

**PERCEPTIBILIDAD Y (CO)RESPONSABILIDAD FISCALES DE LOS  
DIVERSOS NIVELES DE ADMINISTRACIONES PUBLICAS: PROBLEMAS  
GENERALES DE MEDICION Y APLICACION AL CASO DE  
CASTILLA Y LEON**

**Miguel ROIG ALONSO**

**Unidad de Investigación de Hacienda Pública y Economía del Sector Público  
Universitat de València**

**1.- INTRODUCCION:**

Condición necesaria -aunque no suficiente- para una eficiente asignación de recursos entre los sectores privado y público de una economía -y, dentro de éste, entre los diversos niveles de gobierno- es que el ciudadano conozca y perciba tanto la carga de los tributos con que financia los gastos de los múltiples agentes públicos como el beneficio de los bienes y servicios que recibe, a cambio de sus tributos, de cada uno de tales agentes.

El grado en que los sistemas fiscales vigentes contribuyen al cumplimiento de la condición anterior varía, entre otras circunstancias, en función tanto de la posible divergencia entre las identidades del sujeto activo de un tributo y del que provee bienes y servicios públicos financiados total o parcialmente con la recaudación de tal exacción como de los mecanismos de ilusión financiera que, según sus características y naturaleza, puede incorporar cada clase de ingreso público. La (co)responsabilidad fiscal de la administración ante el administrado, combinada con la perceptibilidad o visibilidad de la carga de los ingresos públicos por el ciudadano, es, pues, una magnitud relevante que se hace preciso determinar.

Por otra parte, el grado de perceptibilidad del beneficio del gasto público por el administrado, consumidor o usuario también varía en función de la naturaleza del servicio o bien que se le provee públicamente mediante la ejecución de los presupuestos de los diversos niveles de gobierno.

El objeto de esta contribución es exponer brevemente algunos criterios que pueden orientar en la construcción teórica de sendos índices generales con los que medir y llevar a cabo comparaciones espaciales y temporales de (co)responsabilidad / perceptibilidad de los sistemas de ingresos y gastos públicos, aplicando tales índices al caso de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, sin perjuicio del ulterior perfeccionamiento de las ponderaciones y componentes iniciales de dichos indicadores.

**2.- INDICE DE (CO)RESPONSABILIDAD / PERCEPTIBILIDAD FISCAL:**

En general, para cada nivel,  $L$ , de administraciones públicas territoriales de un país, puede calcularse un índice de (co)responsabilidad / perceptibilidad fiscal,  $I_L^T$ , tal que

$$0 \leq I_L^T \leq 1$$

basado en la siguiente fórmula:

$$I_L^T = \sum_{i=1}^n x_{iL}^T y_{iL}^T z_{iL}^T$$

donde:

$n$  = número de clases posibles de ingresos para el nivel  $L$  de administraciones públicas territoriales;

$x_{iL}^T$  = importancia financiera relativa del ingreso de clase  $i$  para el nivel  $L$  de administraciones públicas territoriales, tal que  $i = 1, \dots, n$ ; es decir:

$$x_{iL}^T = \frac{R_{iL}^T}{\sum_{i=1}^n R_{iL}^T}$$

siendo  $R_{iL}^T$  = ingresos absolutos por el concepto  $i$  para el nivel  $L$  de administraciones públicas territoriales;

$y_{iL}^T$  = perceptibilidad, o grado de percepción por el contribuyente, de la carga del ingreso  $i$ , propio del nivel  $L$  de administraciones públicas, tal que

$$0 \leq y_{iL}^T \leq 1$$

$z_{iL}^T$  = grado de correspondencia entre los niveles de administraciones públicas receptor y destinatario de los ingresos de clase  $i$ , tal que:

a)  $z_{iL}^T = 0$  cuando el nivel de administraciones públicas que inicialmente recibe los ingresos de clase  $i$  es distinto del nivel de administraciones públicas que finalmente los empleará;

b)  $z_{iL}^T = 1$  cuando el nivel de administraciones públicas que inicialmente recibe los ingresos de clase  $i$  es el mismo nivel de administraciones públicas que finalmente los empleará.

