

LA PRESION FISCAL EN ESPAÑA

Eugenio DOMINGO SOLANS

LA PRESION FISCAL ABSOLUTA EN LA OCDE Y EN ESPAÑA

TODO análisis sobre la presión fiscal en España debe partir del reconocimiento inicial del bajo nivel que alcanza esta variable en España. Según la OCDE, la presión fiscal, definida como el cociente entre los ingresos coactivos del sector público (Estado, Organismos Autónomos, Seguridad Social y Entidades Territoriales) y el PIB, era, en 1982, del 25,33 por 100, penúltimo lugar en el escalafón de los 24 países que forman parte del mencionado organismo internacional. La media no ponderada de la OCDE es del 36,77

por 100 Y la de la CEE es del 40,08 por 100 (1). La media ponderada de la CEE es del 40,57 por 100 (cuadro n.º 1).

La cifra de presión fiscal correspondiente a España ofrecida por los expertos del Château de la Muette es un punto menor que la facilitada por el Ministerio de Economía y Hacienda: para 1982 la presión fiscal de las Administraciones públicas fue del 26,2 por 100 (2), lo que indica que los criterios de la OCDE y de nuestro Ministerio de Economía y Hacienda no coinciden. ¿Incluye el Ministerio de Hacienda en el numerador determinados ingresos no coactivos o los excluye la OCDE?

Admitido que el nivel absolu-

to de presión fiscal española es comparativamente bajo, se impone efectuar un conjunto de matizaciones que nos permitan calibrar con mayor precisión la auténtica importancia de la absorción de recursos financieros por parte de nuestro sector público, y, con ello, conocer mejor los efectos económicos de nuestra fiscalidad.

PRESION FISCAL DINAMICA

En primer lugar, es indispensable distinguir entre nivel absoluto de presión fiscal y ritmo de incremento de la misma. Es bien sabido que el efecto de una variable económica no depende tanto de su valor absoluto como de la variación que dicho valor experimente en el margen. De la misma manera que un particular se ve más afectado en sus decisiones de trabajar, invertir,

CUADRO N.º 1

PRESION Y ESFUERZO FISCAL (1982)

PAISES	Recaudación	PIB en \$	Presión fiscal	Población	PIB per cápita en \$	Esfuerzo fiscal
Bélgica	39.322	84.290	46,65	9,856	8.552	0,5454
Dinamarca	24.797	56.390	43,97	5,119	11.017	0,3991
Francia	237.411	540.090	43,72	54,219	9.961	0,4389
Alemania	245.603	658.990	37,27	61,638	10.691	0,3486
Grecia	12.243	38.360	31,92	9,792	3.917	0,8149
Irlanda	6.976	17.630	39,57	3,483	5.062	0,7896
Italia	138.578	347.350	39,90	56,639	6.133	0,6505
Luxemburgo	1.602	3.340	37,69	0,366	9.137	0,4124
Países Bajos	62.557	137.590	45,47	14,310	9.615	0,4729
Reino Unido	189.028	477.380	39,60	56,341	8.523	0,4646
TOTAL CEE	958.117	2.361.410	40,57 (1)	271,763	8.689 (1)	0,466 (1)
ESPAÑA	45.908	181.250	25,33	37,935	4.778	0,5301

Nota: Todas las cifras absolutas están expresadas en millones de dólares. La población en millones de habitantes.

(1) Media ponderada.

Fuente: OCDE y elaboración del Servicio de Estudios del IEE.

CUADRO N.º 2

PRESION FISCAL DINAMICA 1976-1982

PAISES	Presión fiscal 1982	Presión fiscal 1976	% variación
Bélgica	46,65	42,36	10,13
Dinamarca	43,97	41,55	5,82
Francia	43,72	39,36	11,08
Alemania	37,27	34,37	8,44
Grecia	31,92	27,27	17,05
Irlanda	39,57	35,51	11,43
Italia	39,90	30,27	31,81
Luxemburgo	37,69	38,30	- 1,59
Países Bajos	45,47	43,20	5,25
Reino Unido	39,60	35,30	12,18
TOTAL CEE (1)	40,57	36,75	10,39
ESPAÑA	25,33	19,61	29,17

(1) Media no ponderada.

