

Fuentes estadísticas para la comparación internacional en materia tributaria

Miguel Angoitia Grijalba y Amparo de Lara Pérez
Universidad Autónoma de Madrid

La realización y análisis de comparaciones internacionales en materia tributaria descansa sobre dos indicadores complementarios: la presión fiscal y la estructura tributaria. En este artículo, explicamos brevemente ambos términos, así como las principales fuentes estadísticas de acceso público que permiten su cuantificación.

El sistema tributario está integrado por un numeroso elenco de figuras tributarias diferentes entre sí y difícilmente comparables en términos internacionales. La presión fiscal y la desagregación de la recaudación por tipos de tributos permiten sintetizar los rasgos básicos del sistema tributario, aunque no sin restricciones.

La presión fiscal constituye el indicador esencial en toda comparación tributaria internacional, al mismo tiempo que suele ser un dato habitual en la cuantificación del tamaño del sector público en una economía. Definida como la relación existente entre los ingresos tributarios y el Producto Interior Bruto (PIB) de un país en un periodo de tiempo, se trata de un indicador fácil de calcular y se expresa como fracción de una de las principales macromagnitudes económicas. Estas características evitan los problemas asociados a la utilización de magnitudes expresadas en moneda local o de su conversión, más o menos acertada, a euros, dólares o paridad de poder de compra, lo que facilita la realización de comparaciones internacionales.

La presión fiscal¹, no obstante, tiene un alcance limitado y sólo proporciona una idea general del sistema tributario, debiendo completarse, en la medida de lo posible, con su evolución temporal² y con información relativa a los distintos tipos de impuestos (directos, indirectos; sobre la renta, las cotizaciones sociales, la riqueza, el consumo) que integran el sistema tributario de cada país.

Las características de unos y otros tipos de tributos y sus diversos efectos se pueden captar, hasta cierto punto, a partir de la estructura recaudatoria, entendida como la distribución porcentual de la recaudación entre bloques relativamente homogéneos de tributos. Ahora bien, a pesar de estas mejoras cualitativas, la información que se desprende de la estructura del sistema tributario no es suficiente para pasar por alto sus limitaciones. Así, por ejemplo, bajo la rúbrica D.51 “Impuestos sobre la Renta” del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC-95) caben nuestros Impuestos sobre la Renta de las Personas Físicas, sobre Sociedades y sobre la Renta de No Residentes, con unas características e incidencia difícilmente comparables. Este efecto se magnifica si tratamos conjuntamente sistemas tributarios de distintos países, dadas las variaciones sustanciales que guardan las figuras que se agrupan en bloques análogos.

¹ Recientemente, en España, ha existido cierta confusión entre presión fiscal y esfuerzo fiscal. En una de sus acepciones más simples, conocida como Índice de Frank, el esfuerzo fiscal relativiza la presión fiscal con respecto a la renta per cápita, reflejando la idea, adaptada del concepto de progresividad, por la cual países con mayores niveles de renta pueden hacer frente a mayores niveles de presión fiscal. Sea como fuere, presión fiscal y esfuerzo fiscal solo reflejan parte del presupuesto de ingresos y obvian la existencia de gasto público.

² La presión fiscal es un cociente y sus oscilaciones en el tiempo responden a las variaciones del numerador (lo que puede deberse tanto a las modificaciones introducidas en el sistema tributario, como a la mayor o menor elasticidad de la recaudación en relación con la evolución económica) y del PIB.



Lamentablemente, este último problema no puede ser captado por las series estadísticas habituales, puesto que responde, en esencia, a la configuración jurídica del sistema fiscal. Únicamente los estudios normativos de Derecho comparado, altamente especializados, son capaces de recoger estos aspectos.

Unión Europea

La información más completa para llevar a cabo una primera comparación entre los sistemas tributarios europeos se encuentra en *Taxation trends in the European Union*, publicación anual que elabora desde 1998 Eurostat, la Oficina Estadística de la Unión Europea (UE) junto con la Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera de la Comisión Europea y que con anterioridad a 2006 se denominaba *Structures of the taxation systems in the European Union*.

“ **La presión fiscal y la desagregación de la recaudación por tipos de tributos permiten sintetizar los rasgos básicos del sistema tributario, aunque no sin restricciones** ”

Este informe ofrece una información muy completa y sistemática sobre los sistemas tributarios de los países miembros de la UE, Islandia y Noruega³. Entre los puntos fuertes que reporta esta fuente de información destacamos:

- La utilización del marco metodológico del SEC-95, lo que permite homogeneizar estructuras tributarias y efectuar comparaciones relativamente válidas en términos agregados.
- Las series históricas que permiten detectar las tendencias del sistema tributario de la UE. En su edición de 2010, las series estadísticas ofrecidas comprenden, con algunas excepciones, el periodo 1995-2008. La primera edición de este informe se remonta a 1970, si bien sólo para los 15 países que componían la UE en 1998. Además, desde 2010, se incluyen series estadísticas ajustadas al ciclo económico que vienen a completar la información nominal.

