en los últimos años, permitiría descartar la idea de que se haya producido en el seno de la UE un proceso de competencia fiscal generalizado. Sin embargo, el hecho de que el incremento de la presión fiscal haya recaído en mayor medida sobre el factor trabajo que sobre el factor capital, indicativo de una preferencia entre los países de la UE por hacer descansar la imposición sobre los factores menos móviles, parece reflejar un cierto impacto del proceso de integración sobre las decisiones de imposición. A continuación se efectúa un análisis más detallado de la hipótesis de existencia de convergencia fiscal en la UE.



FUENTE: OCDE.

La evolución de la presión fiscal relativa en la UE entre 1965 y 2002 (véase gráfico 5) muestra, de un lado, una caída de su dispersión¹⁴, indicativa de una cierta convergencia fiscal entre los países miembros. Esta convergencia se habría producido, sobre todo, en el período 1975-1993, momento a partir de cual se habría detenido. La estimación de la relación existente entre la posición inicial de cada uno de los países de la UE en términos de presión fiscal relativa y la tasa de crecimiento relativa de dicha presión fiscal durante el período 1965-2002 confirma ese análisis, dado que se observa que la tasa de crecimiento de la presión fiscal relativa ha sido superior en los países que inicialmente contaban con una presión fiscal más reducida. Cuando se analiza por subperíodos, se observa que el proceso de convergencia se produjo, sobre todo, entre 1975 y 1985, mientras que dejó de ser significativo desde 1992.

Un análisis más detallado de las medidas de dispersión anteriores muestra, sin embargo, que solo en tres países (España, Portugal y Grecia) se observa una convergencia clara en presión fiscal. Estos países partían de unos niveles de presión fiscal muy reducida y han visto aumentar esta progresivamente hasta niveles cercanos a los de la media de la UE. Si se eliminan estos tres países del análisis, la convergencia en la presión fiscal entre el resto de países de la UE deja de ser significativa y no se observa una reducción de la dispersión en la presión fiscal relativa. En el caso de España, la convergencia en presión fiscal se produjo, además, en su totalidad entre 1975 y finales de los años ochenta, estancándose con posterioridad.

En cuanto a la evolución de la convergencia por tipos de impuestos en la UE, solo se observa una reducción significativa de la dispersión de la presión fiscal relativa en la imposición sobre la renta, de individuos y empresas, y en la imposición indirecta; sin embargo, cuando este análisis se efectúa a partir de la evolución de los tipos efectivos se observa una convergencia en los tipos tanto del consumo como del capital y del trabajo (véase gráfico 6). La mayor reducción de la dispersión, que ha sido continuada desde 1977, se ha producido en los tipos

¹⁴ La presión fiscal relativa se mide como el logaritmo de la desviación de la ratio de ingresos sobre el PIB de cada país en relación con la media de la UE en cada año. La dispersión se mide como la desviación estándar del logaritmo de la presión fiscal relativa.

efectivos del capital. En el caso de los tipos efectivos sobre el consumo, la caída se concentró entre finales de los setenta y los primeros años noventa, con una cierta tendencia al estancamiento con posterioridad. Del mismo modo, se observa convergencia en los tipos efectivos sobre el capital a partir de finales de los setenta, con una tendencia a la ralentización en los noventa. Por su parte, la convergencia en los tipos efectivos sobre el trabajo se concentra, sobre todo, en la década de los setenta.

Conclusiones

El análisis del sistema fiscal en la UE permite comprobar que España cuenta en la actualidad con un nivel de imposición inferior al de la media de los países de la UE, y solo ligeramente por encima de los países que pasarán a formar parte de la UE en 2004. La estructura del sistema impositivo español es, sin embargo, similar a la del resto de países de la UE, con la particularidad de que el peso de las cotizaciones sociales en el total de ingresos impositivos es superior y, además, estas recaen en mayor medida sobre los empleadores, mientras que el peso de la imposición sobre la renta de los individuos es inferior.

En cuanto a su evolución, la presión fiscal en España ha seguido una tendencia de aumento permanente desde 1965, característica que comparten el resto de países de la UE. No obstante, en la década de los noventa se observa, como también sucede en el resto de países de la UE, una cierta ralentización del ritmo de crecimiento de la presión fiscal en España. El incremento de la presión desde 1965 ha sido, además, más elevado en España que en la media de la UE, como consecuencia, sobre todo, del reducido nivel de imposición de partida. Esta convergencia del nivel de imposición en España respecto a la UE parece haberse detenido en la década de los noventa, salvo en lo relativo a la imposición indirecta, que sigue aproximándose a los niveles medios de la UE.

La tendencia de crecimiento de la presión fiscal en la UE parece descartar la posibilidad de competencia fiscal entre los países de la UE. Sí se observa, sin embargo, una cierta tendencia a la convergencia en los países de la UE cuando se comparan los tipos impositivos efectivos, aunque, si la comparación se efectúa sobre los ratios de ingresos fiscales totales sobre PIB, la convergencia solo parece haberse producido en los países que partían de niveles de imposición muy reducidos (España, Portugal y Grecia) en relación con el resto.

13.4.2005.

BIBLIOGRAFÍA

- ADEMA, W. (2000). «Revisiting real social spending across countries: A brief note», *OECD Economic Studies*, 30, pp. 191-197.
- LEIBFRITZ, W., J. THORNTON y A. BIBBEE (1997). *Taxation and economic performance*, Working Paper n.º 176, OECD Economics Department.
- MARTÍNEZ-MONGAY, C. (2000). *ECFIN's effective tax rates. Properties and comparisons with other tax indicators*, DG ECFIN Economic Papers n.º 146, Comisión Europea, Bruselas.
- OECD (2000). *Tax burdens: alternative measures*, OECD Tax Policy Studies, n.º 2.