

APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE ESFUERZO FISCAL¹

Guillem López Casanovas,
Catedrático de Economía Pública de la Universitat Pompeu Fabra,
Director del CRES
Albert Castellanos Maduell,
Profesor Asociado de la Universitat Pompeu Fabra,
Investigador del CRES

Barcelona, 1 de octubre del 2002
Centre de Recerca en Economia i Salut (CRES)

¹ Este trabajo se ha beneficiado de una ayuda financiera de la Generalitat de Catalunya a través de su Consejería de Economía y Hacienda y, parcialmente, de la SEC / 1-2001 del Ministerio de Educación y Ciencia.
Agradecemos la colaboración del Grupo de Trabajo de Hacienda Autonómica de la UPF.

Resumen

El respeto al principio de equidad fiscal vertical implica tener en consideración las diferencias interjurisdiccionales de esfuerzo fiscal, para cuyo cálculo resulta fundamental una definición teórica apropiada. El esfuerzo fiscal de una jurisdicción se define como su recaudación efectiva en relación a su capacidad fiscal, entendida como su potencial recaudatorio. En la primera parte del artículo, vemos como la dificultad de determinar esta última variable ha llevado a que la definición legal de los conceptos de capacidad y esfuerzo fiscal en la Hacienda Pública Española resulte diferente a su concepción original. Para evitar los problemas de equidad que eso implica, es necesario encontrar un método de cálculo alternativo: los IREFs, Índices Relativos de Esfuerzo Fiscal, que aparecen como una opción viable, aunque no exenta de problemas. Puede constatarse, tras el cálculo de los IREFs de las CC.AA. para los Impuestos cedidos, que existen diferencias notables entre los respectivos niveles de esfuerzo fiscal. En la última parte del artículo, se argumenta que estas diferencias entre CC.AA. están relacionadas con la distribución geográfica de la economía sumergida en el Estado Español y sus determinantes.

Palabras clave: *esfuerzo fiscal, equidad fiscal vertical, economía sumergida.*

Summary

The respect to the principle of the vertical fiscal equity implies to take into account the interjurisdictional fiscal effort discrepancies, which absolutely requires an optimal theoretical definition of this concept. The fiscal or tax effort of a jurisdiction is its actual revenue relative to its fiscal capacity, which is defined as its potential revenue. In the first part of the article, we see how the difficulties to specify this last variable have led to a different legal definition of the concepts of fiscal capacity and fiscal effort in the Spanish Public Finance Administrations to the one introduced originally. In order to avoid the equity implications, new calculation methods of the fiscal effort are needed. The IREFs, Relative Fiscal Effort Indexes, turn to be a reasonable alternative option, although not perfect. Through the calculation of the IREFs of all the Autonomous Communities (Acs) for the ceded taxes, important interjurisdictional discrepancies in the fiscal effort level in Spain are shown. Finally, in the last part of the article, we relate this fact to the geographical distribution of the underground economy in Spain and its determinants.

Key words: *fiscal effort, tax effort, vertical fiscal equity, underground economy.*

1 - INTRODUCCIÓN

Uno de los ejes básicos que sustentan las teorías del federalismo fiscal es el principio de equidad. El concepto de equidad fiscal es complejo y tiene más de una acepción, siendo la más relevante la discusión entre la equidad fiscal horizontal y la equidad fiscal vertical.

Tradicionalmente, la mayor parte de esfuerzos de los federalistas se han centrado en como conseguir una equidad fiscal horizontal real entre territorios de distinta naturaleza; es decir, que territorios con similares necesidades de gasto puedan disponer de los mismos recursos. En cambio, el como deberían diferir los recursos de territorios que presentan un comportamiento fiscal claramente diferenciado (equidad fiscal vertical), no ha sido objeto de igual interés.

Aparentemente, puede parecer que estos dos conceptos de equidad están completamente contrapuestos, cuando no tiene porqué ser así. El respeto al principio de equidad fiscal vertical, pero, es compatible con un respeto a la equidad fiscal horizontal si las posibles diferencias de recursos de un territorio a otro derivan de un diferente cumplimiento fiscal relativo a la capacidad de generar recursos públicos, y no de su capacidad *per se*. Los recursos de las haciendas territoriales no variarán en función de si los territorios son más o menos ricos, pero si de en qué medida aprovechen sus capacidades. Podemos distinguir dos razones de porqué debería cumplirse este principio de equidad fiscal vertical:

- *Equidad*. El propio concepto de equidad fiscal vertical. No parece justo que los territorios que se aproximen más a sus límites máximos de recaudación no obtengan recursos adicionales por ello.
- *Eficiencia*. Si los territorios no obtienen más recursos por un mayor nivel de cumplimiento fiscal, no existen incentivos aparentes de la hacienda territorial a maximizar su recaudación.

El concepto que más se utiliza para identificar este cumplimiento fiscal relativo es el de esfuerzo fiscal.

2- EL ESFUERZO FISCAL: TEORÍA Y APLICACIÓN PRÁCTICA

La primera aproximación que se realiza al concepto de esfuerzo fiscal es la de Frank (1959), que lo define como el cociente entre el porcentaje que suponen los ingresos públicos respecto al PIB y la renta per cápita del territorio. Por lo tanto, se define el esfuerzo fiscal como la presión fiscal (ingresos públicos respecto al PIB) relativa a una *proxy* de la capacidad de pago en el territorio (renta per cápita).

Para especificar más el concepto de esfuerzo fiscal es preferible partir de la distinción que hace Pechman (1987) en el ámbito federal. Pechman parte de la distinción entre dos variables: la recaudación efectiva per cápita (*performance*) de cada Estado y, por otro lado, la capacidad fiscal (*capacity*), la recaudación que debería de tener cada Estado en función de su situación relativa respecto de la media nacional. El esfuerzo fiscal (*revenue effort*) se define como el cociente de estas dos variables. Es decir:

$$\text{Esfuerzo Fiscal} = \text{Recaudación} / \text{Capacidad Fiscal}$$

La recaudación efectiva de un territorio supone cuantificar datos empíricos que en todo caso pueden presentar tan sólo problemas de orden metodológico en su cálculo. La capacidad fiscal, en cambio, es un concepto mucho menos específico siendo su definición más ambigua.

