

LA VISIBILIDAD FISCAL DE LA CARGA DE LOS INGRESOS PÚBLICOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: EL CASO DE CASTILLA Y LEÓN

Miguel ROIG ALONSO

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

1. INTRODUCCION

Los sistemas de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y régimen foral experimentan cambios importantes como consecuencia del Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 23 de septiembre de 1996 y de los últimos pactos de la Administración pública central con los Gobiernos vasco y navarro.

A partir de la teoría del Federalismo Fiscal resulta posible demostrar que ambos modelos de financiación - común y foral - son ineficientes desde el punto de vista de la asignación de los recursos entre niveles territoriales de gobierno a causa de una insuficiente *visibilidad fiscal* de la carga monetaria directa de los ingresos públicos.

El objetivo de esta contribución es realizar un análisis y una valoración económicos de ambos modelos de financiación, ofreciendo una aproximación, con estimaciones cuantificadas, de las magnitudes aproximadas de las ineficiencias por insuficiente visibilidad fiscal de las cargas asociadas a los ingresos públicos autonómicos y recomendando medidas correctoras.

2. LA MEDICION DE LA VISIBILIDAD FISCAL

Pueden lograrse mejoras de eficiencia en la asignación de los recursos entre los sectores público y privado de una economía así como entre los sub-sectores públicos cuando la carga de los ingresos públicos y el beneficio del gasto público poseen visibilidad para los ciudadanos.

En lo que respecta a los primeros, la visibilidad de su carga ha cambiado a lo largo del tiempo, dependiendo tanto de factores económicos como políticos [Wagner, 1976; Borcharding, 1977; Buchanan and Wagner, 1977; Fiorina and Noll, 1978; Pommerehne and Schneider, 1978; Brennan and Buchanan, 1980; Frey and Pommerehne, 1982; Oates, 1988; Tullock, 1989; Tabellini and Alesina, 1990; Dunleavy, 1991; Mueller, 1993; Roig-Alonso,

1998]. De manera similar, el cumplimiento de tal propiedad por los sistemas fiscales actualmente en vigor en los países de la OCDE puede variar sensiblemente.

En general, para cada nivel, L, de administraciones públicas territoriales de una economía se puede definir un índice de visibilidad, V_L^R , de sus ingresos públicos, R, de manera que $0 \leq V_L^R \leq 1$, basado en la siguiente fórmula:

$$V_L^R = \sum_{i=1}^n x_{iL}^R y_{iL}^R$$

donde:

a) n = número de clases de ingresos públicos del nivel L de administraciones públicas territoriales;

b) x_{iL}^R = peso financiero relativo del ingreso público R de la clase i para el nivel L de administraciones públicas territoriales, donde $i = 1, 2, \dots, n$; es decir:

$$0 \leq x_{iL}^R = \frac{GF_{iL}^R}{\sum_{i=1}^n GF_{iL}^R} \leq 1$$

donde GF_{iL}^R = cuantía absoluta del ingreso público R de la clase i para el nivel L de administraciones públicas territoriales;

c) y_{iL}^R = factor de perceptibilidad por el contribuyente de la carga del ingreso público R de la clase i correspondiente al nivel L de administraciones públicas territoriales, donde $0 \leq y_{iL}^R \leq 1$.

Una estimación objetiva de y_{iL}^R - factor of perceptibilidad de la carga monetaria directa por el contribuyente de un ingreso público R de la clase i para el nivel L de administraciones públicas territoriales - se puede definir según los siguientes criterios:

$$y_{iL}^R = v_{iL}^R p_{iL}^R m_{iL}^R q_{iL}^R i_{iL}^R$$

donde:

a) v_{iL}^R = naturaleza voluntaria ($v_{iL}^R = 0$) o coactiva ($v_{iL}^R = 1$) del ingreso público R de la clase i para el contribuyente (parámetro de coactividad), tal que $0 \leq v_{iL}^R \leq 1$.