Fuente: OCDE y elaboración del Servicio de Estudios del IEE.

consumir, etc., por lo que suben sus impuestos que por el nivel absoluto que tengan, también un país se ve más afectado en sus decisiones económicas de producir, invertir, emplear, etc., por el ritmo de aumento de la presión fiscal que por su nivel absoluto.

Una valoración atinada de los efectos económicos de la presión fiscal obliga, por lo dicho, a introducir el concepto de presión fiscal dinámica o ritmo de variación de la misma en el tiempo. De 1976 a 1982, según datos de la OCDE, la presión fiscal española aumenta en 5,72 puntos porcentuales, equivalentes a un 29,2 por 100, mientras que la media no ponderada de la OCDE lo hace en 2,79 puntos (8,2 por 100) y la de la CEE en 3,82 puntos (10,4 por 100) (cuadro n.º 2). En otras palabras, la presión fiscal dinámica de 1976 a 1982 es en España 2,8 veces mayor que en la media de países de la OCDE y 3,6 veces mayor que en la CEE. Y las dife-

rencias serían aún mayores si se excluye del cómputo a Italia, país que en 1981 ve elevarse estadísticamente —que no realmente— su presión fiscal en 6,19 puntos porcentuales debido al cambio de criterio metodológico en el cómputo de la Seguridad Social.

Dejando aparte, por las razones apuntadas, el caso de Italia, España es el país de la OCDE con mayor presión fiscal dinámica en los últimos años, circunstancia que también viene corroborada por la autoridad del Fondo Monetario Internacional que, en un informe publicado en 1983, señalaba que nuestro país es la nación industrializada donde más ha aumentado la presión fiscal en la última década (6,7 puntos del PIB), por encima de Suiza (6,5), Francia (6,4), Austria (5,5), Irlanda (5,2), Australia (4,7), República Federal de Alemania (4,4) y Suecia (4,2). Tras tres países menos desarrollados —Swazilandia (10,1), Argentina (7,2) y Chile (6,9)—, a

España, con su 6,7 puntos de incremento, le corresponde el título de ser el cuarto país del mundo donde la presión fiscal más ha crecido en la última década (3).

Si se tiene en cuenta que los últimos años han sido años de crisis, no resulta aventurado concluir que la evolución de la presión fiscal española ha tenido que afectar a la marcha del sistema económico.

DEFRAUDACION, CARGA FISCAL Y PRESION FISCAL POTENCIAL

En un contexto de amplia defraudación tributaria, el índice de presión fiscal absoluta no refleja adecuadamente la carga fiscal que soportan los grupos de contribuyentes que cumplen con sus obligaciones frente al fisco. En efecto, mientras el denominador del índice de presión fiscal recoge todo el valor de la producción final de bienes y servicios con independencia de que el pago de tributos al que haya dado lugar directa o indirectamente dicha producción haya sido o no objeto de evasión, el numerador sólo recoge el valor de los tributos efectivamente recaudados por Hacienda, sin computar los que se hubiesen ingresado de no existir defraudación. Así, un numerador erosionado por el fraude se compara con un denominador completo, lo que da como resultado un cociente engañosamente bajo.

Dada la extensión del fraude fiscal en España, puede concluirse que el índice de presión fiscal no constituye un buen indicador de la auténtica carga fiscal que soportan en nuestro país

determinados agentes económicos como, por ejemplo, los trabajadores por cuenta ajena; de suerte que elevar más los tipos impositivos porque la presión fiscal absoluta es baja, sin corregir la evasión, equivale a gravar más a quienes más pagan. Recuérdese, al respecto, que, según datos del Ministerio de Economía y Hacienda correspondientes a 1980, la ocultación de rentas del trabajo dependiente es del 25 por 100, la de las del trabajo autónomo del 63,4 por 100 y la de las rentas del capital netas de intereses (*sic*) del 80 por 100 (4).