Intuitivamente, parece claro el significado de capacidad fiscal: es el potencial recaudatorio de cualquier area administrativa. Utilizando un enfoque más práctico, es la "posibilidad que tiene la administración pública de traducir la actividad económica que se desarrolla dentro de sus fronteras en gasto público" (Chernick, 1998). Esa potencialidad recaudatoria, es sin embargo muy difícil de calcular.

La capacidad recaudatoria de un territorio se puede identificar como el conjunto de bases imponibles susceptibles de ser gravadas por Hacienda. El cálculo de

estas bases, pero, entraña dos serios problemas: por un lado el de la *estimación*; y por el otro el de la *identificación*.

Estimación. Existen dos formas de calcular las bases: ya sea a través del *método directo* o por *estimación indirecta*. El *método directo* consiste en identificar las capacidades fiscales con las bases imponibles que han sido tipificadas por Hacienda en aquel territorio. El principal problema de este método es conceptual, ya que estamos identificando, aunque de forma encubierta, la recaudación efectiva con la capacidad fiscal del territorio. El método basado en una *estimación indirecta* también utiliza las bases fiscales para calcular la capacidad fiscal, pero computando diferentes criterios de distribución por territorios. Si con el método directo asignamos las bases fiscales a cada territorio en función de los datos de Hacienda, con la estimación indirecta las bases fiscales de cada impuesto se distribuyen por territorios en función de variables económicas (renda, consumo...) que actúan como *proxies* de su capacidad fiscal. El problema, en este caso, es metodológico y no conceptual en la medida que resulta costoso encontrar una variable que se adapte a la naturaleza del hecho imponible para territorializar correctamente las bases fiscales.

Identificación. El problema de identificación de las bases, y por lo tanto, de las capacidades fiscales de cada territorio, se deriva de su naturaleza dinámica. La capacidad fiscal de un territorio no es un concepto estático, sino que puede estar sujeta a una gran variabilidad. La razón de esta variabilidad se explica por la complejidad de los factores que la determinan. Tal como apuntan Dahlby y Wilson (1994), para estimar la capacidad fiscal de un impuesto en particular para gravar un determinado producto, no sólo debemos considerar el número de productos que podemos gravar, sino también hasta qué nivel permiten ser gravados. Es decir, la capacidad fiscal también dependerá de las elasticidades de oferta y de demanda. La capacidad fiscal del territorio j respecto al bien i viene definido por F_{ij}^2 :

$$F_{if} = \frac{p_{ij} \cdot x_{ij}}{\eta_{ij}} + \frac{q_{ij} \cdot x_{ij}}{-\epsilon_{ij}}$$

² Dallby y Wilson asumen que las elasticidades precio de sustitución son igual a 0.

Siendo x la cantidad consumida del bien o servicio, p el precio, q el precio después de impuestos y η_{ij} y ε_{ij} las elasticidades precio de la oferta y la demanda para el bien o servicio i al territorio j .

Una vez expuestas las consideraciones teóricas que se deberían de tener en cuenta para determinar la capacidad fiscal de un territorio o jurisdicción, sería interesante examinar cómo se ha utilizado el concepto de capacidad fiscal en los diversos ámbitos de la Hacienda Pública Española, y si éstos coinciden con la definición teórica de capacidad fiscal expuesta anteriormente. Los ámbitos en los que se utiliza directa o indirectamente el concepto de capacidad fiscal de forma más explícita son en los sistemas de financiación de las Haciendas Autonómicas y las Haciendas Municipales.

La capacidad fiscal aparece como un concepto fundamental que sustenta el nuevo Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común aplicado a partir del 2002. En concreto, la capacidad fiscal sirve para calcular uno de las principales recursos de las CC.AA. de Régimen Común, el Fondo de Suficiencia: *"(el Fondo de Suficiencia) es el mecanismo de cierre del Sistema de Financiación, que cubre la diferencia entre las necesidades de gasto de cada Comunidad y de su capacidad fiscal"*. El Fondo de Suficiencia es, por lo tanto, un instrumento indispensable para garantizar la equidad fiscal horizontal entre las CC.AA. de Régimen Común. Nos tendríamos que preguntar, también, si cumple de la misma forma con el principio de equidad fiscal vertical. Es decir, si las CC.AA. que presentan un mayor nivel de esfuerzo fiscal se ven recompensadas por un superior volumen de ingresos. La respuesta la encontramos analizando las particularidades de este nuevo Sistema de Financiación.

El Fondo de Suficiencia de cada año se calcula a través de un mecanismo de actualización del Fondo de Suficiencia del año base, 1999. Por lo tanto, calculando las necesidades de gasto y las capacidades fiscales en ese año, obtenemos los Fondos de Suficiencia que debería de haber recibido cada C.A. en 1999 si se hubiese aplicado el nuevo Sistema de Financiación. Los Fondos de Suficiencia de los siguientes años se calculan actualizando el calculado por 1999 de acuerdo con el índice de evolución de la Recaptación Impositiva

Estatal. El error conceptual del nuevo Sistema de Financiación se produce cuando se identifica la capacidad fiscal de las CC.AA. en 1999 con de la capacidad fiscal y la recaudación efectiva en el año base se pueden analizar desde dos puntos de vista:

Eficiencia. En este caso, nos deberíamos cuestionar si la definición del nuevo Sistema de financiación dota a las CC.AA. de los incentivos correctos para maximizar su recaudación impositiva. Aunque se identifique recaudación efectiva con capacidad en el año base, como los Fondos de Suficiencia posteriores se calculan actualizando el cálculo realizado en 1999, y no dependen de la recaudación que se obtenga en la Comunidad en el año presente; cualquier C.A. verá aumentados sus ingresos si aumenta su recaudación impositiva. Por lo tanto, las CC.AA. que aumenten su esfuerzo fiscal si se verán compensadas con un aumento de recursos.

Equidad. El hecho que los incentivos sean los correctos no implica necesariamente que el Sistema respete el principio de equidad fiscal vertical. Es cierto que las CC.AA. pueden "capitalizar" sus incrementos de esfuerzo fiscal a través de una mayor recaudación, pero esto no implica que el método de cálculo del Fondo de Suficiencia sea justo. Al identificar recaudación con capacidad fiscal en 1999, han salido relativamente beneficiadas todas aquellas Comunidades que realizaron un esfuerzo fiscal menor; ya que el Fondo de Suficiencia cubre las necesidades de gasto que no quedaban compensadas por recaudación impositiva, sin considerar cual era realmente su potencial recaudatorio o capacidad fiscal real. Por consiguiente, esta confusión terminológica sí que representa un perjuicio económico grave para aquellas CC.AA. que hayan presentaron en el año base (1999) un esfuerzo fiscal superior a la media española.

