

ENCUENTRO DE
ECONOMIA
PUBLICA



Departamento de Teoría Económica y Economía Política
Universidad de Sevilla
Sevilla 9, 10 de febrero de 1995

COMUNICACIÓN

*Visibilidad de los ingresos públicos por niveles territoriales de gobierno:
Análisis internacional*

Salvador CASTRO MAFÉ

Departamento de Economía Aplicada. Facultad de Económicas. Universidad de Valencia

III ENCUENTRO DE ECONOMÍA PÚBLICA

Universidad de Sevilla

9 y 10 de Febrero de 1996

VISIBILIDAD DE LOS INGRESOS PÚBLICOS POR NIVELES TERRITORIALES DE GOBIERNO: ANÁLISIS INTERNACIONAL

Salvador Castro Mafé

Unidad de Investigación de Hacienda Pública y Economía del Sector Público

Departamento de Economía Aplicada

Universidad de Valencia

e-mail: castros@mozart.econom.uv.es

1. INTRODUCCIÓN:

Se puede definir el concepto de ilusión fiscal como la percepción sistemáticamente sesgada de los parámetros fiscales, debido a un error o ignorancia del lado de la demanda o por una conducta abusiva del lado de la oferta. Es decir, el sesgo sistemático en la percepción por parte de los individuos del tamaño de la carga de los impuestos y otros ingresos soportados por ellos y los beneficios recibidos del gasto público, y su influencia sobre las decisiones del gasto público sobre diferentes instituciones de decisión colectiva. La ilusión fiscal, tanto de los ingresos como de los gastos públicos, puede por tanto modificar las decisiones presupuestarias.

Esta comunicación propone un índice para medir la visibilidad fiscal de los ingresos públicos y lo aplica a los países pertenecientes a la Unión Europea.

Son varios los autores que han investigado sobre el "muy seductor, pero empíricamente esquivo, fenómeno de la *ilusión fiscal*", en palabras de Oates (1988). Desde los inicios históricos de Puviani (1903), con un impulso por parte de James Buchanan (1967), el problema de la ilusión fiscal se ha abordado desde varias perspectivas.

Los trabajos más recientes sobre ilusión fiscal tienen un carácter marcadamente empírico: intentan encontrar manifestaciones concretas de la ilusión fiscal en las estructuras y elecciones fiscales.

Se han considerado básicamente cinco tipos de ilusión fiscal en las investigaciones sobre dicho tema:

a) Complejidad de la estructura fiscal.

De acuerdo con esta hipótesis, cuanto más complejo es el sistema fiscal, más difícil es para el contribuyente determinar el "precio fiscal" de los gastos públicos y más fácil es que subestime la carga fiscal asociada con los programas públicos.

Richard Wagner (1976) empleó el índice de Herfindahl para medir la ilusión fiscal. Dicho índice ha sido muy utilizado para medir el grado de concentración en el entorno de organizaciones industriales. La estimación de Wagner, al introducir este concepto, determinó

una importante y significativa relación negativa entre la simplicidad fiscal y los gastos públicos locales.

Como consecuencia, un sistema de ingresos menos complejo se espera que coincida con un menor nivel de gastos públicos locales.

El índice de Herfindahl se ha empleado en otros estudios posteriores para medir la ilusión fiscal: Munley y Greene (1978), Clotfelter (1976), Pommerehne y Schneider (1978), Baker (1983) y Breeden y Hunter (1985).

2. Ilusión del arrendatario con respecto a la fiscalidad de la propiedad.

Hace referencia a la actitud de los residentes no propietarios con respecto a los gastos públicos locales. Una variedad de autores han encontrado un resultado sorprendente: a igualdad de condiciones, las jurisdicciones con una fracción relativamente mayor de arrendatarios tienden a gastar más per cápita en servicios públicos locales. En este caso se habla de la *ilusión del arrendatario*. Los residentes no propietarios parecen más favorables a niveles altos de gasto local. Esto es consecuencia de la ilusión fiscal que sufren ya que olvidan que el impuesto sobre la propiedad les es trasladado a través del alquiler que pagan.