En un caso límite de que los  $n$  tipos de ingresos de un nivel  $L$  de administraciones públicas territoriales se reciben, por ejemplo, en forma de transferencias procedentes de otro nivel de administraciones públicas territoriales,

$$I_L^T = \sum_{i=1}^n x_{iL}^T y_{iL}^T z_{iL}^T = 0$$

puesto que  $z_{iL}^T = 0$  para todo  $i$ .

En otro caso límite en que los  $n$  tipos de ingresos de un nivel  $L$  de administraciones públicas territoriales se reciben, por ejemplo, en forma de impuestos personales autoliquidables y propios,

$$I_L^T = \sum_{i=1}^n x_{iL}^T y_{iL}^T z_{iL}^T = \sum_{i=1}^n x_{iL}^T = \sum_{i=1}^n \frac{R_{iL}^T}{\sum_{i=1}^n R_{iL}^T} = \frac{1}{\sum_{i=1}^n R_{iL}^T} \sum_{i=1}^n R_{iL}^T = 1$$

puesto que  $y_{iL}^T = 1$  para todo  $i$  y  $z_{iL}^T = 1$  para todo  $i$ .

Por consiguiente, los valores de  $I_L^T$  se hallarán siempre acotados entre 0 y 1, al encontrarse los de los componentes  $x_{iL}^T$ ,  $y_{iL}^T$ ,  $z_{iL}^T$  igualmente comprendidos entre dichos extremos.

### **3.- NATURALEZA DE LOS BIENES Y SERVICIOS DE PROVISION PUBLICA:**

Puede demostrarse que el beneficio social de un bien o servicio de provisión pública es igual a su coste cuando se cumplen simultáneamente tres condiciones:

A) Los recursos de la economía se hallan eficientemente asignados (en el sentido

paretiano del término) tanto entre los sectores privado y público de una economía como dentro de cada uno de ellos.

B) La producción - privada o pública - de los bienes y servicios de tal economía es igualmente eficiente (mínimo coste).

C) La producción tiene lugar con rendimientos constantes a escala.

Cuando uno o varios de los requisitos anteriores se incumplen, se hace preciso rectificar al alza o a la baja los costes de provisión de un bien o servicio público para aproximarlos a lo que puede ser el beneficio que la sociedad deriva de su provisión.

En cualquier caso, siempre resulta factible tomar, como primera aproximación del beneficio social de un bien o servicio de provisión pública, su coste, tratando de imputar éste a sus beneficiarios mediante la aplicación de un conjunto de criterios que tengan en cuenta la heterogénea naturaleza técnica de dicho bien o servicio. A tal efecto, cabe recordar que todo bien o servicio de provisión pública puede ser:

A) Público (consumo no rival), privado (consumo totalmente rival) o mixto (consumo parcialmente rival).

B) Intermedio (medio de producción) o final (medio de consumo).

A su vez, un bien o servicio final puede ser complementario, sustitutivo o independiente de la renta privada, y su incidencia sobre la redistribución personal de la renta y de la riqueza puede resultar regresiva o progresiva según los casos. Desde el punto de vista de la elasticidad renta de su demanda, un bien o servicio público sustitutivo suele ser inferior - coeficiente negativo -, en tanto que los bienes independientes y complementarios resultan normales - coeficientes positivos -.

Habitualmente el ciudadano, administrado o consumidor percibe bien el beneficio social de un bien o servicio privado de provisión pública (por ejemplo, una transferencia monetaria), de forma imperfecta el beneficio social de un bien o servicio mixto (por ejemplo, una prestación educativa o sanitaria) y muy incompletamente el beneficio social de un bien público (por ejemplo, defensa, orden jurídico, etc.); y, por tanto, tiene dificultades para valorar monetariamente algunos de los servicios o bienes de provisión pública que consume. El problema se complica mucho más si se tiene en cuenta tres tipos de factores:

A) Que muchos bienes y servicios de provisión pública (bienes complejos) son simultáneamente - o presentan componentes de - bienes intermedios y finales, públicos y privados, sustitutivos y complementarios de la renta personal, que se hace preciso identificar y medir por separado (por ejemplo, a través del denominado "parámetro de congestión" en el caso de los bienes y servicios mixtos entre privados y públicos).