En resumen, podríamos afirmar que el concepto de capacidad fiscal utilizado en el nuevo Sistema de Financiación de las CC.AA. de Régimen Común no respeta el principio de equidad fiscal vertical, pero no deja de ser eficiente en su diseño y, por lo tanto, contribuye en cierta forma a aumentar la corresponsabilidad fiscal de las CC.AA.

El uso del concepto de capacidad fiscal también es clave en el sistema de financiación de las haciendas municipales españolas, aunque no aparezca citado de forma explícita. Concretamente, de entre los criterios de reparto de la Participación Total de los Municipios en los Tributos del Estado (PTE) destacan el de *esfuerzo fiscal* y el de *capacidad recaudatoria*. Aunque no son criterios con una alta ponderación para definir el reparto de los recursos entre los diferentes municipios españoles (14% y 8.5% respectivamente), sí que son los más significativos después del criterio de población (ponderado con un 75%).

El criterio de *esfuerzo fiscal* pondera los habitantes de derecho según el esfuerzo fiscal medio del municipio el segundo ejercicio anterior. Entonces, siguiendo el principio de equidad fiscal vertical, este criterio trata de favorecer los municipios que ejercen un esfuerzo fiscal mayor. La parte más relevante es, pero, como viene definido legalmente el concepto de esfuerzo fiscal. La Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL) no especifica el concepto de esfuerzo fiscal y en cada ejercicio depende de lo que determine la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Por lo que respecta al año 2002³, la variable de esfuerzo fiscal municipal se define de la siguiente forma:

$$Efm = \left[\sum a \times \left(\frac{RcO}{RCm} \right) \right] \times Pi$$

El factor "a" representa el peso relativo de cada tributo en relación con el sumatorio de la recaudación líquida obtenida en el ejercicio económico de 2000. El factor "*RcO/RCm*" tiene una definición específica para cada impuesto municipal, pero sin intención de entrar en un detalle excesivo, podemos resumir que:

- El cociente "*RcO/RCm*" viene a representar la recaudación efectiva obtenida dividido por la recaudación mínima que se obtendría dentro de la legalidad vigente. Para realizar este cálculo, no se utilizan la recaudaciones líquidas, sino que se hace una *proxy* con el cociente entre los tipos⁴ impositivos que se aplican en el municipio y los tipos impositivos mínimos aplicables.

³ Ley 23/2001, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2002.

⁴ Tipos impositivos en el caso del IBI y tarifas en el caso del IAE.

- A efectos prácticos, solo se consideran los impuestos municipales más relevantes en términos de recaudación: el IBI y el IAE.

El resultado final se multiplica por P_i , la población de derecho deducida del Padrón vigente el 31 diciembre de 2002.

En conclusión, podríamos afirmar que el uso de la variable de esfuerzo fiscal responde más a un concepto de *esfuerzo fiscal legal*, es decir, hasta qué punto los ayuntamientos utilizan su capacidad normativa para subir los tipos impositivos o las tarifas, que a un concepto de *esfuerzo fiscal real*, o cuánto recauda la hacienda municipal en relación con su capacidad. Resulta así sorprendente que una definición de esfuerzo fiscal municipal no haga referencia en ningún momento a la capacidad fiscal del municipio.

La capacidad fiscal municipal aparece, en cambio, como otro criterio distintivo: la *capacidad recaudatoria*. En este caso, el criterio tiene objetivos redistributivos o de nivelación, intentando favorecer aquellos municipios con una capacidad fiscal menor. Otra vez, sin embargo, la parte más relevante es la definición que se otorga al concepto de capacidad fiscal o recaudatoria. Buscando la definición del concepto en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2002, comprobamos que se utilizan las estadísticas de liquidación de los presupuestos de las Corporaciones locales, disponibles a través de la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial. Nos encontramos otra vez, pues, ahora en el ámbito municipal, con la confusión terminológica entre capacidad fiscal y recaudación efectiva o recaudación liquidada.

Constatamos, pues, que en la Hacienda Pública Española, hay una aplicación bastante confusa de los conceptos de esfuerzo fiscal y capacidad fiscal, y su definición legal no siempre corresponde al concepto teórico ideal.

La aplicación de un concepto de capacidad fiscal plenamente satisfactorio no es un objetivo fácil. En Canadá, por ejemplo, un país con una larga tradición federal, el método de cálculo de la capacidad fiscal de las provincias tampoco ha resultado ser el ideal. El modelo, aplicado a partir de 1967 y que ha sufrido posteriores modificaciones, es el que se ha utilizado para calcular las transferencias de nivelación (*equalization transfers*) entre las provincias canadienses. La supuesta capacidad fiscal resulta de aplicar el tipo impositivo

medio de la Federación (impuestos totales ingresados dividido por las bases impositivas declaradas) a la base impositiva de cada provincia. Esta medida, a parte de referirse al cumplimiento medio de la Federación, sólo tiene en cuenta, el esfuerzo fiscal realizado sobre las bases imponibles declaradas de la provincia. De forma similar a lo que pasaba con las Haciendas Municipales españolas, este índice no contempla la posibilidad que el volumen de bases declaradas sea inferior a su capacidad real.

3- LOS IREFs (Índices Relativos de Esfuerzo Fiscal), UNA METODOLÓGÍA ALTERNATIVA

Ya hemos podido comprobar que las medidas de capacidad y de esfuerzo fiscal utilizados en la Hacienda Pública Española no corresponden a su definición teórica robusta. Nuestro interés, ahora, se centra en tomar un enfoque más práctico: encontrar medidas alternativas que se adapten con mayor exactitud a lo que hemos definido como capacidad y esfuerzo fiscal.

Genéricamente, una medida de esfuerzo fiscal se debería centrar en establecer una relación entre la recaudación real de un territorio y su correspondiente recaudación teórica o capacidad fiscal. El problema principal es que, como ya hemos podido comprobar, la definición de esta recaudación teórica depende, en gran medida, del propósito para el cual la medida de esfuerzo fiscal pretenda ser utilizada. Si el objetivo es evaluar el nivel de cumplimiento fiscal en cada territorio, la capacidad fiscal tendría que ser la recaudación teórica resultante de aplicar la legislación fiscal vigente en esa Comunidad a los hechos imponibles sujetos a tributación en la misma. El principal problema de trabajar con una medida como ésta es la escasa disponibilidad de información estadística necesaria para calcularla.

