

---

## ¿Qué motiva la presión fiscal?

Agustín Molina Morales, Ignacio Amate Fortes y Almudena Guarnido Rueda

**Resumen:** En este trabajo se ofrece un resumen de la evidencia empírica obtenida por las investigaciones realizadas para determinar los factores determinantes de la presión fiscal.

**Palabra clave:** Presión fiscal.

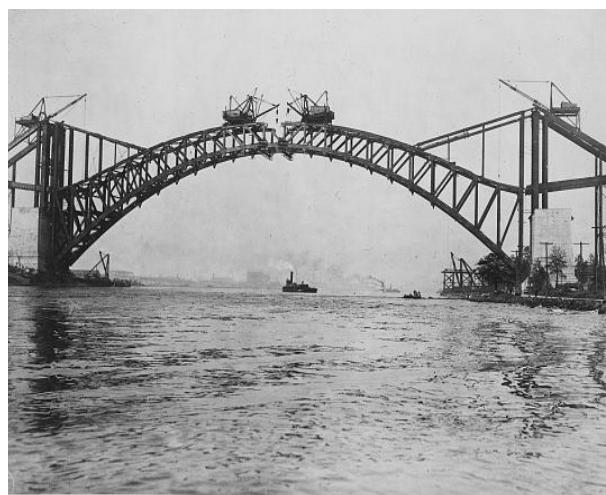
**Códigos JEL:** H20, H10.

Tras la crisis económica que se desencadenó en 2008, vivimos un nuevo episodio del eterno debate entre los defensores de la intervención del Estado y aquellos que abogan por un mayor liberalismo económico. Irónicamente, el fracaso económico de los postulados del liberalismo económico se ha convertido en su éxito ideológico y, hoy en día, las principales economías occidentales han puesto en marcha medidas de contención y de reducción del gasto público con el objetivo de frenar el aumento experimentado en los déficit públicos. En este sentido, los gobiernos occidentales también han aplicado medidas fiscales. Ahora bien, ¿cuáles son los factores que inciden en una mayor o menor presión fiscal?

La preocupación por estudiar las causas del aumento del tamaño del sector público tradicionalmente ha estado ligada a la evolución del gasto. Sobre ello se han elaborado y contrastado diferentes teorías que analizan la cuestión, tanto desde la demanda como desde la oferta (Albi, González-Páramo y Zubiri, 2004: 216 y ss.). En efecto, desde los planteamientos de Adolf Wagner en el último cuarto del siglo XIX, se han ido proponiendo diversos criterios que explican dicho crecimiento. Por supuesto, teniendo en cuenta, de forma más o menos explícita, que la dificultad para aumentar los impuestos es un factor limitativo de la expansión del gasto. Entre los que se refieren de forma más explícita a esta limitación, hay que destacar la teoría del efecto desplazamiento de Peacock y Wiseman (1961), que considera que las conmociones sociales llevan a una aceptación del incremento de los impuestos, y la teoría de la ilusión fiscal (Puviani, 1903), que propugna que la carga tributaria se percibe como menor de lo que realmente es. En cualquier caso, hay un desequilibrio entre los enfoques desde el lado del

gasto y de los ingresos. No es un caso único en los estudios sobre la evolución de la Hacienda Pública, puesto que lo mismo ha ocurrido, por ejemplo, en el caso de los análisis de incidencia distributiva: el referente a los impuestos cuenta con una larga trayectoria y el relativo a los gastos sólo empezó a generalizarse a partir de los años 70.

Fue el trabajo de Hinrichs (1966) el que planteó una teoría autónoma sobre el cambio en la estructura fiscal durante el desarrollo económico. Este trabajo considera que las sociedades tradicionales obtienen los ingresos gubernamentales primariamente de fuentes no impositivas o de impuestos directos tradicionales. En la transición a la modernidad, estas fuentes van disminuyendo su peso y, cuando empieza el cambio, la imposición indirecta va tomando una importancia creciente, especialmente sobre el comercio exterior. Con el tiempo, los impuestos indirectos internos son predominantes frente a los externos. Con respecto a la imposición directa, los impuestos antiguos van disminuyendo conforme aumenta la renta y van siendo sustituidos por los



---

modernos. La flexibilidad de la estructura de los impuestos incrementados puede analizarse en un amplio rango teniendo en cuenta las diferencias en los estilos culturales de los países nórdicos y de los latinos.