Tal como está el sistema fiscal español en materia de defraudación, resulta aconsejable, pues, olvidar el índice de presión fiscal absoluta y desagregarlo en índices de carga fiscal de los distintos grupos o agentes económicos que se estimen relevantes al efecto: trabajadores por cuenta ajena, profesionales, empresarios, rentistas, etcétera.

Si se desea contar con un único índice general para todos los contribuyentes —y admitiendo que la idea tiene importantes limitaciones—, puede introducirse, como superación del coeficiente de presión fiscal absoluta, el de presión fiscal potencial, que incluiría en el numerador no sólo la recaudación ingresada efectivamente en el Tesoro sino también aquella que potencialmente se hubiese obtenido de no existir defraudación.

Así, si se admite que la evasión se cifraba en 1980 en un billón de pesetas, según estimación de la Comisión de Evaluación y Análisis del Fraude Tributario (5) (cuyos trabajos, por cierto, también forman parte, al igual que el objeto de su investigación, de la economía sumer-

gida), los datos de presión fiscal potencial correspondientes a nuestro país y al citado ejercicio de 1980 y su comparación con la presión fiscal absoluta ofrecida por la CEE serían los siguientes:

Recaudación efectiva	51.055	millones de dólares
Fraude estimado	1.000.000	» » pesetas
Tipo de cambio peseta/dólar	71,702	
Fraude estimado	13.946	» » dólares
Recaudación potencial	65.001	» » dólares
PIB	211.780	» » »
Presión fiscal potencial	30,69	%
Presión fiscal absoluta	24,11	%
Diferencia en puntos	6,58	%
Diferencia en porcentaje	27,3	%

Se podría argumentar que de la misma manera que se eleva el numerador del índice de presión fiscal al incorporar el fraude, también debería aumentarse el denominador, al no reflejarse parte de la economía sumergida en los datos del PIB. Ello puede ser cierto para determinados países, aunque la corrección del denominador debería efectuarse en todo caso en menor grado que la del numerador, toda vez que una porción de la economía subterránea siempre queda recogida en la cifra del PIB. El argumento, sin embargo, no es aplicable en el caso de España puesto que el PIB se estima por un método que sí tiene en cuenta la economía sumergida. Con todo, sin menoscabo de lo anterior, es probable que, por otras causas, el PIB español esté infravalorado (6).

Naturalmente, no cabe establecer comparaciones entre el dato de presión fiscal potencial española y las cifras de presión fiscal absoluta de otros países, puesto que todo país tiene cierto nivel de defraudación y tam-

bién sus índices deberían corregirse al alza. Pero no resulta aventurado afirmar que, por desgracia, la evasión fiscal es mayor en España que en la media de países occidentales y que, por tanto, el diferencial de pre-

sión fiscal se reduciría si dejáramos de considerar la presión fiscal absoluta para pasar a la presión fiscal potencial.

ESTRUCTURA DE LA PRESION FISCAL

No es lo mismo, indudablemente, que un mismo valor del índice de presión fiscal se obtenga a partir de un sistema tributario neutral, eficaz y justo que de otro regresivo y distorsionante de la actividad económica. No da igual, por ejemplo, que el mayor peso de la fiscalidad se consiga a partir de un impuesto sobre las nóminas (cotizaciones a la Seguridad Social) o de un impuesto sobre el volumen de ventas en cascada, que, alternativamente, las mayores fuentes financieras sean un moderno impuesto general sobre la renta o el impuesto sobre el valor añadido. Los efectos económicos de la presión fiscal no son, pues, independientes de su composición.

Surge así el concepto de estructura de la presión fiscal. Dicha estructura puede ser cuantitativa o cualitativa según se tengan en cuenta solamente las cifras de recaudación de los grandes grupos de tributos o, por el contrario, se intente además profundizar en la naturaleza de cada gravamen tomando en consideración cómo se distribuye dicha cifra de recaudación entre los distintos contribuyentes y, en definitiva, teniendo en cuenta los efectos del impuesto.