b) p_{iL}^R = proporcionalidad completa ($p_{iL}^R = 0$) o nula ($p_{iL}^R = 1$) entre la cuantía del ingreso público R de la clase i - cuya carga es soportada por el contribuyente - y el coste de producir eficientemente un bien o servicio *específicamente* recibido por el mismo en compensación por su carga (parámetro de proporcionalidad), tal que $0 \leq p_{iL}^R \leq 1$.

c) m_{iL}^R = información completa ($m_{iL}^R = 1$) o nula ($m_{iL}^R = 0$) al contribuyente sobre el concepto de la carga monetaria directa que está soportando al aportar el ingreso público R de la clase i (parámetro de información conceptual), tal que $0 \leq m_{iL}^R \leq 1$.

d) q_{iL}^R = información completa ($q_{iL}^R = 1$) o nula ($q_{iL}^R = 0$) al contribuyente sobre la carga monetaria directa que está soportando al aportar el ingreso público R de la clase i (parámetro de información cuantitativa), tal que $0 \leq q_{iL}^R \leq 1$.

e) i_{iL}^R = posición intermedia ($i_{iL}^R = 0$) o final ($i_{iL}^R = 1$) del contribuyente con respecto a su carga monetaria directa (parámetro de traslación de la carga), tal que $0 \leq i_{iL}^R \leq 1$.

En cualquier caso, $V_L^R, x_{iL}^R, y_{iL}^R, v_{iL}^R, p_{iL}^R, m_{iL}^R, q_{iL}^R$ e i_{iL}^R son variables continuas que oscilan entre 0 y 1, i y L son sub-índices para denotar la clase del ingreso y el nivel de administración pública territorial respectivamente y R es un super-índice indicador de un ingreso público.

Para obtener un análisis de sensibilidad, pueden establecerse tres hipótesis iniciales sobre traslación mínima, plausible y máxima de la carga monetaria directa de los impuestos, dando lugar a las correspondientes series de estimaciones de visibilidad máxima, V_M , plausible, V_p , y mínima, V_m , para el contribuyente legal. Los valores iniciales de los parámetros fiscales de visibilidad v, p, m, q, i_M , i_p , i_m mostrados en el cuadro número 1 han sido establecidos tras un detallado análisis de toda la información proporcionada tanto por el Fondo Monetario Internacional como por la Comisión de la Comunidad Económica Europea acerca de la estructura interna de cada tipo de ingreso público de los países miembros de tales organizaciones.

CUADRO N° 1
Valores Imputados a los Parámetros de Visibilidad Fiscal

Conceptos	v	p	m	q	i_M	i_p	i_m
1. Impuestos sobre la renta, los beneficios y las ganancias de capital							
1.1. Personas físicas	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	0.75	0.50
1.2. Sociedades	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	0.50	0.00
1.3. Otros impuestos no asignables	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	0.62	0.25
2. Cotizaciones a la seguridad social							
2.1. Trabajadores	1.00	0.50	1.00	1.00	1.00	0.75	0.50
2.2. Empresas	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	0.50	0.00