Varios autores que han estudiado esta forma de ilusión fiscal son Martínez-Vázquez (1983), Bergstrom y Goodman (1973).

3. Elasticidad de la renta de la estructura fiscal.

La elasticidad de la renta ha sido manifestada por Buchanan (1967), que argumenta que en un periodo de rápido incremento del producto nacional, las instituciones fiscales tenderán a generar un mayor volumen de gasto público.

La recaudación impositiva se incrementa no por un aumento en los tipos impositivos sino de forma automática. Dichas ganancias automáticas en los ingresos provienen de la existencia de crecimiento económico y de la inflación y permiten incurrir en una serie adicional de gastos que no hubieran sido aceptados si el incremento de los ingresos correspondientes hubiera sido aprobado por una legislación específica. La indiciación del impuesto sobre la renta contribuye a eliminar este problema.

Otros autores que han investigado sobre este tema son Oates (1975), DiLorenzo (1982), Baker (1983), Breeden y Hunter (1985).

4. Ilusión de la deuda.

Otra forma potencial de ilusión fiscal hace referencia a la elección entre financiación con impuestos o con deuda. El argumento es que los individuos perciben más los costes de programas públicos si los pagan a través de impuestos que si se financian con deuda pública. Hay una amplia literatura que aborda el tema: Barro (1974), Daly (1969), Oates (1972). La proposición central es que la ilusión fiscal se presenta cuando los contribuyentes tienden a subestimar el valor presente descontado de sus futuras obligaciones fiscales bajo la financiación por medio de deuda pública.

5. El efecto de adherencia o de "papel matamoscas".

Este fenómeno se ha observado en algunos estudios econométricos sobre transferencias intergubernamentales. En tales trabajos se ha determinado que hay una propensión significativamente grande para las instituciones receptoras de subvenciones a incrementar el gasto público en respuesta a transferencias incondicionadas intergubernamentales.

Los electores observan una reducción en los impuestos necesarios para financiar los programas de gasto local y el resultado es una inclinación de una parte del electorado local a soportar niveles más altos de gasto público que si percibieran correctamente los parámetros fiscales relevantes.

Algunos autores que han estudiado este aspecto de la ilusión fiscal son: Bradford y Oates (1971), Courant, Gramlich y Rubinfeld (1979).

La ilusión de la carga fiscal se interpreta incluso en la más reciente literatura casi siempre como una subestimación sistemática de la carga de los individuos debido a la **limitada visibilidad de los ingresos públicos fiscales**.

Se pueden analizar tres **causas de visibilidad restringida** de la carga fiscal:

1ª) El coste de información debido al modo de establecer los ingresos públicos. Mientras que los ingresos públicos que recaen directamente sobre los individuos son relativamente visibles, otros impuestos sobre transacciones comerciales, por ejemplo, son mucho menos aparentes. Así, un incremento en el impuesto sobre propiedad o en el impuesto sobre la renta es percibido de forma más directa por el contribuyente, y por lo tanto genera una mayor oposición que un incremento en cualquier impuesto indirecto, especialmente si tal impuesto se añade al coste en las primeras etapas de producción, y no aparece como un complemento en la factura final que se presenta al consumidor. Cuanto menos visibles sean los impuestos más fácil es que el gasto público sea considerado poco costoso, lo que acaba conduciendo a una excesiva expansión del mismo.

2ª) El coste de información debido al período. Parece razonable que los impuestos pagados sólo en intervalos relativamente grandes (por ejemplo una vez al año) y en grandes cantidades, se perciban más que aquellos que son recaudados en pequeñas cantidades de dinero, de forma regular.

3ª) El coste de información debido a la complejidad del sistema impositivo. El individuo tiene más dificultades de poder conseguir una imagen precisa de su carga fiscal total cuando la estructura de ingresos es compleja, aunque la carga fiscal real pueda ser la misma.