B) Que tanto el número como la variedad de los bienes y servicios de provisión pública

son mucho mayores que los de los ingresos públicos, lo que hace complejo su análisis casuístico.

C) Que un bien o servicio puede ser provisto por un nivel de administración pública con los fondos recaudados y transferidos por otro nivel distinto de administraciones públicas.

De manera similar al caso de los ingresos públicos, puede construirse un índice de (co)responsabilidad / perceptibilidad fiscal,  $I_L^E$ , para los gastos presupuestarios, tal que

$$0 \leq I_L^E \leq 1$$

basado en la fórmula

$$I_L^E = \sum_{i=1}^n x_{iL}^E y_{iL}^E z_{iL}^E$$

donde:

$n$  = número de clases posibles de gastos para el nivel  $L$  de administraciones públicas territoriales;

$x_{iL}^E$  = importancia financiera relativa del gasto de clase  $i$  para el nivel  $L$  de administraciones públicas territoriales, tal que  $i = 1, \dots, n$ ; es decir:

$$x_{iL}^E = \frac{R_{iL}^E}{\sum_{i=1}^n R_{iL}^E}$$

siendo  $R_{iL}^E$  = gastos absolutos por el concepto  $i$  para el nivel  $L$  de administraciones públicas territoriales;

$y_{iL}^E$  = perceptibilidad, o grado de percepción por el contribuyente, del beneficio del gasto público  $i$ , propio del nivel  $L$  de administraciones públicas, tal que

$$0 \leq y_{iL}^E \leq 1$$

$z_{iL}^E$  = grado de correspondencia entre los niveles de administraciones públicas que inicialmente presupuestan y finalmente ejecutan el gasto público de clase  $i$ , tal que:

a)  $z_{iL}^E = 0$  cuando el nivel de administraciones públicas que inicialmente presupuesta el gasto público de clase  $i$  es distinto del nivel de administraciones públicas que finalmente lo ejecuta;

b)  $z_{iL}^E = 1$  cuando el nivel de administraciones públicas que inicialmente presupuesta el gasto público de clase  $i$  es el mismo nivel de administraciones públicas que finalmente lo ejecuta.

#### 4.- APLICACIÓN AL CASO ESPAÑOL:

Los valores del componente  $y_{iL}^T$ , perceptibilidad por el contribuyente de la carga del ingreso público  $i$ , propio del nivel  $L$  de administraciones públicas territoriales, pueden establecerse, inicial y provisionalmente, de acuerdo con la siguiente escala:

- |   |     |
|---|-----|
| A) Imposición directa, personal y auto-liquidable . . . . .   | 2/2 |
| (ejemplos: IPNPF y cuota diferencial del IRPF, para la administración central del Estado español).  |     |
| B) Imposición directa, personal y no auto-liquidable . . . . .  | 1/2 |
| (ejemplos: cotizaciones obreras a la Seguridad Social y retenciones en la fuente a cuenta del IRPF, para la administración central del Estado español). |     |
| C) Imposición directa real . . . . .  | 1/2 |
| (ejemplo: Impuesto sobre Bienes Inmuebles, para la administración municipal española).  |     |
| D) Imposición indirecta explícita . . . . .   | 1/2 |
| (ejemplo: IVA cuantificado en factura como partida independiente del precio, para la administración central del Estado español).                        |     |
| E) Imposición indirecta implícita e ingresos equivalentes . . . . .   | 0/2 |
| (ejemplos: imposición plurifásica en cascada oculta en el precio de los productos, renta de loterías públicas, renta de monopolios fiscales, etc.).     |     |
| F) Tasas . . . . .  | 1/2 |
| G) Contribuciones especiales . . . . .  | 1/2 |
| H) Endeudamiento público . . . . .  | 0/2 |
| I) Precios públicos . . . . .   | 1/2 |

|   |     |
|---|-----|
| J) Creación de dinero . . . . .   | 0/2 |
| K) Recargos impositivos . . . . . según tipo de impuesto recargado  |     |
| L) Ingresos generales de derecho privado . . . . .  | 0/2 |
| M) Multas y sanciones . . . . .   | 2/2 |
| N) Prestaciones personales y equivalentes coactivas . . . . .<br>(ejemplo: servicio militar obligatorio). | 2/2 |