Continuación del Cuadro N°1

8. Renta empresarial y de la propiedad							
8.1. Excedentes operativos de caja	0.00	0.00	1.00	1.00			
8.2. Instituciones públicas internacionales	0.00	0.00	1.00	1.00			
8.3. Otras rentas de la propiedad	0.00	0.00	1.00	1.00			
9. Tasas y derechos administrativos	0.50	0.00	1.00	1.00	1.00	0.50	0.00
10. Multas y confiscaciones	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	0.75	0.50
11. Cotizaciones para pensiones de empleados del gobierno							
11.1. Trabajadores	1.00	0.50	1.00	1.00	1.00	0.75	0.50
11.2. Empleador	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	0.50	0.00
12. Otros ingresos no impositivos	0.00	0.50	1.00	1.00			
13. Ventas de activos de capital fijo	0.00	0.00	1.00	1.00			
14. Ventas de acciones	0.00	0.00	1.00	1.00			
15. Ventas de tierras y de activos intangibles	0.00	0.00	1.00	1.00			
16. Transferencias de capital del sector no gubernamental							
16.1. De residentes	0.00	1.00	1.00	1.00			
16.2. Del exterior	0.00	1.00	1.00	1.00			
17. Transferencias del exterior							
17.1. Corrientes	0.00	1.00	0.00	0.00			
17.2. De capital	0.00	1.00	0.00	0.00			
18. Transferencias de otros niveles de gobierno nacional							
18.1. Corrientes	0.00	1.00	0.00	0.00			
18.2. De capital	0.00	1.00	0.00	0.00			
19. Transferencias de las autoridades supranacionales a países miembros							
19.1. Corrientes	0.00	1.00	0.00	0.00			
19.2. De capital	0.00	1.00	0.00	0.00			
20. Transferencias a las autoridades supranacionales							
20.1. Corrientes	0.00	1.00	0.00	0.00			
20.2. De capital	0.00	1.00	0.00	0.00			
DEFICIT	0.00	0.00	1.00	1.00			

Notas:

v = grado de coactividad del ingreso público.

p = grado de contraprestación específica del ingreso público para el contribuyente.

m = grado de información conceptual del ingreso público para el contribuyente.

q = grado de información sobre la cuantía del ingreso público para el contribuyente.

i_M = incidencia máxima de la carga monetaria directa sobre el contribuyente.

i_p = incidencia plausible de la carga monetaria directa sobre el contribuyente.

i_m = incidencia mínima de la carga monetaria directa sobre el contribuyente.

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

3. APLICACION A LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Sobre la base de las consideraciones anteriores, y a partir de los datos reunidos por la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales sobre los presupuestos de las Comunidades Autónomas de régimen común y régimen foral para 1996, se han elaborado unas estimaciones iniciales de la visibilidad fiscal de las cargas monetarias directas de sus ingresos públicos, reflejadas en el cuadro número 2:

CUADRO N° 2
Estimaciones de Visibilidad Fiscal de las Comunidades Autónomas para 1996

Comunidades Autónomas	V _M	V _p	V _m
Andalucía	5,28%	4,11%	2,95%
Aragón	12,10%	9,61%	7,12%
Asturias	13,84%	10,99%	8,15%
Baleares	55,47%	43,74%	32,01%
Canarias	19,05%	14,44%	9,83%
Cantabria	20,40%	16,26%	12,13%
Castilla y León	8,93%	7,02%	5,11%
Castilla-La Mancha	6,42%	4,46%	2,50%
Cataluña	10,86%	8,60%	6,35%
Extremadura	4,39%	3,45%	2,51%
Galicia	5,57%	4,39%	3,21%
Madrid	26,09%	20,45%	14,82%
Murcia	20,82%	16,24%	11,67%
Navarra	79,39%	64,82%	50,25%
País Vasco	0,18%	0,13%	0,09%
La Rioja	22,01%	17,48%	12,95%
C. Valenciana	10,99%	8,62%	6,25%

Notas:

V_M = estimaciones de visibilidad fiscal máxima.

V_p = estimaciones de visibilidad fiscal plausible.

V_m = estimaciones de visibilidad mínima.

Fuente: elaboración propia.

4. CONCLUSIONES

Aunque las estimaciones contenidas en el cuadro 2 constituyen únicamente una primera y provisional aproximación a la medición de la visibilidad fiscal en 1996 de los sistemas de financiación de las diferentes Comunidades Autónomas debido a que los datos proporcionados por la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales se hallan excesivamente agregados, permiten, sin embargo, advertir:

1º. En lo que se refiere a Comunidades Autónomas de régimen común, las diferencias entre los valores plausibles son muy notables, al oscilar entre el 2,50% para Castilla La Mancha y

el 32,01% para Baleares, lo que da una idea de la heterogeneidad que se ha alcanzado, en cuanto a fuentes específicas de financiación, dentro de una misma estructura fiscal básica.