En cualquier caso, es conveniente disponer de *indicadores lógicos y generales* que permitan cuantificar, lo más exactamente posible, qué niveles de visibilidad fiscal alcanzan los niveles de gobierno supranacional, central, estatal y local de los distintos países a estudiar.

Esta comunicación, con respecto a los distintos niveles territoriales de administraciones públicas de cualquier país

A) Presenta algunos indicadores que permiten realizar medidas en el tiempo y en el espacio del índice de visibilidad fiscal y comparaciones para valorar sistemáticamente la calidad

de los subsistemas y sistemas de ingresos públicos de los países miembros de la Unión Europea como instrumentos para la eficiente recolocación de recursos económicos.

- B) Avanza estimaciones sistemáticas sobre la visibilidad fiscal para subsistemas y sistemas de ingresos públicos en los países miembros de la Unión Europea mostrando a) bajos valores de la visibilidad de los ingresos para todos los países y b) las altas divergencias que existen entre ellos.

Las implicaciones políticas parecen claras: se pueden lograr mejoras en la asignación eficiente de los recursos mediante cambios o reformas encaminados a elevar el valor de la visibilidad fiscal de los ingresos públicos y hacer que los sistemas y subsistemas fiscales internos alcancen mayores valores.

2. METODOLOGÍA:

2.1. Fuente estadística usada:

Este trabajo de investigación ha limitado su campo de estudio y de aplicación de resultados y conclusiones a los países pertenecientes a la Unión Europea. La utilización de la serie de anuarios constituida por *Government Finance Statistics Yearbook* presentaba dos tipos de limitaciones:

- a) Las cifras publicadas se refieren a flujos de caja, y, por consiguiente, se alejan del criterio de devengo en el que se basan tanto las contabilidades públicas como las contabilidades nacionales.
- b) Los agregados del gobierno general consolidado no eran directamente ni fácilmente derivables en todos los casos a partir de las cifras desglosadas por niveles territoriales de gobierno.

Sin embargo, ésta fue la fuente básica de información estadística empleada por las siguientes razones:

- 1.- Por presentar cifras desglosadas tanto de ingresos como de gastos referidas a todos y cada uno de los diferentes niveles de administraciones públicas con jurisdicción territorial, incluyendo, en su caso, el supranacional y el intermedio.
- 2.- Por el amplio grado de cobertura internacional, constituido por el conjunto de países miembros del Fondo.
- 3.- Por la regularidad -anual- y carácter específico -estadísticas financieras de los gobiernos- de la publicación utilizada.
- 4.- Por la metodología explícita y publicada empleada en la elaboración de los anuarios estadísticos, contenida en *A Manual on Government Finance Statistics*, editado en 1986 por dicho organismo internacional.

2.2. Indicadores de visibilidad fiscal:

Para cada periodo de tiempo y para cada tipo de ingreso público posible, se pueden determinar, de forma objetiva, los siguientes factores:

X = cantidad absoluta de ingresos en unidades monetarias

x = cantidad relativa de ingresos

v = grado de coacción del ingreso para el proveedor legal de este (voluntario ($v = 0$) o coactivo ($v = 1$))

p = grado de contraprestación específica del ingreso para el proveedor legal de éste: completa ($p = 0$) o nula ($p = 1$).

m = grado de información sobre el concepto del ingreso para el proveedor legal de éste: completa ($m = 1$) o nula ($m = 0$).

q = grado de información sobre la cuantía del ingreso para el proveedor legal de éste: completa ($m = 1$) o nula ($m = 0$).

i_M = nivel máximo de incidencia de la carga monetaria directa sobre el proveedor legal del ingreso.

i_p = nivel plausible de incidencia de la carga monetaria directa sobre el proveedor legal del ingreso.

i_m = nivel mínimo de incidencia de la carga monetaria directa sobre el proveedor legal del ingreso.