El análisis de los factores que determinan el nivel de ingresos tributarios de los países tiene una larga tradición que se remonta a los trabajos de Musgrave (1969), Lotz y Morss (1970), Bahl (1971), Bird (1976), Chelliah et al. (1975) y Tait et al. (1979). En todos estos trabajos existe un amplio consenso acerca de que las realidades específicas de los países implican factores diferenciados de tipo económico, social e incluso institucional, que varían según el nivel de desarrollo de los mismos. Entre las variables tradicionales señaladas por estos autores se pueden citar el tamaño económico del país, su nivel de renta per cápita, la apertura y especialización comercial, la estructura productiva, el grado de urbanización, la tasa de analfabetismo, el nivel de formalidad del sistema financiero o el grado de apertura de la economía. La estructura de impuestos existentes (Feenberg y Rosen, 1987) y la habilidad del gobierno para recaudar impuestos (Eshag, 1983) han sido otros factores considerados a la hora de explicar la presión fiscal.

Tanzi (1992) añade la deuda pública como factor que tiende a aumentar el nivel de los impuestos. Asimismo, Wallace y Bahl (2005) incluyen características demográficas al análisis y concluyen que aquellos países que presentan mayores tasas de crecimiento demográfico tienden a recaudar menos, ya que es más difícil registrar a nuevos contribuyentes.

Posteriormente, Easterly y Rebelo (1993) describen las relaciones empíricas entre las variables de la política fiscal, el nivel de desarrollo y la tasa de crecimiento, obteniendo que hay una fuerte asociación entre el nivel de desarrollo y la estructura fiscal. En la línea de Hinrichs, sostienen que los países pobres se basan fundamentalmente en los impuestos sobre el comercio internacional, mientras que los impuestos sobre la renta son importantes en las economías desarrolladas. Consideran que se cumple la «ley de Wagner» desde el lado de los ingresos, al obtener que la ratio ingresos gubernamentales/Producto Nacional Bruto se eleva conforme lo hace la renta per cápita, tanto en los análisis de series temporales como en los análisis de corte transversal. Se observa que al aumentar la renta, los impuestos sobre el comercio internacional bajan como porcentaje de los ingresos públicos, mientras que se eleva la participación de los impuestos sobre la renta. Según aumenta la población, la participación de los impuestos sobre el

consumo disminuye. Consideran que «las democracias y las no democracias suelen, en general, implementar políticas (fiscales) diferentes». Sin embargo, el carácter del sistema político no tiene importancia en términos de política fiscal, una vez que se controla la renta. Los efectos del nivel de renta y del nivel de población sobre el tipo de sistema fiscal están seguramente relacionados con los costes administrativos y de cumplimiento de la imposición. En este mismo sentido, Molina, Amate y Guarnido (2011) aseguran que el grado de desarrollo económico ejerce un efecto positivo sobre la presión fiscal. De este modo, estos autores sostienen que aquellos países en los que el sector agrícola es más importante en la economía presentan un menor presión fiscal, lo que demuestra que, en primer lugar, es más difícil gravar la actividad económica de este sector y, en segundo lugar, que existe una relación directa entre el grado de desarrollo económico y el nivel de presión fiscal.

Por otro lado, Lammert (2004) considera que deben tenerse en cuenta, a la hora de determinar el nivel de la imposición, las economías de escala que pueden producirse, entre otros factores. Además, este autor realiza un análisis sobre el efecto que tiene la religión sobre la estructura de los regímenes fiscales, concluyendo que tiene gran importancia, ya que la capacidad de pago es el principio dominante en la imposición en los países protestantes, mientras que el principio del beneficio es el dominante en los países católicos. Junto a ello, Lammert destaca la influencia que tienen otros factores como los partidos políticos, el grado de corporativismo, la densidad de los sindicatos, la frecuencia de las huelgas, el porcentaje de contribuyentes jubilados y la mayor o menor tasa de crecimiento económico<sup>1</sup>. Por su parte, Tavares (2004) utiliza un modelo probit que le permite concluir que los gobiernos de derechas son partidarios de recortes en el gasto y los de izquierdas de aumentos en los ingresos fiscales. Molina, Amate y Guarnido (2011) llegan a la misma conclusión en

<sup>1</sup> En los últimos tiempos se han realizado numerosos análisis sobre las estructuras fiscales, principalmente referidas a los países desarrollados, centrandose su atención en la composición de los paquetes impositivos, en la búsqueda de equilibrios presupuestarios y en la convergencia de los diversos sistemas fiscales, en este caso, muy influenciados por la posible aproximación tributaria entre los países de la Unión Europea. Ver, entre otros, Boscá, García y Taguas (2005), Mierau y otros (2007), Maroto-Illera y Mulas-Granados (2001), Mulas-Granados (2003), Esteve, Sosvilla y Tamarit (2008), Hallerberg y otros (2004) y Pirttilä (2000). Todos ellos se han ocupado de las variables institucionales más relevantes e influyentes en la evolución de la presión fiscal aun cuando, como se ha señalado, no haya sido tal el objetivo principal de los mismos. El trabajo de Alesina y Perotti (1996) puede considerarse primordial, pues supuso un gran incentivo a este tipo de análisis, pese a que su objetivo principal fue analizar los efectos sobre el crecimiento de la desigualdad de la renta.