Sin embargo, si no nos es indispensable conocer el nivel de cumplimiento fiscal específico de cada territorio, sino que tan solo necesitamos conocer el cumplimiento fiscal relativo de cada territorio respecto a los demás; podemos prescindir de estimar dicha recaudación teórica. Los índices territoriales de esfuerzo fiscal propuestos por Zabalza y Lasheras (1998) toman la última de las opciones mencionadas, y son los que utilizaremos como referencia en este

artículo. Lo que se persigue, por lo tanto, es la evaluación del esfuerzo fiscal relativo que cada territorio realiza en el cumplimiento de cada uno de los impuestos. La diferencia entre ambos indicadores puede expresarse algebraicamente a través de las fórmulas de el índice de cumplimiento fiscal (ICF_i) y el índice relativo de esfuerzo fiscal ($IREF_i$):

$$ICF_i = \frac{T_i}{T_i'} \quad IREF_i = \frac{T_i}{T_i^*}$$

Donde T_i es la recaudación efectiva en el territorio en cuestión, T_i' es la recaudación teórica en el supuesto de la aplicación completa del cumplimiento total del impuesto (lo que podríamos entender originalmente como extracción de su capacidad fiscal), y T_i^* su recaudación esperada⁵ o esperable a partir del comportamiento recaudatorio estándar o conjunto. Si la recaudación esperada que se le atribuye al territorio y la recaudación teórica con cumplimiento total difieren, como es de suponer, los dos índices darán resultados diferentes. La única condición que debe de cumplir un índice relativo de esfuerzo fiscal para ser considerado un indicador fiable de esfuerzo fiscal, es que el cociente T_i' / T_i^* sea el mismo (o similar) para todos los territorios. Posteriormente, analizaremos qué condiciones se tendrían que dar para que ello se cumpla.

En los índices de esfuerzo fiscal relativo no se toma como referencia un grado de cumplimiento total, lo que podría equipararse a la capacidad fiscal del territorio; sino la diferencia entre el grado de cumplimiento del territorio y un determinado cumplimiento estándar (el medio, por ejemplo). Un IREF inferior a 1 significará que el nivel cumplimiento fiscal de este territorio es inferior al estándar del conjunto, y viceversa. Si en la definición de recaudación teórica las características legales del impuesto y la determinación de la base imponible potencial son factores esenciales, en una medida de esfuerzo fiscal relativo lo realmente importante es identificar las variables que pueden servir como *proxies* para determinar la capacidad fiscal de cada territorio.

Para profundizar en el funcionamiento de los índices relativos de esfuerzo fiscal, es preferible hacerlo a través de expresiones algebraicas. La parte más

⁵ Podemos considerar que, en cierta forma, es su capacidad fiscal relativa.

relevante de su cálculo es la estimación de la recaudación esperada (T_i^*). Analíticamente podríamos descomponerlo en:

$$T_i^* = t_i^* \cdot B_i^*$$

Donde B_i^* es la base imponible esperada, y t_i^* es el tipo impositivo teórico⁶ de cada territorio i . La base imponible esperada se obtiene a partir de la distribución entre territorios de la base declarada total (B). Esta distribución se realiza a través de variables que, como hemos citado anteriormente, nos sirvan de indicadores de la capacidad de pago (o capacidad fiscal) real de cada territorio. Se distribuye, pues, la base total declarada, en función de lo que *tendría que pagar* cada territorio. A pesar de que se podrían utilizar variables de capacidad de pago comunes para todos los impuestos (como podrían ser la renta relativa o el valor añadido bruto del territorio), es recomendable utilizar criterios de distribución específicos adaptados a la naturaleza de cada uno de los impuestos. Cuando presentemos los índices relativos de esfuerzo fiscal para las CC.AA., explicaremos con más detalle los criterios de territorialización de las bases. Algebraicamente, podemos expresarlo de la siguiente manera:

$$B_i^* = \alpha \cdot B$$

Donde α es la proporción de la base del impuesto que tendría que corresponder al territorio i . Por eso, podemos decir que α es el *índice de territorialización* del impuesto, de acuerdo con la variable escogida a tal efecto⁷. Suponiendo que podemos encontrar variables adaptadas a la distribución territorial de cada hecho imponible, resta saber cómo se define el tipo impositivo teórico. Se presentan tres métodos diferentes para calcularlo:

⁶ La recaudación esperada de un conjunto de impuestos J sería simplemente un sumatorio de

la misma expresión: $T_{i,J}^* = \sum_{j=1}^J t_{i,j}^* \cdot B_{i,j}^*$

⁷ Si el criterio de territorialización de la base declarada (B) fuera la renta, $\alpha = Y_i/Y$, donde Y_i es la renta del territorio y Y es la renta agregada de todos los territorios.

- *Tipo medio global* ($t_i = t = T/B$). El tipo medio global es el resultado de dividir la recaudación agregada del impuesto por la base declarada agregada del mismo. De esta forma, el mismo tipo impositivo es aplicable a todos los territorios.
- *Tipo medio observado* ($t_i = T_i/B_i$). En este caso, el método de cálculo es el mismo, con la diferencia que calculamos un tipo impositivo diferenciado por territorios: se divide la recaudación en el territorio por su base imponible declarada en el mismo. Es un proceso que añade más precisión, pero que entraña una mayor complejidad de cálculo.
- *Tipo medio normativo*. En este caso, en vez de calcular el tipo impositivo efectivo observado, lo determinamos de forma "exógena" (el tipo impositivo aplicable en cada caso) en función de la composición de las bases para cada impuesto.