Por consiguiente, el *índice de visibilidad*, V , para cada tipo de ingreso público puede definirse como:

$$V = x \cdot v \cdot p \cdot m \cdot q \cdot i$$

En los cuadros de trabajo se han calculado seis estimaciones de visibilidad: por una parte las **estimaciones de visibilidad no ponderadas**, es decir, el producto de los factores v , p , m , q , i para cada ingreso público, representadas por la letra f y las **estimaciones de visibilidad ponderadas**, es decir, las anteriores estimaciones multiplicadas por el factor x que es el factor que mide la cantidad relativa del ingreso. En este caso se representan por la letra V . Se consideran hasta seis estimaciones debido a que en el factor de incidencia o traslación de la carga se manejan tres hipótesis de trabajo: la incidencia máxima, la incidencia plausible y la incidencia mínima.

3. RESULTADOS:

Debido a la brevedad del espacio se presentan los resultados correspondientes a España por niveles territoriales de gobierno y los de la Unión Europea referidos únicamente al nivel general de gobierno.

De acuerdo a los datos reflejados en el cuadro nº 1, donde se expresan las cifras correspondientes a España, se puede observar una estimación de visibilidad ponderada de los ingresos públicos correspondientes al nivel central consolidado que varía desde un máximo de un 11,83% hasta un mínimo de un 3,18%. El valor que hemos considerado más plausible sería de un 7,51%. Se puede apreciar también una estimación muy escasa de la visibilidad ponderada para los ingresos del nivel intermedio de gobierno, rondando valores entre 1,15% y 0,64%. El nivel local también se sitúa en niveles muy bajos, con un 5,84% en el caso más favorable. El nivel supranacional detenta unos valores parecidos a los del nivel central, en torno al 11,01% de máximo y el 7,81% de mínimo. El gobierno general consigue unos valores del 11,95% al 3,53%, con un valor plausible de 7,74%.

Si analizamos los países miembros de la Unión Europea, para el gobierno general de cada nación, se comprueban las grandes disparidades que existen entre ellos. Atendiendo al cuadro nº 2 y el gráfico nº 1, destacan los siguientes resultados:

a) El país con mayor visibilidad fiscal en sus ingresos públicos es Suecia, con unos valores que oscilan entre un 33,36% y un 7,07%, con un valor plausible de 20,22%.

- b) Junto con dicho país, pero sin obtener unos resultados tan altos, se sitúan otros dos países nórdicos como son Dinamarca (18,40%) y Finlandia (16,11%).
- c) A España le corresponde el lugar número 9 dentro del ranking de la Unión Europea, con los valores ya comentados antes (7,74%).
- d) El país con menos visibilidad fiscal es Portugal, con valores que oscilan entre un 6,29% y un 2,36%, con un valor plausible de 4,33%.
- e) Hay dos países de los que no se pueden obtener las cifras del gobierno general por falta de datos: Grecia e Italia.

4. **CONCLUSIONES:**

La calidad de los ingresos públicos de los sistemas y subsistemas fiscales como instrumentos de política económica para la eficiente asignación económica de los recursos entre los sectores público y privado varía en el tiempo y en el espacio como resultado de factores políticos y sociales.

Los índices de visibilidad fiscal definidos en las anteriores secciones de esta comunicación ofrecen una metodología general para medir la visibilidad fiscal de los ingresos públicos que permite realizar comparaciones entre los países miembros de la Unión Europea.

Las estimaciones obtenidas muestran:

1. En el caso de España unos valores del nivel general consolidado que nos sitúan en el puesto nº 9 entre los quince países europeos. Sin embargo, lo más llamativo es la estimación tan baja que corresponde a los gobiernos autonómicos (0,89%), y en menor medida, a los locales (3,51%), debida al tipo de ingresos públicos que obtienen tales niveles de gobierno, constituidos en gran parte por transferencias de los niveles superiores.
2. Bajos valores plausibles de visibilidad fiscal para todos los países, especialmente para Grecia, Luxemburgo y Portugal. Tales cifras surgen de la concurrencia de varios factores tales como la no coactividad, la existencia de contraprestación de algunos ingresos, la falta de información sobre el concepto y cuantía de algunos ingresos, la parcial traslación de la carga, las transferencias intergubernamentales, etc.
3. Divergencias significativas entre los valores obtenidos por los gobiernos generales más visibles (Suecia, 20,22%; Dinamarca, 18,40% y Finlandia, 16,11%) y los tres últimos (Austria, 6,58%; Luxemburgo, 6,06% y Grecia, 4,33%).