Los valores del componente  $y_{IL}^E$ , perceptibilidad por el administrado, consumidor o usuario del beneficio del gasto público público  $i$ , propio del nivel  $L$  de administraciones públicas territoriales, pueden establecerse, inicial y provisionalmente, de acuerdo con la siguiente escala de valores medios:

|  |     |
|--|-----|
| A) Servicios de carácter general . . . . .<br>(Alta dirección del Estado y del gobierno; administración general; relaciones exteriores; justicia; protección y seguridad nuclear).   | 0/3 |
| B) Defensa, protección civil y seguridad ciudadana . . . . .<br>(Defensa; seguridad y protección civil).   | 1/3 |
| C) Seguridad, protección y promoción social . . . . .<br>(Seguridad y protección social; promoción social).  | 3/3 |
| D) Producción de bienes públicos de carácter social . . . . .<br>(Sanidad; educación; vivienda y urbanismo; bienestar comunitario; cultura; otros servicios comunitarios y sociales).  | 3/3 |
| E) Producción de bienes públicos de carácter económico . . . . .<br>(Infraestructuras básicas y transportes; comunicaciones; infraestructuras agrarias; investigación científica, técnica y aplicada; información básica estadística). | 3/3 |
| F) Regulación económica de carácter general . . . . .<br>(Regulación económica; regulación comercial; regulación financiera).  | 1/3 |
| G) Regulación económica de sectores productivos . . . . .<br>(Agricultura, ganadería y pesca; industria; energía; minería; turismo).   | 1/3 |
| H) Transferencias a otras administraciones públicas nacionales y supranacionales . . . . .<br>(Transferencias a las administraciones públicas territoriales; relaciones financieras y transferencias a las Comunidades Europeas).      | 0/3 |
| I) Deuda pública . . . . .   | 0/3 |

**5.- ESTIMACIONES INICIALES PARA CASTILLA Y LEON:**

A título ilustrativo, y limitándonos al caso del gobierno regional de Castilla y León, sendas primeras aproximaciones a la estimación de los valores de los dos índices generales de (co)responsabilidad / perceptibilidad anteriormente contruidos para ingresos y gastos públicos pueden obtenerse utilizando algunas de las cifras reflejadas en el Informe sobre la Financiación de las Comunidades Autónomas en 1990, de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, con lo que resulta:

**INGRESOS**

## A) Recursos de financiación incondicionada:

a) Participación en ingresos del Estado:

$$x_{1R}^T y_{1R}^T z_{1R}^T = (45929,8628/151706,8534) \times (0,29) \times 0 = \dots\dots\dots 0,00$$

b) Tributos cedidos (imposición sobre sucesiones, patrimonio de las personas físicas, transmisiones patrimoniales, actos jurídicos documentados, indirecta a extinguir, tasas sobre el juego):

$$x_{2R}^T y_{2R}^T z_{2R}^T = (32998,0000/151706,8534) \times (0,60) \times 0 = \dots\dots\dots 0,00$$

c) Tasas afectas a los servicios:

$$x_{3R}^T y_{3R}^T z_{3R}^T = (4428,3046/151706,8534) \times (1/2) \times 1 = \dots\dots\dots 0,01$$

d) Compensación transitoria:

$$x_{4R}^T y_{4R}^T z_{4R}^T = (10330,2000/151706,8534) \times (0,29) \times 0 = \dots\dots\dots 0,00$$

## B) Recursos de financiación condicionada:

a) Fondo de Compensación Interterritorial:

$$x_{5R}^T y_{5R}^T z_{5R}^T = (7971,900/151706,8534) \times (0,29) \times 0 = \dots\dots\dots 0,00$$

b) Subvenciones estatales corrientes (educación; trabajo; sanidad y consumo; asuntos sociales) y de capital (economía y hacienda; educación; agricultura):

$$x_{6R}^T y_{6R}^T z_{6R}^T = (10260,474/151706,8534) \times (0,29) \times 0 = \dots\dots\dots 0,00$$

c) Subvenciones CEE:

$$x_{7R}^T y_{7R}^T z_{7R}^T = (7635,171/151706,8534) \times 1/2 \times 0 = \dots\dots\dots 0,00$$

d) Convenios de inversión:

$$x_{8R}^T y_{8R}^T z_{8R}^T = (3849,831/151706,8534) \times 0,29 \times 0 = \dots\dots\dots 0,00$$