Si utilizamos el supuesto de tipo medio global como el tipo impositivo teórico que debemos aplicar para calcular los índices relativos de esfuerzo fiscal (IREF), podemos comprobar que se simplifican considerablemente los cálculos y los datos requeridos para realizarlos. Desarrollando la expresión ya conocida de los IREF:

$$IREF_i = \frac{T_i}{T_i^*} = \frac{B_i \cdot t_i}{B_i^* \cdot t_i'} = \frac{T_i}{\alpha \cdot B \cdot t_i'}$$

Si sustituimos t_i' por el tipo medio global:

$$t_i' = \frac{T}{B}$$

Se nos simplifica la expresión del índice de tal forma que:

$$IREF_i = \frac{T_i}{\alpha \cdot B \cdot T/B} = \frac{T_i}{\alpha \cdot T}$$

Podemos calcular los índices relativos de esfuerzo fiscal solamente utilizando datos de recaudación efectiva. La hipótesis implícita que estamos realizando, al identificar el tipo medio teórico con el tipo medio global, es que el tipo impositivo efectivo es el mismo en todos los territorios.

Una vez explicado el método de cálculo, presentamos algunos resultados prácticos. Se han intentado calcular los índices relativos de esfuerzo fiscal para cada uno de los Impuestos Cedidos a las CC.AA.⁸. El cálculo de estos índices nos permite analizar el impacto sobre el esfuerzo fiscal del mayor grado de capacidad normativa de estas administraciones subcentrales. Aunque solamente se aprecian diferencias relevantes en cuanto a tipo impositivo en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y sobre Actos Jurídicos Documentados, gran parte de la heterogeneidad legislativa se debe a las diferencias existentes en las reducciones contempladas en cada uno de los impuestos y sus cuantías (que afectan igualmente al tipo medio efectivo).

Presentaremos una tabla de IREF de las CC.AA. para cada uno de los Impuestos Cedidos, comentando previamente que variables se han utilizado para territorializar el impuesto (es decir, para calcular el ingreso impositivo "esperado" αT). Debemos mencionar que son cálculos tentativos⁹ que pretenden ser una muestra del que sería un estudio más detallado y exhaustivo de los índices territoriales de esfuerzo fiscal.

Impuesto sobre el Patrimonio

El cálculo de los índices para este impuesto ha sido, probablemente, uno de los más controvertidos debido a la escasez de datos. Para estimar la recaudación esperada en cada C.A. nos hacía falta una variable que nos indicara la capacidad de pago de cada una de ellas de la forma más precisa posible. El

⁸ Debido a que los datos disponibles para calcular los IREF corresponden a años diferentes, no se ha podido calcular un IREF global para el conjunto de impuestos cedidos, pero sí que se ha realizado un IREF para cada uno de ellos

⁹ Tenemos que ser conscientes que los criterios de territorialización siempre serán imperfectos, ya que no se ajustarán de forma exacta al hecho imponible. Cuando utilizamos el stock de capital como proxy de masas patrimoniales o el valor catastral total de la Comunidad, por ejemplo, estamos territorializando con criterios que no siempre se ajustan a la residencia fiscal de los propietarios. En este sentido, es muy probable, por ejemplo, que el esfuerzo fiscal de Madrid (residencia fiscal de muchas empresas y fortunas) este, sobrevalorado.

dato ideal para territorializar el impuesto hubiera sido la distribución de riqueza o patrimonio por CC.AA.; pero desafortunadamente no se ha realizado ningún estudio como éste, que sepamos, hasta la fecha. Como alternativa más reciente, hemos utilizado los datos de stock de capital privado neto territorializado, calculado por la Fundación BBV para el año 1994. Con este criterio, pues, se han calculado los índices relativos de esfuerzo fiscal del Impuesto sobre el Patrimonio para el año 1994:

	<i>IREF'94</i>
Andalucía	0,476
Aragón	0,947
Asturias	0,654
Balears	0,885
Canarias	0,650
Cantabria	0,771
Castilla-La Mancha	0,318
Castilla-León	0,549
Catalunya	1,545
Extremadura	0,264
Galicia	0,602
La Rioja	1.070
Madrid	1.952
Murcia	0,460
Navarra	1,906
País Vasco	1,251
Valencia	0,720

Tabla 1. Índices Relativos de Esfuerzo Fiscal para el Impuesto sobre el Patrimonio (1994)
Fuente: Fundación BBV, IEF y elaboración propia.

El Impuesto sobre el Patrimonio es especialmente relevante por la función de control que tiene sobre otros impuestos en el marco del cumplimiento fiscal agregado. Madrid y Catalunya, seguidas a cierta distancia por las Comunidades Forales¹⁰, son las que destacan por ejercer un esfuerzo fiscal mayor en este impuesto. Entre las CC.AA. de menor esfuerzo fiscal, aparecen Extremadura, Andalucía y Castilla-La Mancha. La composición del patrimonio, y no sólo su cuantía o valoración, pueden ser, tal como comentamos, parcialmente explicativos de dicho resultado.

Sucesiones y Donaciones

Debido a que la distribución de las bases de este impuesto también viene determinada, en gran parte, por las masas patrimoniales¹¹, hemos utilizado el mismo criterio de territorialización que en el caso anterior. En este caso, pero, hemos calculado los IREF de 1995 ya que la recaudación en Sucesiones y Donaciones en 1994 es bastante atípica:

	<i>IREF'95</i>
Andalucía	0,682
Aragón	1,004
Asturias	1,062
Baleares	0,919
Canarias	0,449
Cantabria	1,407
Castilla-La Mancha	0,506
Castilla-León	0,747
Catalunya	1,418
Extremadura	0,608
Galicia	1,054
La Rioja	1.165
Madrid	1.840
Murcia	0,434
Navarra	0,394
País Vasco	0,472
Valencia	0,746

Tabla 2. Índices Relativos de Esfuerzo Fiscal en el Impuesto de Sucesiones y Donaciones (1995)

Fuente: Fundación BBV, IEF y elaboración propia

En este caso, Madrid y Catalunya aparecen otra vez como las que realizan un mayor nivel de esfuerzo fiscal; en cambio, las Comunidades Forales son esta vez las que presentan un esfuerzo fiscal más bajo.

¹⁰ Las CC.AA. ejercen la gestión directa sobre estos impuestos, que no están cedidos, sino concertados.