Las implicaciones políticas de estas estimaciones apuntan a que los países europeos pueden ser más eficientes e integrados: los valores de visibilidad fiscal de sus ingresos son bajos en general, y se podría lograr una mejor asignación de los recursos implementando reformas que conduzcan a a) elevar los valores de la visibilidad fiscal de los ingresos y b) hacer que los sistemas y subsistemas fiscales internos converjan a unos valores más altos.

BIBLIOGRAFÍA

- BAKER. S.H (1983). "The determinants of median voter tax liability: an empirical test of the fiscal illusion hypothesis". *Public Finance Quarterly*. 11(1). January. pages 95-108
- BARRO. R.J (1974) "Are government bonds net wealth?". *Journal of Political Economy*. 82. November-December. pages 1095-1117

BERGSTROM, T.C. & GOODMAN, R.P. (1974): "Private demands for public goods", American Economic Review, 63, June, pages 280-296.

BRADFORD, D. & OATES, W. (1971): "The analysis of revenue sharing in a new approach to collective fiscal decisions", Quarterly Journal of Economics, 85, April, pages 416-439.

BREEDEN, C.H. & HUNTER, W.J. (1985): "Tax revenue and tax structure", Public Finance Quarterly, 13, pages 216-224.

BUCHANAN, J.M. (1967): Public Finance in Democratic Process, University of North Carolina Press, Chapel Hill.

CLOTFELTER, C.T. (1976): "Public spending for higher education: an empirical test of two hypotheses", Public Finance, 31, pages 177-195.

COURANT, P.G., GRAMLICH, E., & RUBINFELD, D. (1979): "The stimulative effects of intergovernmental grants: or why money sticks where it hits", en MIESZKOWSKI, P & OAKLAND, W. (eds.), Fiscal Federalism and Grants-in-Aid, The Urban Institute, Washington, D.C., pages 5-21.

DALY, G.G. (1969): "The burden of the debt and future generations in local finance", Southern Economic Journal, 36, July, pages 44-51.

DILORRENZO, T.J. (1982): "Utility profits, fiscal illusion, and local public expenditures", Public Choice, 38(3), pages 243-252.

MARTINEZ-VAZQUEZ, J. (1983): "Renters' illusion or savvy?", Public Finance Quarterly, 11, pages 237-243.

MUNLEY, V.G. & GREENE, K.V. (1978): "Fiscal illusion, the nature of public goods, and equation specification", Public Choice, 33(1), pages 95-100.

OATES, W.E. (1972): Fiscal federalism, Harcourt Brace Jovanovich, New York. Versión castellana en Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977.

OATES, W.E. (1975): "Automatic increases in tax revenues - the effect on the size of the public budget", en OATES, W. (ed.), Financing the New Federalism: Revenue Sharing, Conditional Grants, and Taxation, Johns Hopkins University Press, Baltimore, pages 129-160.

OATES, W.E. (1988): "On the nature and measurement of fiscal illusion: a survey", en OATES, W.E., Studies in Fiscal Federalism. Economists of the Twentieth Century series, Elgar, Aldershot, U.K. and Brookfield, Vt., pages 431-448.

POMMERHNE, W.W. & SCHNEIDER, F. (1978): "Fiscal illusion, political institutions, and local public spending", Kyklos, 31(3), pages 381-408.

PUVIANI, A. (1903) Teoria della Illusione Finanziaria. Remo Sandon, Milan. Existe versión castellana en Teoria de la Ilusion Financiera. Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda, Madrid, 1972.

ROIG, M. (1995) "Visibility of fiscal systems of European Union Member countries by territorial levels of government: an assessment methodology and some empirical estimates". ponencia presentada en el International Institute of Public Finance 51st Congress. Lisboa, 21-24 de agosto de 1995.