---

el caso de los países europeos, ya que aquellos en donde gobiernan partidos de izquierdas tienden a presentar una mayor presión fiscal.

La inclusión de otro tipo de variables, como es el caso de las institucionales, en los trabajos empíricos que estudian la presión fiscal es relativamente reciente, centrándose en su mayoría, en el análisis de los países en vías de desarrollo. Aun así, algunos investigadores ya le otorgaban a las instituciones un papel muy importante en la elaboración de los sistemas fiscales antes de que se produjera el boom del neoinstitucionalismo. De esta forma, Kaldor (1963) argumentó que las instituciones políticas son fundamentales para el éxito de cualquier reforma fiscal. En este mismo sentido, Bird (1989) destaca la importancia que tiene la dimensión de la administración tributaria en la obtención de un sistema fiscal eficiente en los países en vías de desarrollo y en transición.

Cheibub (1998) hace un análisis para determinar en qué medida afecta el régimen político a la capacidad de recaudar impuestos, llegando a la conclusión de que el efecto es nulo, con lo que la preocupación por la inestabilidad política dentro de los regímenes democráticos es infundada a la hora de obtener una mayor o menor recaudación fiscal. Sin embargo, Torgler (2005) demuestra que en países más democráticos, los contribuyentes tienen mayor disposición al pago de impuestos. Por otro lado, Benhabib y Przeworski (2006) sostienen que, aunque un régimen más democrático lleva a la aplicación de políticas más redistributivas, estas no se mantienen en sociedades con niveles altos de desigualdad, ya que las élites no aceptan política redistributivas extremas. Molina, Amate y Guarnido (2011) coinciden con Cheibub en que el régimen político no es determinante para una mayor o menor presión fiscal. Para estos autores, una mayor democracia no lleva consigo una mayor presión fiscal, con lo que no es tan importante el sistema político, sino quien gobierna, ya que, como hemos señalado anteriormente, estos autores destacan que los gobiernos de izquierdas hacen aumentar la presión fiscal.

Los últimos autores mencionados utilizan otras variables institucionales en el análisis que realizan sobre los determinantes de la presión fiscal en los países europeos. En este sentido, la libertad económica tiene un efecto positivo sobre la presión fiscal, con lo que la protección de los derechos de propiedad, un menor grado de corrupción y la solidez de la política fiscal hacen aumentar la presión fiscal. Asimismo, destacan la importancia de la calidad de la infraestructura institucional a la hora de aumentar

la presión fiscal. Por otro lado, estos autores introducen en su análisis variables geográficas, concluyendo que la pertenencia a la zona euro ha ejercido un efecto positivo sobre la presión fiscal, con lo que los compromisos a los que estos países han tenido que llegar para compartir la moneda en lo que se refiere al saneamiento de la cuentas públicas, ha hecho que aumente la presión fiscal en la zona. Finalmente, la vecindad, tanto entre los países nórdicos como entre los países mediterráneos, resulta en una mayor presión fiscal en estos países, aunque el efecto sobre la presión fiscal es mayor en el caso de los países nórdicos que en el caso de los países mediterráneos.

Pese a las referencias apuntadas, hay pocos trabajos empíricos sobre la presión fiscal y sus determinantes, si los comparamos con los existentes desde el punto de vista del gasto público. Aun así, los estudios sobre la presión fiscal muestran que aquellos países más desarrollados presentan mayores tasas de presión fiscal, evidenciando que el papel del Estado a través de la fiscalidad y el desarrollo económico están estrechamente ligados. Asimismo, el régimen político no tiene un efecto significativo sobre la presión fiscal. El análisis de los estudios realizados sobre la presión fiscal sugieren que no es tan importante si el país en cuestión es democrático o no, sino que es más relevante quien gobierna y cómo gobierna, es decir, aquellos gobiernos de izquierdas que luchan eficazmente contra la corrupción, que protegen los derechos de propiedad y que aplican una política sólida en materia fiscal muestran una mayor presión fiscal que aquellos que no lo hacen y, de esta forma, pueden ofrecer una mayor protección social a la sociedad.

### Referencias bibliográficas

- ALBI, E.; GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. y ZUBIRI, I. (2004): *Economía Pública I*. Ariel.
- ALESINA, A. y PEROTTI, R. (1996): «Income Distribution, Political Instability, and Investment». *European Economic Review*, 40.
- BAHL, R.W. (1971): «A Regression Approach to Tax Effort and Tax Ratio Analysis». *IMF Staff Papers*, 18, págs. 570-612.
- BENHABIB, J., y PRZEWORSKI, A. (2006): «The Political Economy of Redistribution under Democracy». *Economic Theory*, 29, págs. 271-290.
- BIRD, R.M. (1976): «Assessing Tax Performance in Developing Countries: A Critical Review of the Literature». *FinanzArchiv*, 34, págs. 244-265.