2°. En cuanto a Comunidades Autónomas de régimen foral, la gran discrepancia entre Navarra - 50,25% - y País Vasco - 0,09% - obedece únicamente al hecho de que en esta última comunidad son las diputaciones forales - y no el gobierno regional - las que regulan, gestionan y recaudan los principales impuestos de base amplia vigentes en el territorio español.

3°. En cualquier caso, y en lo referente a los sistemas de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, los bajos valores de visibilidad fiscal evidencian, en general, serias insuficiencias, y advierten sobre la necesidad de introducir cambios y reformas fiscales que los eleven sustancialmente, lo que necesariamente requiere, entre otras actuaciones, la contención del endeudamiento de los gobiernos regionales y la transformación de gran parte de las transferencias recibidas de la administración central en impuestos visibles propios o compartidos.

4°. Los valores máximos y mínimos estimados para Castilla y León son 8,93% y 5,11%, respectivamente, situándose esta Comunidad Autónoma, con un 7,02%, en la undécima posición en la escala de valores plausibles de las Comunidades Autónomas de régimen común y en la duodécima posición en el conjunto de todas las Comunidades Autónomas (de régimen común y de régimen foral).

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Alberdi Larizgoitia, A., 1987. "El modelo interno de distribución de recursos financieros de la comunidad autónoma del País Vasco". *Ekonomiaz, Revista de Economía Vasca* (5-6), páginas 221-288.
- Ley 28/1990, de 26 de Diciembre, por la que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado español y el Gobierno Foral de Navarra. *Boletín Oficial del Estado*, número 310, de 27 de Diciembre.
- Borcharding, T.E., ed., 1977. *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth*. Duke University Press, Durham.
- Brennan, G., y Buchanan, J.M., 1980. *The Power to Tax. Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Buchanan, J.M., y Wagner, R.E., 1977. *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*. Academic Press, New York.
- Consejo de Política Fiscal y Financiera, 1996. *Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas para el Quinquenio 1997-2001*, Madrid, 23 Septiembre.
- Dunleavy, P., 1991. *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*. Harvester Wheatsheaf, New York.

- Fiorina, M.P., y Noll, R.G., 1978. "Voters, bureaucrats, and legislators: A rational choice perspective on the growth of bureaucracy". *Journal of Public Economics* (9), páginas 239-54.
- Frey, B.S., y Pommerehne, W.W., 1982. "How powerful are public bureaucrats as voters?". *Public Choice* (38), páginas 253-62.
- Lámbarri Gómez, C., y Larrea Jiménez de Vicuña, J.L., 1991. *El Concierto Económico*. Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati.
- Mueller, D.C., 1993. *Public Choice II. A Revised Edition of Public Choice*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Oates, W.E., 1988. "On the nature and measurement of fiscal illusion: A survey". In G. Brennan et al., eds., *Taxation and Fiscal Federalism: Essays in Honour of Russel Mathews*. Australian National University Press, páginas 65-82.
- Pommerehne, W.W., y Schneider, F., 1978. "Fiscal illusion, political institutions, and local public spending". *Kyklos* (31), páginas 381-408.
- Roig-Alonso, M., 1998. "Fiscal visibility in the European Union member countries: new estimates". *International Advances in Economic Research* (4), páginas 1-15.
- Tabellini, G., y Alesina, A., 1990. "Voting on the budget deficit". *American Economic Review* (80), páginas 37-49.
- Tullock, G., 1989. *The Economics of Special Privilege and Rent Seeking. Studies in Public Choice*. Kluwer Academic Publishers, Boston.
- Wagner, R.E., 1976. "Revenue structure, fiscal illusion, and budgetary choice". *Public Choice* (25), páginas 45-61.