3 Los datos noruegos se ofrecen desde la edición 2004, mientras que en el caso de Islandia su inclusión se produce desde 2010. En ediciones anteriores se incluían algunos datos de Estados Unidos y Japón, tomados, con carácter general, de la OCDE.

- El análisis que efectúa la Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera aporta comentarios y explicaciones de utilidad, especialmente relevantes en el caso de las reformas tributarias introducidas en cada uno de los países tratados.
- La parte del informe correspondiente a cada país incluye una batería de datos expresados tanto en términos de porcentaje de PIB como del total de la recaudación.
- La publicación contiene un anexo donde figuran todos los tributos existentes en cada país, agrupados bajo las rúbricas del SEC-95, con sus datos de recaudación en moneda local, su denominación nativa (y en ocasiones, su traducción inglesa) y su función económica, lo que permite profundizar más allá de los datos agregados en las tablas por países, por tipos de tributo y por niveles de gobierno.
- Los datos de recaudación se complementan con los tipos efectivos de gravamen sobre el consumo, el trabajo y el capital, los tipos de gravamen marginales máximos de la imposición sobre la renta personal y societaria, así como los tipos de gravamen del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA)⁴.

Paradójicamente, una ventaja asociada a *Taxation trends in the European Union* se convierte en su principal limitación: permite la comparación de España con la UE, esto es, con su entorno económico, con países que se encuentran sometidos a las mismas normas y procesos armonizadores de la imposición directa e indirecta, esto es, los países con los que más sentido tiene efectuar comparaciones con nuestro país; pero, claro está, impide las comparaciones con otros ámbitos geográficos⁵. Por eso, a continuación, se tratan los datos que facilitan las Naciones Unidas y, para el ámbito Latinoamericano, CEPAL.

Naciones Unidas

En lo que hace referencia a la información sobre el sistema tributario que proporciona la División Estadística de Naciones Unidas (ONU), adscrita al Consejo Económico y Social de la ONU, ésta forma parte de las estadísticas del Sistema de Contabilidad Nacional (SNA). Los datos, normalmente referidos a la versión SNA 1993⁶, se distribuyen entre los dife-

4 La Comisión Europea elabora periódicamente resúmenes sobre los tipos de gravamen del IVA. Véase http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/vat/index_en.htm.

5 Las principales países no cubiertos por Eurostat sí son tratados por la OCDE, que elabora anualmente el informe Revenue Statistics, una de las fuentes de información más completas y cuyas series históricas llegan a 1965. Su clasificación tributaria, que sigue en general las definiciones del SNA de Naciones Unidas, guarda muchas semejanzas con la que utilizada en la publicación Government Finance Statistics del Fondo Monetario Internacional. En este artículo no vamos a desarrollar estas dos fuentes puesto que no son de acceso gratuito, si bien hay que indicar que las bases de datos del Banco Mundial, de acceso gratuito, se nutren de los datos contenidos en Government Finance Statistics y completan su información con los tipos de gravamen máximos de los impuestos sobre la renta personal y societaria que publican consultoras privadas.

6 La versión del SNA 1993 se puede encontrar en <http://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/sna1993.asp>.



rentes sectores de Contabilidad Nacional y se expresan en moneda corriente nacional.

Con el fin de armonizar los datos existe una clasificación de impuestos directos e indirectos y sus correspondientes definiciones. A través de estas series se puede comprobar la importancia que tiene la recaudación correspondiente a los impuestos indirectos en los países en vías de desarrollo y en algunos de los nuevos estados miembros de la UE, frente a los países desarrollados, donde la imposición directa juega un papel más importante.

Las estadísticas de la ONU presentan algunos inconvenientes, entre otros:

- Para hallar la recaudación tributaria de cada país se debe hacer un recorrido exhaustivo por cada uno de los sectores de Contabilidad Nacional.
- No existe posibilidad de convertir los datos en moneda corriente de cada país en moneda constante, de manera que dichos datos están mediatizados por la inflación.

Las series no comienzan en el mismo año para todos los países, lo que se explica, entre otros motivos por los cambios geopolíticos ocurridos en los últimos treinta años.

Además, algunos países han cambiado radicalmente su sistema económico, lo que influye en gran manera sobre la recaudación tributaria. Éste es el caso de varios de los países surgidos como consecuencia de la desmembración de la Unión Soviética.

Por todo ello, cabe concluir que las estadísticas tributarias de la ONU no son las idóneas para realizar análisis comparativos de recaudación tributaria o de presión fiscal, debido a que presentan series muy cortas o son sensibles al cambio del sistema económico del país, todo ello aderezado con la dificultad de expresar los datos en la moneda corriente nacional.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

La CEPAL es una de las comisiones regionales de las Naciones Unidas cuyo ámbito es América Latina y, desde 1984, los países del Caribe. En la actualidad, la CEPAL integra 33 estados miembros y 9 estados asociados, cuya información estadística se puede encontrar en el portal CEPALSTAT.