Transmisiones Patrimoniales

El factor más importante para determinar la distribución "esperada" de las bases son los valores catastrales de los inmuebles. Por consiguiente, hemos territorializado la captación en función de la suma de valores catastrales en cada C.A.. Los IREF resultantes¹² para el 2000 han sido los siguientes:

	<i>IREF'00</i>
Andalucía	0,825
Aragón	0,719
Asturias	0,715
Balears	1,155
Canarias	0,503
Cantabria	1,479
Castilla-La Mancha	0,648
Castilla-León	0,616
Catalunya	1,189
Extremadura	0,607
Galicia	0,665
La Rioja	0,766
Madrid	1,733
Murcia	1,096
Navarra	0,465
Valencia	0,933

Tabla 3. Índices Relativos de Esfuerzo Fiscal para el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales (2000)
Fuente: Catastro, IEF y elaboración propia

Madrid (con las reservas formuladas) y Cantabria aparecen como las Comunidades con un mayor esfuerzo fiscal, seguidas a cierta distancia por Catalunya y Balears, con un nivel de esfuerzo fiscal también superior a la media estatal. En este caso, destacan por tener un bajo nivel de esfuerzo fiscal Navarra y Canarias.

Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados

La evolución recaudatoria del Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados va íntimamente ligada a la evolución de los préstamos hipotecarios por nueva

¹¹ Aunque también por las características fiscales del sujeto pasivo y, obviamente, por los tipos impositivos vigentes.

¹² No se ha podido calcular el IREF del País Vasco por no disponer de datos de su catastro.

vivienda. Por lo tanto, hemos territorializado el impuesto en función del volumen de préstamos hipotecarios en cada C.A. Los resultados son datos de esfuerzo fiscal para los años 1999 y 2000:

	<i>IREF'99</i>	<i>IREF'00</i>
Andalucía	0,978	0,857
Aragón	0,999	0,923
Asturias	0,775	0,866
Baleares	0,884	0,818
Canarias	1,102	1,139
Cantabria	1,120	1,087
Castilla-La Mancha	0,781	0,757
Castella-León	1,086	1,175
Catalunya	0,831	0,869
Extremadura	0,852	0,831
Galicia	1,145	1,085
La Rioja	1,076	0,993
Madrid	1,108	1,256
Murcia	1,062	1,194
Navarra	1,347	1,247
País Vasco	1,350	1,118
Valencia	1,125	1,076

Tabla 4. Índices Relativos de Esfuerzo Fiscal para el Impuesto de Actos Jurídicos Documentados (1999,2000)
Fuente: INE, IEF y elaboración propia

En este caso, las Comunidades Forales y Madrid son las que presentan unos niveles de esfuerzo fiscal mayores para este impuesto. Debemos mencionar que es el impuesto en el que los índices de esfuerzo fiscal de las CC.AA. resultan ser más similares entre si. En el año 2000 ninguna C.A. tiene un esfuerzo fiscal por debajo del 80% de la media del Estado.

Tasas sobre el Juego

El criterio para territorializar las Tasas sobre el Juego es, quizás, el más directo de todos los que hemos utilizado hasta el momento: el gasto en Juego Privado contabilizado en la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares del INE. Es decir, el gasto en máquinas "B", bingos y casinos. Los índices resultantes para 1999 son los siguientes:

	<i>IREF'99</i>
Andalucía	0,959
Aragón	1,237
Asturias	0,910
Balears	1,072
Canarias	1,146
Castilla-La Mancha	0,635
Castilla-León	0,771
Cataluña	0,977
Extremadura	1,019
Galicia	0,820
La Rioja	1,219
Murcia	0,890
Navarra	0,988
País Vasco	1,012
Valencia	1,249

Tabla 5. Índices Relativos de Esfuerzo Fiscal para las Tasas sobre el Juego (1999)
Fuente: INE, IEF y elaboración propia.

A pesar de que el rango de variación de los índices es también bastante bajo en este caso; Aragón, La Rioja y Valencia destacan por ser los que tienen un esfuerzo fiscal más por encima de la media del Estado, y las dos Castillas son las únicas Comunidades donde el esfuerzo fiscal es inferior al 80% de la media.

Una vez hemos visto la aplicación práctica de los índices territoriales de esfuerzo fiscal a través del cálculo de los índices de cada C.A. para los Impuestos Cedidos, es necesario recordar su principal limitación.

Habíamos comentado previamente que la condición necesaria para que los IREF fuesen indicadores válidos de cumplimiento fiscal relativo era que el cociente T'_i / T_i^* fuera el mismo (o similar) para todas las CC.AA.. Dicho de otra forma, que el factor de conversión de un $IREF_i$ a un ICF_i fuera el mismo para todas las Comunidades:

$$\text{Si } \forall i \quad \frac{T'_i}{T_i^*} = \delta \Rightarrow IREF_i \cdot \frac{1}{\delta} = ICF_i$$

Podemos conocer las condiciones que hacen que eso se cumpla derivando la expresión de este cociente. Hemos visto que calculábamos la recaudación

esperada T_i^* de acuerdo con un criterio de imputación (α) de la recaudación efectiva total (T). Por lo tanto, para cualquier C.A. i :

$$\frac{T_i'}{T_i^*} = \frac{T_i'}{\alpha_i \cdot T}$$

Para que este cociente sea el mismo para todas las CC.AA. es necesario que el criterio de distribución de la recaudación efectiva (α_i) responda a la proporción de recaudación potencial de la Comunidad (T_i') respecto al total del potencial recaudatorio del Estado (T). Esta proporción la podemos llamar β_i .

$$\text{Si } \forall i \quad \beta_i = \alpha_i \Rightarrow \frac{T_i'}{T_i^*} = \frac{\beta_i \cdot T'}{\alpha_i \cdot T} = \frac{T'}{T} = \delta$$

En conclusión, con la anterior consideración, no hacemos más que constatar que, para que los IREF tengan cierta relevancia empírica, los criterios de distribución de la recaudación deben ser iguales a la distribución de las capacidades recaudatorias de cada C.A. para cada impuesto, independientemente de su nivel de cumplimiento fiscal. De hecho, $1/\delta$ no es más que el cumplimiento fiscal medio en el Estado Español, ya que es la recaudación efectiva entre la capacidad recaudatoria. En consecuencia, si hemos utilizado unos criterios de distribución adecuados, los IREF son ICF relativos al cumplimiento fiscal medio para el conjunto del Estado.

4- EL CUMPLIMIENTO TRIBUTARIO Y LA EVASIÓN FISCAL EN LAS CC.AA.

Los factores que determinan el nivel de esfuerzo o el cumplimiento fiscal en cada Comunidad son, como ya hemos visto con anterioridad, dos:

- *El tipo impositivo teórico*: cuánto mayor sea el tipo impositivo aplicado, mayor será el esfuerzo fiscal resultante, a igual volumen de bases

imponibles. Para incidir sobre este factor es indispensable disponer de cierta capacidad normativa sobre los impuestos¹³.