- BIRD, R.M. (1989): «The Administrative Dimension of Tax Reform in Developing Countries», en Malcom Gillis (ed.), *Tax Reform in Developing Countries*. Durham, Duke University Press.
- BOSCA, J.E.; GARCÍA, J.R. y TAGUAS, D. (2005): *La Fiscalidad en la OCDE*. Ministerio de Economía y Hacienda. DT 2005-06.
- CHEIBUB, J.A. (1998): «Political Regimes and the Extractive Capacity of Governments: Taxation in Democracies and Dictatorships». *World Politics*, 50, págs 349-376.
- CHELLIAH, R.J.; BAAS, H.J. y KELLY, M.R. (1975): *Tax Ratios and Tax Effort in Developing Countries, 1969-71*. IMF Staff Papers, 22, págs 187-205.
- EASTERLY, W. y REBELO, S. (1993): «Fiscal Policy and Economic Growth. An Empirical Investigation». *Journal of Monetary Economics*, 32.
- ESHAG, E. (1983): *Fiscal and Monetary Policies and Problems in Developing Countries*. Cambridge, Cambridge University Press.
- ESTEVE, V.; SOSVILLA, S. y TAMARIT, C. (2008), «Convergence on Fiscal Pressure across UE Countries». *Applied Economics Letter*, 6, pág. 6.
- FEENBERG, D. R. y ROSEN, H. S. (1987): «Tax Structure and Public Sector Growth». *Journal of Public Economics*, 32.
- HALLERBERG, M.; STRAUCH, R., y VON HAGEN, J. (2004): «The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries». European Central Bank, WP 419.
- HINRICHS, H. H. (1966): *A General Theory of Tax Structure Change During Economic Development*. Law School of Harvard University.
- KALDOR, N. (1963): «Will Underdeveloped Countries Learn to Tax?». *Foreign Affairs*, 41, págs. 410-19.
- LAMMERT, C. (2004): *Modern Welfare State under Pressure: Determinants of Tax Policy in a Globalizing World*. IRPP, WP 2004-01.
- LOTZ, J. R., y MORSS, E. R. (1970): «A Theory of Tax Level Determinants for Developing Countries». *Economic Development and Cultural Change*, 18(3), pág. 328.
- MAROTO-ILLERA, R., y MULAS-GRANADOS, C. (2001), *Duration of Fiscal Consolidation in the European Union*. FEDEA, DT 2001-19.
- MIERAU, J.; JONG-A-PIN R. y DE HANN, J. (2007): «Do Political Variables Affect Fiscal Policy Adjustment decisions? New Empirical Evidence». *Public Choice*, 133.
- MOLINA, A.; AMATE, I. y GUARNIDO, A. (2011). «Economic and Institutional Determinants in Fiscal Pressure. An application to the European case». Próxima publicación en *Journal of Economic Issues*.
- MULAS-GRANADOS, C. (2003): «The Political and Economic Determinants of Budgetary Consolidation in Europe». *European Political Economy Review*, 1.
- MUSGRAVE, R.A. (1969): *Fiscal Systems*. New Haven, Yale University Press.
- PEACOCK, A.T. y WISEMAN, J. (1961): *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*. 2ª ed. Allen & Unwin.
- PIRTTILÄ, J. (2000): *Fiscal Policy and Structural Reforms in Taxation Economies: An Empirical Analysis*. Bank of Finland, DP 5-2000.
- PUVIANI, A. (1903): *Teoria della Illusione Finanziaria*. Sandron.
- TAIT, A. A., GRATZ, W. L. M. y EICHENGREEN, B.J. (1979): «International Comparisons of Taxation for Selected Developing Countries», 1972-76. IMF Staff Papers, 26(1), págs. 123-156.
- TANZI, V. (1992): «Structural Factors and Tax Revenue in Developing Countries: A Decade of Evidence», en I. Goldin and L.A. Winters (eds.), *Open Economies: Structural Adjustment and Agriculture*. Cambridge: Cambridge University Press, págs. 267-281.
- TAVARES, J. (2004): «Does Right or Left Matters? Cabinets, Credibility and Fiscal Adjustment». *Journal of Public Economic*, 88.
- TORGLER, B. (2005): «Tax Morale and Direct Democracy». *European Journal of Political Economy*, 21(2), págs. 525-531.
- WALLACE, S. y BAHL, R.W. (2005): «Public Financing in Developing and Transition Countries». *Public Budgeting and Finance*, 25 (4), págs. 83-98.