La óptica cualitativa es muy importante, aunque poco operativa al no poder reducirse a cifras. Piénsese, por ejemplo, que un mismo porcentaje de recaudación de contribuciones a la Seguridad Social puede, en un país, recaer principalmente sobre el empresario y en otro sobre el trabajador, con efectos

económicos bien distintos. O en un determinado país, el impuesto sobre la renta puede ser auténticamente general y su carga fiscal distribuirse equitativamente, mientras que en otro puede recaer especialmente sobre las rentas del trabajo dependiente y gravar de forma injusta a la familia. Los ejemplos podrían multiplicarse.

La estructura cuantitativa de la presión fiscal puede determinarse, naturalmente, de diversas maneras. El cuadro n.º 3 lo hace a partir de los porcentajes que la recaudación de cada tributo o grupo de tributos significa sobre la recaudación total. Si, además, se define una estructura modelo o patrón —que puede ser, por ejemplo, la media de la CEE—, un procedimiento operativo para valorar la estructura cuantitativa de la pre-

sión fiscal de un determinado país es establecer la diferencia porcentual entre las cifras del país en cuestión y las del patrón elegido. El cuadro n.º 3 pone de manifiesto el peso exagerado de nuestras cotizaciones a la Seguridad Social en el conjunto del sistema tributario y, por el contrario, se observa que la imposición sobre la renta, tanto de personas físicas como de sociedades, tiene un peso específico comparativamente bajo. La próxima introducción del impuesto sobre el valor añadido en España, con todo su gran potencial recaudatorio, permitirá reducir el peso relativo de las cotizaciones a la Seguridad Social.

Obsérvese que si tomamos como modelo la estructura impositiva comunitaria, el porcentaje de participación de la tributación personal, societaria, nó-

CUADRO N.º 3

ESTRUCTURA CUANTITATIVA DE LA FISCALIDAD (*)
(1982)

PAISES	Renta personal	Sociedades	Seguridad Social (1)	Patrimonial	General s/consumos	Consumos específicos	Otros
Bélgica	36,27	6,06	29,77	1,74	16,66	7,71	1,79
Dinamarca	53,16	2,59	2,82	4,47	22,38	12,94	1,64
Francia	12,87	5,08	45,38	3,69	21,16	7,75	4,07
Alemania	28,89	5,11	36,18	3,28	16,40	8,97	1,17
Grecia	14,05	4,01	32,33	4,78	27,06	12,13	5,64
Irlanda	29,83	4,72	15,81	3,70	19,36	25,22	1,36
Italia	24,35	8,01	47,23	2,97	14,05	4,42	—
Luxemburgo	27,72	15,42	28,70	5,87	12,39	9,28	0,62
Países Bajos	23,92	6,79	41,62	3,60	15,01	6,57	2,49
Reino Unido	28,40	9,56	20,26	12,72	13,38	13,91	1,77
TOTAL CEE (2)	27,95	6,73	30,01	4,68	17,79	10,89	1,92
ESPAÑA	20,83	4,65	47,07	4,03	12,40	9,67	1,35
% ESPAÑA/CEE (3)	74,52	69,09	156,85	86,11	69,70	88,79	70,31

(*) Porcentaje de recaudación de cada tributo sobre la recaudación total.

(1) Suma de las cotizaciones a la Seguridad Social y del impuesto sobre las nóminas.

(2) Media no ponderada.

(3) Diferencia porcentual entre la cifra española y la media de la CEE.

Fuente: OCDE y elaboración del Servicio de Estudios del IEE.

minas, patrimonial, volumen de ventas y consumo específicos sobre el total recaudado se distribuye, en términos aproximados, de acuerdo con la siguiente cadencia: 30-5-30-5-20-10.

ESFUERZO FISCAL

La doctrina hacendística se ha cuestionado la validez de los índices de presión fiscal, aun con las correcciones y matizaciones comentadas anteriormente, como auténtico indicativo del sacrificio de un país en materia tributaria. Pasando de la macro a la microeconomía, de la misma manera que un individuo con un nivel alto de renta o patrimonio debe pagar proporcionalmente más impuestos que un individuo con bajo nivel de renta, efectuando ambos así un esfuerzo o sacrificio parecido, también el valor de la presión fiscal puede relativizarse atendiendo al nivel de renta de los distintos países, de modo que no puede valorarse de idéntica forma, porque no tiene los mismos efectos, un mismo índice de presión fiscal en un país rico que en un país pobre. Esta línea argumental ha desembocado en el diseño de otros indicadores más sofisticados y, en general, en la introducción del concepto de «esfuerzo fiscal» como superación del de «presión fiscal».