- *Las bases imponibles*: cuánto mayor sea el volumen de bases imponibles detectadas por Hacienda, mayor será también el nivel de esfuerzo fiscal de la Comunidad. Es fácil deducir, pues, que cuánto mayor sea el nivel de evasión fiscal en una C.A., menor será el esfuerzo fiscal resultante de la misma.

Es por este motivo que para obtener una visión más general de cuál es el nivel de cumplimiento fiscal, y por extensión el esfuerzo fiscal, de cada C.A. es necesario examinar como se distribuye territorialmente para el conjunto del Estado Español el fenómeno de la evasión fiscal. Es una aproximación más imprecisa, pero a la vez más directa, que calcular los IREF de cada C.A. para cada uno de los impuestos existentes.

Si entendemos por evasión fiscal la no imposición de rentas o patrimonios susceptible de ser gravados, resulta necesario conocer la naturaleza de la economía sumergida y su composición. El concepto de economía sumergida, puede tener diferentes interpretaciones: la definición más comunamente aceptada sobre economía sumergida es la introducida por Cowell (1990) (*Gráfico 1*). Cowell divide la producción económica entre la que está registrada en las estadísticas oficiales (I) y la que no aparece en las estadísticas oficiales (II). La producción registrada en estadísticas oficiales puede dividirse en la economía oficial que está registrada en estadísticas oficiales (B) y la economía sumergida que, aunque no aparezca registrada directamente en estadísticas oficiales, puede ser detectada a través del cruce de información, comparando diferentes bases de datos (C). Por otro lado, la economía que no aparece en ninguna estadística (I), puede referirse a producción que voluntariamente no es contabilizada a pesar de ser totalmente legal (tal como trabajo doméstico o de instituciones no lucrativas o paraguernamentales) (A), y la economía sumergida como tal que no es contabilizada en estadísticas oficiales (D). Cowell define la fronteras de la economía sumergida como el conjunto (III)

¹³ En un sentido amplio, sobre el tipo impositivo teórico, ,no solo incide el tipo impositivo normativo; sino las posibles deducciones, exacciones...

formado por (C) y (D), y el resto de economía sumergida que no está comprendida dentro de las fronteras de la producción, tales como ocultación de beneficios o otras formas de evasión fiscal (E).

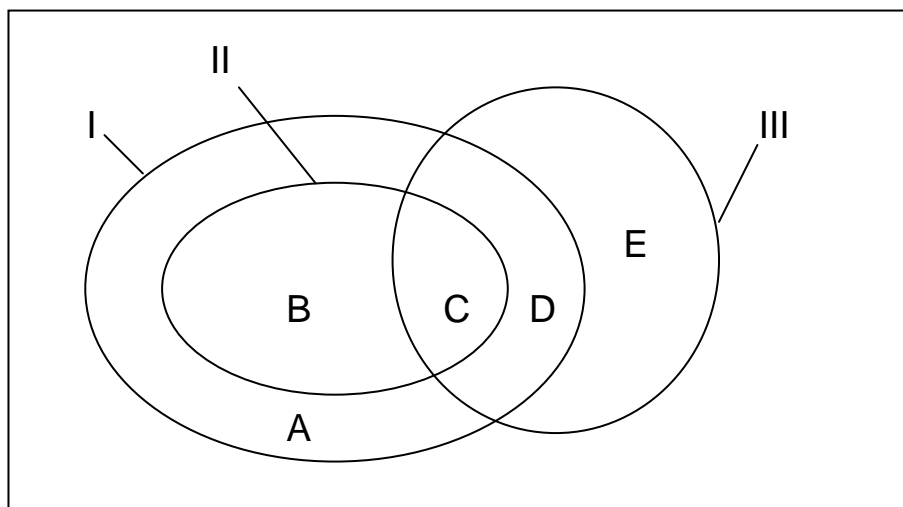


Gráfico 1. Conceptos de economía sumergida.
Fuente: Cowell, 1990

Los métodos más comunes de estimación del volumen de la economía sumergida en un territorio son dos: modelos monetarios y cálculos de desajustes en la contabilidad nacional. Los dos son métodos de estimación indirecta, que se basan en el supuesto que la existencia de la economía sumergida modifica el comportamiento de ciertas magnitudes estadísticas. Por lo tanto, hemos de ser conscientes que solamente estamos capacitados para detectar una parte de la economía sumergida (un elemento (C) del total (III) en el esquema de Cowell).

Los *modelos monetarios* se basan en la suposición que la economía sumergida genera un exceso de demanda monetaria. Las limitaciones más grandes de estos modelos son dos: la primera es que se limita obviamente a la estimación de la economía oculta monetaria¹⁴ y la segunda, que no han podido ser adaptados satisfactoriamente al cálculo de la economía sumergida regional. Los modelos monetarios requieren datos sobre oferta y demanda monetaria,

¹⁴ Podemos distinguir entre la economía sumergida o oculta monetaria, referida a actividades que implican un intercambio de dinero, y la no monetaria, en la que se incluyen actividades económicas que no requieren del uso de dinero (Feige, 1989).

por lo que los cálculos resultan factibles solamente a un nivel agregado de todos los territorios que disponen de una misma unidad monetaria¹⁵.

Los cálculos de *desajustes en la contabilidad nacional* se basan en las diferencias existentes entre los distintos métodos de cuantificar la renta, ya sea diferencias de tipo técnico o conceptual. Sin embargo, hoy en día, casi no hay discrepancias entre los diversos agregados estadísticos, excepto cuando tomamos un enfoque más próximo a subgrupos de población. Esta es una de las razones de porqué estos métodos son aplicados para analizar determinados colectivos y descubrir la diferente propensión a evadir de estos. En el caso español, ello ha permitido que recientemente se hayan realizado estimaciones del volumen que puede representar la economía sumergida por CC.AA.: El estudio realizado por la Confederación Regional de Empresarios de Aragón (CREA) y el Instituto Aragonés del Fomento (IAF) calcula las diferencias entre la renta declarada en la Encuesta de Presupuestos Familiares y la renta disponible a partir de datos de gasto por cada C.A.¹⁶. Las diferencias en cada Comunidad son un estimador de rentas irregulares. Debemos remarcar que estos índices *no* son índices de evasión fiscal, sino de actividad económica no registrada oficialmente y, por lo tanto, no tienen una translación directa en el ámbito del esfuerzo fiscal territorial. Los índices de irregularidad que aparecen en la *Tabla 5* son el resultado de dividir estas rentas irregulares por el PIB de cada Comunidad:

Balears	18.8
Galicia	16.9
Valencia	16.1
Canarias	16.1
Catalunya	15.9
Madrid	15.0
Murcia	14.6

¹⁵ La regionalización de estos modelos es unicamente viable con supuestos restrictivos, como los que se aplicaron en el estudio de los *Analistas Económicos de Andalucía* en 1997: suponer que la velocidad del dinero es constante entre todas las CC.AA. y igual a la del Estado, y que la distribución de la renta es similar a la distribución de los depósitos bancarios.