WAGNER, R.E. (1976) "Revenue structure, fiscal illusion, and budgetary choice" Public Choice 25(25), Spring, pages 45-61.

ANEXO

CUADRO N° 1
VISIBILIDAD FISCAL
ESPAÑA, 1991

NIVELES DE GOBIERNO	Estimaciones de visibilidad no ponderadas			Estimaciones de visibilidad ponderadas		
	f_M	f_p	f_m	V_M	V_p	V_m
Gobierno central consolidado	66,88%	43,09%	19,30%	11,83%	7,51%	3,18%
Gobierno estatal, regional o provincial	15,20%	11,89%	8,58%	1,15%	0,89%	0,64%
Gobierno local	43,08%	27,07%	11,07%	5,84%	3,51%	1,17%
Gobierno supranacional	37,01%	28,98%	20,96%	11,01%	9,41%	7,81%
GOBIERNO GENERAL	64,33%	41,99%	19,65%	11,95%	7,74%	3,53%

Notas:

- f_M = índice de visibilidad máxima no ponderada del ingreso para el proveedor legal de éste.
- f_p = índice de visibilidad plausible no ponderada del ingreso para el proveedor legal de éste.
- f_m = índice de visibilidad mínima no ponderada del ingreso para el proveedor legal de éste.
- V_M = estimación máxima ponderada de la carga del ingreso para el proveedor legal de éste.
- V_p = estimación plausible ponderada de la carga del ingreso para el proveedor legal de éste.
- V_m = estimación mínima ponderada de la carga del ingreso para el proveedor legal de éste.

Fuente: elaboración propia a partir de datos en Government Finance Statistics Yearbook 1994, Volume XVIII, International Monetary Fund, Washington, 1994.

CUADRO N° 2
VISIBILIDAD FISCAL DEL GOBIERNO GENERAL

MIEMBROS UNIÓN EUROPEA	Estimaciones de visibilidad no ponderadas			Estimaciones de visibilidad ponderadas		
	f_M	f_p	f_m	V_M	V_p	V_m
ALEMANIA, 1992	53,12%	36,13%	19,14%	9,91%	6,86%	3,80%
AUSTRIA, 1992	62,37%	43,77%	25,17%	9,05%	6,58%	4,12%
BÉLGICA, 1992	69,09%	46,97%	24,85%	13,11%	9,10%	5,09%
DINAMARCA, 1993	68,22%	50,86%	33,50%	24,16%	18,40%	12,63%
ESPAÑA, 1991	64,33%	41,99%	19,65%	11,95%	7,74%	3,53%
FINLANDIA, 1990	68,88%	45,58%	22,28%	26,06%	16,11%	6,16%
FRANCIA, 1992	66,17%	44,76%	23,36%	14,77%	10,18%	5,59%
GRECIA, 1993						
IRLANDIA, 1991	63,93%	46,06%	28,19%	13,13%	9,98%	6,83%
ITALIA, 1993						
LUXEMBURGO, 1991	55,84%	38,11%	20,38%	8,32%	6,06%	3,79%
PAÍSES BAJOS, 1993	62,77%	44,33%	25,89%	11,54%	8,56%	5,58%
PORTUGAL, 1989	55,24%	37,32%	19,39%	6,29%	4,33%	2,36%
REINO UNIDO, 1992	63,11%	44,51%	25,90%	11,14%	7,99%	4,85%
SUECIA, 1992	71,75%	44,63%	17,51%	33,36%	20,22%	7,07%

Notas: la notación es equivalente a la del gráfico n° 1. Datos no disponibles para este nivel de gobierno en Grecia e Italia.

Fuente: elaboración propia a partir de datos en Government Finance Statistics Yearbook 1994, Volume XVIII, International Monetary Fund, Washington, 1994.

GRÁFICO N° 1

**VISIBILIDAD FISCAL
GOBIERNO GENERAL: RANKING V_p**