Entre los distintos índices y modelos de esfuerzo fiscal (Frank, Bird, Lotz y Morss, Tanzi, etc.), el más operativo es el de Frank, que pone en relación la presión fiscal con la renta o el PIB *per cápita* del país. El cuadro n.º 1 muestra el valor de dicho índice en los países de la CEE y en España en 1982, observándose que nuestro país está efectuando un

esfuerzo fiscal superior al de España que, en definitiva, ocupa el séptimo lugar entre los 23 países (se excluye Islandia) de la OCDE.

Cabe determinar cuál sería el índice de presión fiscal absoluta que debería corresponder a España en el supuesto de que efectuara un esfuerzo fiscal idéntico al de la media ponderada de la CEE. La fórmula a aplicar sería:

$$PF \text{ absoluta} = (\text{PIB p.c.} \times \text{EF medio}) \times 100.$$

$$PF \text{ absoluta} = (4.778 \text{ dólares} \times 0,466) \times 100 = 22,27.$$

Se observa que el índice obtenido de presión fiscal es inferior en 3,06 puntos al que luce en las estadísticas de la OCDE (25,33). En otras palabras, para que en España se realizase el mismo esfuerzo fiscal que en los Estados miembros de la CEE, la presión fiscal tendría que haber sido en 1982 poco más de tres puntos más baja, esto es, debería haberse renunciado a ingresar 400.000 millones de pesetas, en cifras redondas.

Si en lugar de la renta o del PIB se utilizara la renta disponible, es decir, la renta una vez deducida aquella parte que se destina al pago de tributos, en línea con el índice de Bird, se obtendrían resultados más matizados, corrigiéndose la ponderación, quizá excesiva, del nivel de renta en el índice de Frank. En todo caso, más que un resultado cuantitativo determinado, lo relevante es aceptar que

es necesario relativizar de algún modo, en atención al nivel de desarrollo, el valor del índice de presión fiscal, sea por el método de Frank, el de Bird u otro parecido.

DISTRIBUCION TERRITORIAL DE LA PRESION FISCAL

Tanto el concepto de presión fiscal como el de esfuerzo fiscal admiten un análisis territorializado, cuestión de especial importancia en países como el nuestro fuertemente descentralizados. Ciñendo nuestro comentario a la tributación local y al concepto de presión fiscal absoluta, de acuerdo con nuestras estimaciones (7) el índice correspondiente a 1981, incluyendo tasas y contribuciones especiales, no era, en ningún caso, inferior a 2. Si en el numerador del índice se incluyen las participaciones en impuestos estatales se alcanza un valor cercano a 3 y, en fin, si el numerador recoge toda clase de tributos y transferencias a las Administraciones locales, es decir, el montante total de sus presupuestos de ingresos (excluidos los de carácter patrimonial, enajenación de inversiones reales y variación de activos y pasivos financieros) se alcanza un valor del 4,5. Se comprende fácilmente que gran parte de esta presión fiscal local es, sin embargo, soportada a nivel de Hacienda central. En todo caso, la presión fiscal local española es inferior a la del conjunto de países de la OCDE y de la CEE.

Si de la presión fiscal local absoluta pasamos a considerar la presión fiscal local dinámica se reproduce el mismo hecho que en el conjunto del sector

público: España es, después de Portugal, el país de la OCDE en el que los tributos locales han crecido a mayor ritmo de 1973 a 1981, ayudados, sin duda, por una base de partida muy baja. Siguen a España en ritmo de crecimiento de la fiscalidad local Países Bajos, Suecia y Reino Unido. Tienen ritmos de crecimiento negativos Italia, Canadá, Alemania, Estados Unidos, Irlanda, Luxemburgo y Noruega.