Dentro de la información que ofrece CEPALSTAT como *Estadísticas de Finanzas Públicas*, se encuentran las estadísticas de los ingresos tributarios referidas a 20 estados miembros⁷. Los principales aspectos positivos que cabe señalar de esta fuente son los que siguen:

⁷ Estos países son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

GRÁFICO 1. PRESIÓN FISCAL EN LA UE. 1995-2008

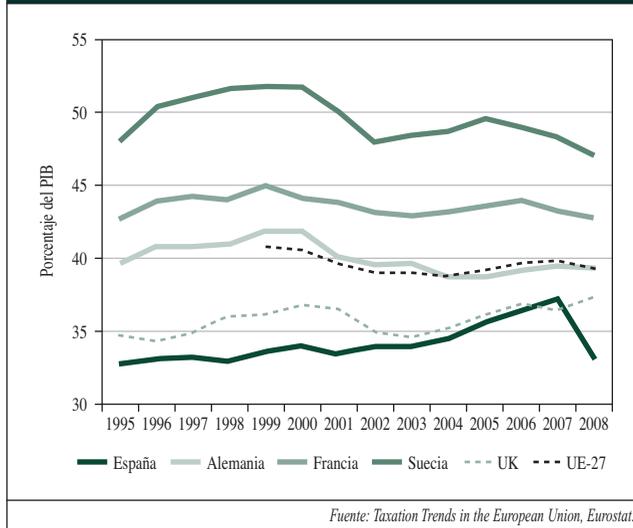
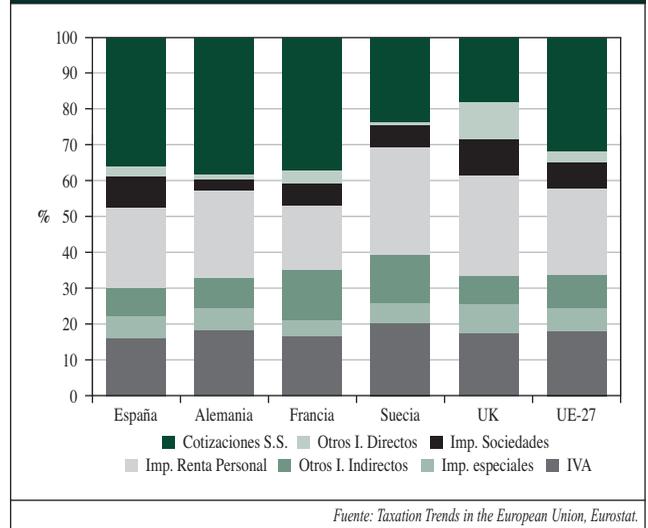


GRÁFICO 2. ESTRUCTURA TRIBUTARIA EN LA UE. 2008



- La clasificación de los ingresos tributarios sigue, en general, la que utilizan el Fondo Monetario Internacional y la OCDE, que utilizan como base el SNA. Las dos diferencias principales residen en que no trata las cotizaciones obligatorias a la Seguridad Social como un impuesto y en el desglose de los impuestos indirectos (impuestos generales y específicos sobre bienes y servicios; sobre comercio y transacciones internacionales).

“La clasificación de los ingresos tributarios sigue, en general, la que utilizan el Fondo Monetario Internacional y la OCDE, que utilizan como base el SNA”

- Esta clasificación comprende tanto la recaudación anual de los ingresos tributarios totales (excluidas las cotizaciones sociales) como de los tributos directos e indirectos desglosados. Se incluyen, asimismo, las cifras correspondientes a los ingresos tributarios totales, incluyendo las cotizaciones sociales, lo que permite analizar la presión fiscal.
- Las series estadísticas se muestran de dos formas complementarias: en primer lugar, los datos vienen dados en la moneda nacional a precios corrientes; a continuación se recogen los datos como porcentaje del PIB. Esta última serie es la más interesante para realizar estudios sobre la presión fiscal y las estructuras tributarias. Ambas

series comprenden los años que van desde 1990 hasta 2009 (los datos de este último año son estimados).

- Los datos se ofrecen para el gobierno central, así como para el gobierno general⁸, si bien el análisis de las series permite comprobar que los datos más relevantes son los primeros.

⁸ El gobierno central está compuesto por administración central, entidades descentralizadas, fondos extra presupuestarios y fondos del sistema público de la Seguridad Social. El gobierno general comprende no sólo al gobierno central sino también a los gobiernos intermedios y locales.

Para saber más...

- Banco Mundial, Tax Revenue (% GDP), Washington DC. Disponible en <http://data.worldbank.org/indicator/GC.TAX.TOTL.GD.ZS>.
- CEPALSTAT, Estadísticas de Finanzas Públicas, Santiago de Chile. Disponible en <http://www.eclac.org/estadisticas>.
- Eurostat, Taxation trends in the European Union, Luxemburgo. Disponible en http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/index_en.htm.
- Fondo Monetario Internacional, Government Finance Statistics, Washington DC. Acceso para suscriptores desde <http://www2.imfstatistics.org/GFS/>.
- OCDE, Revenue Statistics 2010-Special feature: Environmental Related Taxation, París. Acceso para suscriptores http://dx.doi.org/10.1787/rev_stats-2010-en-fr.
- UNData, National Accounts Official Country Data, Nueva York. Disponible en <http://data.un.org/Search.aspx?q=tax+datamart%5bSNA%5d>.