C) Recursos propios:

a) Operaciones de crédito:

$$x_{9R}^T y_{9R}^T z_{9R}^T = (28483,110/151706,8534) \times (0/2) \times 1 = \dots\dots\dots 0,00$$

$$I_R^T = \sum_{i=1}^9 x_{iR}^T y_{iR}^T z_{iR}^T \dots\dots\dots 0,01$$

GASTOS

a) Servicios de carácter general:

$$x_{1R}^E y_{1R}^E z_{1R}^E = (3669,890/150404,314) \times (0/3) \times 1 = \dots\dots\dots 0,00$$

b) Defensa, protección civil y seguridad ciudadana:

$$x_{2R}^E y_{2R}^E z_{2R}^E = (51,580/150404,314) \times (1/3) \times 1 = \dots\dots\dots 0,00$$

c) Seguridad, protección y promoción social:

$$x_{3R}^E y_{3R}^E z_{3R}^E = (18360,818/150404,314) \times (3/3) \times 1 = \dots\dots\dots 0,12$$

d) Producción de bienes públicos de carácter social:

$$x_{4R}^E y_{4R}^E z_{4R}^E = (46260,218/150404,314) \times (3/3) \times 1 = \dots\dots\dots 0,31$$

e) Producción de bienes públicos de carácter económico:

$$x_{5R}^E y_{5R}^E z_{5R}^E = (36695,906/150404,314) \times (3/3) \times 1 = \dots\dots\dots 0,24$$

f) Regulación económica de carácter general:

$$x_{6R}^E y_{6R}^E z_{6R}^E = (7990,284/150404,314) \times (1/3) \times 1 = \dots\dots\dots 0,02$$

g) Regulación económica de sectores productivos:

$$x_{7R}^E y_{7R}^E z_{7R}^E = (26178,238/150404,314) \times (1/3) \times 1 = \dots\dots\dots 0,06$$

h) Transferencias a administraciones públicas:

$$x_{8R}^E y_{8R}^E z_{8R}^E = (6677,000/150404,314) \times (0/3) \times 1 = \dots\dots\dots 0,00$$

i) Deuda pública:

$$x_{9R}^E y_{9R}^E z_{9R}^E = (4520,380/150404,314) \times (0/3) \times 1 = \dots\dots\dots 0,00$$

$$I_R^E = \sum_{i=1}^9 x_{iR}^E y_{iR}^E z_{iR}^E \dots\dots\dots 0,75$$

## 6.- CONCLUSIONES PROVISIONALES:

1ª.- El concepto de (co)responsabilidad fiscal de un agente público o nivel de administraciones públicas territoriales ante el ciudadano puede combinarse con el de perceptibilidad o visibilidad para éste de las cargas y de los beneficios que comportan los ingresos y gastos públicos en magnitudes que admiten diversidad de grados o intensidades, por lo que se hace preciso o conveniente estimarlas adecuadamente.

2ª.- El índice general

$$I_L = \sum_{i=1}^n x_{iL} y_{iL} z_{iL}$$

descrito en las secciones 2 y 3, de (co)responsabilidad / perceptibilidad del subsistema fiscal de cada nivel L de administraciones públicas territoriales de un país, trata de captar tanto la importancia relativa de cada tipo de ingreso y gasto, como su visibilidad para el contribuyente/consumidor y la correspondencia entre las identidades de los niveles de los agentes públicos que:

- a) obtienen inicialmente recursos financieros y finalmente los emplean en forma de gasto destinado al público;
- b) inicialmente presupuestan y finalmente ejecutan cada tipo de gasto público.