En años más recientes, la presión fiscal dinámica española ha tendido a acentuarse. Es significativo al respecto que de 1979 a 1983 nuestra presión fiscal local aumenta en más del 75 por 100, mientras que de 1972 a 1979 sólo lo hizo en un 8 por 100.

La presión fiscal local se reparte muy desigualmente entre las regiones españolas. Excluidas las de régimen foral, en las que el peso de la Hacienda local es considerablemente mayor que en el resto de España, la mayor presión fiscal local absoluta corresponde a Murcia, Andalucía y Extremadura, mientras que Madrid y Galicia son las autonomías en las que la presión fiscal local es menor. Que la región española más pobre —Extremadura— tenga la mayor presión fiscal local se explica por el hecho de que los tributos locales no están ligados a la renta tan directamente como los gravámenes estatales.

OTRAS CONSIDERACIONES Y LINEAS DE ANALISIS

El estudio de la presión fiscal constituye un filón riquísimo. El concepto de esfuerzo fiscal no agota, ni mucho menos, el campo de los índices que preten-

den medir la auténtica capacidad fiscal de un país. Además de la renta o del PIB *per cápita*, otros «relativizadores» de la presión fiscal son, por ejemplo, la distribución sectorial de la actividad económica y el grado de apertura exterior de la economía (8).

Por otra parte, otras variables económicas tienen relevancia en conexión con el análisis de la presión fiscal. Así, por ejemplo, la inflación, como se ha repetido hasta la saciedad, constituye un auténtico impuesto de distribución regresiva y, como es sabido, nuestro país tiene un diferencial de inflación positivo con respecto a la media de la CEE y de la OCDE.

El déficit público —también superior en España, en términos de PIB, que en la OCDE— constituye a su vez un mecanismo de generación futura de presión fiscal, puesto que al financiarse mediante la emisión de Deuda traslada el esfuerzo impositivo a las generaciones futuras. Si se financia heterodoxamente apelando al banco emisor, o bien genera inflación o bien impulsa al alza los tipos de interés, con lo que, en este último caso, sufren el impacto los demandantes de crédito.

El papel de la presión fiscal como indicativo de la importancia del sector público en la economía se ha desenfocado totalmente. El papel económico del Estado es más amplio que lo que refleja la cifra de presión fiscal o el porcentaje de gasto público sobre el PIB. Piénsese, al respecto, en el papel de las regulaciones y, en general, en el uso de todo el arsenal de política económica no hacendística. ¿Existe, por ejemplo, gran diferencia entre una banca nacionalizada y otra privada sometida a

un corsé de coeficientes obligatorios?

En fin, el concepto de presión fiscal y sus derivaciones es, naturalmente, instrumental. Su análisis no debe desligarse del uso que se hace de los tributos y de la eficacia del gasto público. Las preferencias, hábitos e ideología de cada sociedad pueden ser, al respecto, muy diferentes. Esto es lo que hace especialmente odiosas las comparaciones internacionales de presión fiscal.

NOTAS

(1) *Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965-1983*, OCDE, París, 1984. Se carece de datos de Islandia.

(2) Ministerio de Economía y Hacienda, *Informe económico del sector público. Liquidación del ejercicio 1983*, pág. 19.

(3) FMI, «Government Finance Statistics Yearbook, 1983». La información está recogida del *Boletín del FMI* de 30 de enero de 1984.

(4) Ministerio de Economía y Hacienda, *Memoria de la Administración Tributaria, 1982-83*, pág. 171.

(5) *Ibidem*, pág. 170.

(6) Baso estas ideas en un comentario que me ha hecho el economista Julio Alcaide.

(7) Nos basamos en nuestro trabajo «El finançament dels Governos locals avui» («La financiación de los Gobiernos locales hoy»), Generalitat de Catalunya, *Monografies*, serie A, n.º 3, enero 1984.

(8) Un resumen reciente de la literatura sobre la materia se encontrará en M. M. ANSARI, «Tax ratio and tax effort analysis: a critical evaluation», *Bulletin of the International Bureau of Fiscal Documentation*, 1983, págs. 345-353.