¹⁶ Para obtener datos de renta disponible a partir de datos de gasto, es necesario conocer las propensiones marginales a consumir en las CC.AA..

Castilla y León	14.2
Castilla-La Mancha	13.4
Andalucía	13.3
La Rioja	12.3
Aragón	11.4
Asturias	10.9
Extremadura	10.8
Cantabria	10.6
Navarra	10.0
País Vasco	9.1
<i>Media española</i>	<i>14.1</i>

Tabla 5. Índices de irregularidad en las CC.AA. (1995)
Fuente: CREA e IAF, 1999

Realizado el anterior cómputo debemos preguntarnos, ahora, cuáles son las causas reales de los diferentes niveles de economía sumergida. Hay muchos factores que pueden influir en el volumen de la economía irregular en un territorio: la estructura productiva, las características del mercado legal de trabajo, nivel de persecución fiscal...

A pesar de no disponer de datos suficientes para realizar una estimación econométrica fiable¹⁷ es interesante realizar un primer análisis tentativo de cuáles son las variables clave. Una sencilla regresión múltiple muestra que los regresores que aportan mayor poder explicativo son los relativos a la estructura productiva de cada Comunidad. Se han introducido los pesos relativos para cada C.A. de los sectores productivos¹⁸ susceptibles de albergar un volumen destacable de actividad económica irregular, según los estudios realizados sobre economía sumergida en España. Las variables más significativas han resultado ser: a) el peso relativo de los servicios hoteleros y de restauración y, en un segundo plano, b) el de la industria téxtil y del calzado, el peso relativo del sector primario, y d) el gasto relativo en servicios domésticos.

Por lo tanto, parece ser que la importancia de ciertos sectores económicos (en especial el turístico), que dependen, con mayor grado de dificultad, de la

¹⁷ Solamente disponemos de una observación temporal del 1995 de las 17 CC.AA.

¹⁸ Datos procedentes del INE para 1995.

fiscalización de la Hacienda Pública, parecen tener una incidencia relevante sobre el volumen de la economía sumergida.

5 - COMENTARIOS FINALES

En este artículo hemos hecho una aproximación teórica a los conceptos de esfuerzo y capacidad fiscal y, en paralelo, al de la evasión fiscal. Hemos podido comprobar que, pese a que su definición en la práctica de la Hacienda Pública no sea siempre totalmente satisfactoria, resulta complejo encontrar métodos de cálculo mejores con cierta fiabilidad.

Sin embargo, esto no debe entenderse como una renuncia a continuar la búsqueda de soluciones superiores para la definición práctica de dichos conceptos que, como hemos podido constatar, resultan fundamentales para garantizar una idea de equidad mucho más coherente y completa entre todos los territorios (CC.AA. y municipios) del Estado Español.

BIBLIOGRAFÍA

Avila Cano, A.J., Sánchez Maldonado, J. Y Avilés Zugasti, C.A.

"Economía irregular y evasión fiscal.

Análisis económico y aplicaciones regionales a la economía española."

Colección Documentos y Estudios nº2

Analistas Económicos de Andalucía, Grupo UNICAJA, 1997

Bird, Richard M.

"Threading the Fiscal Labyrinth: Some issues in Fiscal Decentralization"

National Tax Journal vol. XLVI nº 2

National Tax Association, June 1993

Carter, George E.

"Federal Restraints on the Growth of Transfer Payments to the Provinces since 1986-87: An Assessment"

Canadian Tax Journal vol. 42 nº6

Canadian Tax Foundation, 1995

Consejo de Política Fiscal y financiera

"Sistema de financiación de las CC.AA. de Régimen Común"

Madrid, 2001

Cowell, F.A.
"Cheating the government. The Economics of Evasion"
Massachusetts Institute of Technology, 1990

Chernick, Howard
"Fiscal capacity in New York: The city versus the region"
National Tax Journal vol. LI nº 3
National Tax Association, September 1998

Dahlby B. i Wilson L.S.
"Fiscal capacity, tax effort and optimal equalization grants"
Canadian Journal of Economics v.27 iss. 3
August 1994

Feige, E.L.
"The underground economies. Tax evasion and information distortion."
Edgar L. Feige
Cambridge University Press, Cambridge 1989

Frank, H.J.
"Measuring State Tax Burden"
National Tax Journal
National Tax Association, June 1959

Fundación BBV
"El 'stock' de capital en España y su distribución territorial"
Bilbao, 1998

Informe sobre la cesión de tributos a las CC.AA.
PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO 1997-1998

Ley 23/2001 de Presupuestos Generales del Estado (2002)
<http://www.igsap.map.es/cia/dispo/l23-01.htm>

Oates, Wallace
"An Essay on Fiscal Federalism"
Journal of Economic Literature vol.XXXVII n. 3
American Economic Association, September 1999

Pechman, Joseph A.
"Federal Tax Policy"
Brookings Institution, Washington 1987

Serrano Sanz, J.M. et altri
"Desigualdades Territoriales en la Economía Sumergida"
Confederación Regional de Empresarios de Aragón (CREA) y Instituto
Aragones del Fomento (IAF), 1998

Zabalza, Antoni i Lasheras, M.A.

"Índices territoriales de esfuerzo fiscal en el IRPF: Concepto y medidas alternativas"

Documentos de Trabajo

Departamento de Análisis Económico

Universitat de València, 1998

Instituto de Estudios Fiscales

www.ief.es

Instituto Nacional de Estadística

www.ine.es

Ministerio de Hacienda

www.minhac.es

Dirección General del Catastro

www.catastro.meh.es