3ª.- Un ejercicio de aplicación inicial de dicho índice general (sobre la base de los valores provisionalmente asignados al factor  $y_{iL}$  en la sección IV) a los ingresos y gastos en 1990 de las Comunidad Autónoma de Castilla y León permite evidenciar que:

A) La (co)responsabilidad / perceptibilidad del subsistema de financiación de la Comunidad Autónoma de Castilla y León es prácticamente nula (1 por ciento, aproximadamente), debido, entre otros factores, a que los impuestos cedidos continúan siendo de titularidad estatal, a los volúmenes de las participaciones en los ingresos del Estado y de las transferencias condicionadas, al endeudamiento, a la escasa importancia relativa de las tasas y de las contribuciones especiales, etc.

B) El subsistema de financiación de la administración central del Estado (excluyendo organismos autónomos) presenta un grado de (co)responsabilidad / perceptibilidad fiscal de, aproximadamente, un 29 por ciento, situándose a la cabeza de todos los subsistemas fiscales que soportan los residentes en el Estado español.

4ª.- Por contra, la (co)responsabilidad / perceptibilidad del subsistema de gasto de la Comunidad Autónoma de Castilla y León alcanza una cota aproximada del 75 por ciento.

5ª.- La asimetría entre los valores anteriores para ingresos (0,01) y gastos (0,75) públicos pone de manifiesto la necesidad de corregir no sólo el actual subsistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común sino también el sistema fiscal general español en particular y los sistemas fiscales de la OCDE en general, reduciendo sensiblemente los mecanismos de ilusión fiscal que actualmente incorporan.

## BIBLIOGRAFIA

Advisory Commission on Intergovernmental Relations (1989): Significant Features of Fiscal Federalism. 1989 Edition, M-163-II, ACIR, Washington, D.C., August.

Banco de España (1991): Cuentas Financieras de la Economía Española (1981-1990), Banco de España, Madrid.

Bennet, R.J. (1987): "Tax assignment in multilevel systems of government: a political approach an the case of Spain", Environment and Planning C: Government and Policy, 5.

Carr, R. (1980): "The regional problems in Spain", en J.C. Boogman y G.N. Van Der Plaet (eds.): Federalism, History, and Current Significance of a Form of Government, Martinus Nijhoff, The Hague.

Castells, A. (1987): "Financing regional government in Spain: main trends and a comparative perspective", Environment and Planning C: Government and Policy, 5.

Fisher, R.C. (1988): State and Local Public Finance, Scott, Foresman and Co., Glenview, Illinois.

International Monetary Fund (1990): Government Finance Statistics Yearbook, vol. XIV.

Intervención General de la Administración del Estado (1990): Actuación Económica y Financiera de las Administraciones Públicas 1989, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

King, D. (1984): Fiscal Tiers: the Economics of Multilevel Government, Allen und Unwin, London.

McLure, C.E., Jr. (ed.) (1983): Tax Assignment in Federal Countries, Centre for Research on Federal Financial Relations, The Australian National University, Canberra.

Ortiz Calzadilla, R. (1990): "La hacienda pública española y la Comunidad Económica Europea", en Albi Ibáñez, E. (dir.), La Hacienda Pública en la Democracia, Editorial Ariel, Barcelona.

Roig Alonso, M. (1985): "La financiación de las autonomías y la solidaridad entre las administraciones públicas", Hacienda Pública Española, nº 95.

Roig Alonso, M. (1986): "Bases para un nuevo sistema de financiación de los municipios españoles", Hacienda Pública Española, nº 101.

Roig Alonso, M. (1987): "El endeudamiento de los distintos niveles de las

administraciones públicas españolas", Papeles de Economía Española, nº 33.

Roig Alonso, M. (1990): The 1990 Single European Market, Tirant lo Blanch, Valencia.

Roig Alonso, M. (1991): "La financiación de las Comunidades Autónomas: contexto y retos de una nueva etapa", Papeles de Economía Española, nº 48.

Roig Alonso, M. (1992): "Perceptibilidad y (co)responsabilidad fiscales: primera aproximación al caso español", Quaderns de Treball, Facultat de Ciències Econòmiques i Empresariales de la Universitat de València, nº 220, junio de 1992.

Solé Vilanova, J. (1990): "Regional and local finance in Spain: is fiscal responsibility the missing element?", en Robert J. Bennett (ed.), Decentralization, Local Governments, and Markets, Clarendon Press, Oxford.

Strasser, D. (1990): Les Finances de l'Europe, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris.