

ENCUENTRO DE
ECONOMIA
PUBLICA



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

COMUNICACIÓN

La ilusión fiscal en el gasto público.

Joan PASQUAL ROCABERT

Departamento de Economía Aplicada. Universidad Autónoma de Barcelona.

III ENCUENTRO DE ECONOMÍA PÚBLICA

La ilusión fiscal en el gasto público

Joan Pasqual
Dptº de Economía Aplicada
Universidad Autónoma de Barcelona

Cuando un individuo percibe de forma sesgada los costes y beneficios de la acción pública, se dice que sufre ilusión fiscal. Bajo el efecto de la ilusión fiscal, o bien el individuo piensa que recibe más beneficios de los que realmente recibe, o bien percibe que su contribución es menor de lo que en realidad es, o ambas cosas. La ilusión fiscal, produce un efecto similar al de la ignorancia o la incertidumbre y, aunque es un concepto distinto, se neutraliza mejorando la información y el conocimiento riguroso acerca de la economía pública. La ilusión surge como consecuencia de la deficiente percepción de las características relevantes de las diversas alternativas por parte de un individuo. La consecuencia es una conceptualización errónea de las alternativas relevantes y, por lo tanto, el proceso de toma de decisiones queda afectado negativamente.

Por supuesto, la ilusión también aparece en el mercado. Las tácticas comerciales empleadas para conseguir beneficios pueden llegar a ser bastante duras, incluyendo la venta de productos que crean adicción y las técnicas de control psicológico utilizadas por sectas y por algunas redes de ventas en pirámide o multinivel. En uno y otro caso lo que se pretende es perturbar, desconectar o inhabilitar el sistema lógico del consumidor.

Algo semejante ocurre en las relaciones entre el ciudadano y el sector público. No tiene nada de extraño que bajo determinadas circunstancias, las políticas y proyectos públicos se presenten de forma que provoquen ilusión fiscal, por lo que interesa disponer de una guía mínima que ayude a evitar estos errores de conceptualización y permita un cierto control de la efectividad real del gasto público.

Una excelente exposición de los elementos de ilusión fiscal por la vertiente de los ingresos del estado se encuentra en Buchanan (1967, v.c. 1973). La otra vertiente, la ilusión en el gasto público, no está tan desarrollada en la literatura científica. Buchanan señala una sola figura de ilusión fiscal por el lado del gasto, la que aparece a continuación en cursiva con el número 1; las que la siguen, a falta de una referencia acreditada, deben entenderse como meras notas para una aproximación al tema.

1. *Ocultar la verdadera naturaleza y la cuantía de los programas presupuestarios, de tal modo que parezca que se dedican sumas mayores a los programas más populares.* Esta figura básica puede extenderse a la distribución presupuestaria entre inversión y consumo y entre distintos colectivos ciudadanos. Además, el presupuesto puede ejecutarse con variaciones significativas respecto al presupuesto aprobado, con lo que se dispone de un instrumento adicional para provocar ilusión, porque la información acerca de la ejecución del presupuesto suele ser más opaca. La

realización de actividades gubernamentales secretas, protegidas de la publicidad y la crítica (por ley, incluso), es un ejemplo extremo de aplicación de esta figura de ilusión fiscal.

2. *Procurar que la provisión de determinados bienes y servicios o la evitación de ciertos sucesos aparezca como imposible.* De esta forma se acallan incómodas demandas sobre, por ejemplo, infraestructuras de protección frente a inundaciones. Aunque parece que lo ideal es que se perciba como una imposibilidad física (se afirmará que es imposible prevenir un terremoto y sus consecuencias), una imposibilidad económica o financiera es suficiente (el actual sistema de sanidad o educación pública es insostenible), y una metafísica es inmejorable (el proyecto es incompatible con arraigadas y sentidas creencias o con el sistema de valores que se supone que sustenta la sociedad en cuestión). Los planteamientos trascendentes del tipo ¿qué es la salud?, ¿qué significa cultura?, son ideales porque son una forma fina y eficaz de eludir el problema concreto que se debate. De hecho, vale casi cualquier argumento, basta con que sea independiente de la razón o la obnibule.

3. *Falsear la duración real del proyecto.* los beneficios que proporciona un proyecto puede presentarse como indefinidos cuando, en realidad, se produzcan durante un tiempo limitado, indeterminado o no; lo ideal es garantizar un beneficio mediante la promulgación de una ley, por la seguridad que proporciona ya que, de todos modos, siempre se puede suprimir la ley, sustituirla por otra o incumplirla sin más. Asimismo, se computan los costes como si se produjeran durante un corto espacio temporal aunque, de hecho, perdurarán durante mucho más tiempo. Por supuesto, la aplicación de esta forma de ilusión es inmediata y cobra especial virulencia cuando el proyecto involucra a futuras generaciones.

4. *No incluir todos los costes y beneficios relevantes sin alterarlos,* Existen muchas posibilidades. La más corriente consiste en ignorar los costes intangibles, por importantes que éstos sean y en prescindir de las pérdidas patrimoniales causadas por el proyecto, sobretodo cuando se trata de recursos con derechos de propiedad no bien definidos, como ocurre con determinados activos de titularidad pública y ciertos recursos naturales. Una forma discreta y elegante de ignorar total o parcialmente un coste, o incluso computarlo como un beneficio, es cambiando la definición del impacto procedimiento que también es útil para contabilizar más de una vez un mismo beneficio sin que se note demasiado.

5. *Incumplir el principio de simetría en la consideración de costes y beneficios.* Aunque difícilmente se olvidará computar todos los beneficios de un proyecto gubernamental, es habitual ignorar sistemáticamente algunos de los costes asociados a dichos beneficios, como los de mantenimiento, o los necesarios para terminar el proyecto (como el de dismantelar y desactivar material bélico obsoleto). También se recurre a incluir beneficios indirectos, como los que se derivan de la creación de empleo, sin tener en consideración el impacto simétrico, los costes indirectos debidos al trabajo (accidentes y enfermedades profesionales, por ejemplo) que necesariamente se producen

6. *Modificar el verdadero coste o beneficio del proyecto, mediante probabilidades exageradas, precios de cuenta inadecuados y transferencias no presupuestadas.* El precio al que se valoran los inputs del proyecto puede estar muy alejado del que sería razonable. El coste del proyecto se determina a voluntad modificando los precios o mediante transferencias de (a) otros entes, encareciéndolo si se trata de justificar un mayor presupuesto, o abaratándolo si se pretende mejorar la rentabilidad. En ambiente de incertidumbre, se alterarían las probabilidades reales que ponderan costes y beneficios hasta alcanzar un resultado satisfactorio (los proyectos que especulan con la seguridad se benefician de la estimación sesgada de la probabilidad del suceso contra el que protege). En el límite, se argumenta que los beneficios del proyecto (o los costes que evitaría) son poco menos que infinitos (la seguridad nacional es un comodín excelente), con lo cual se justifica cualquier coste por alto que sea.

7. *Eludir todo control efectivo sobre la eficiencia técnica y asignativa.* Además de la presunción de legalidad, cualquier agencia gubernamental disfruta del supuesto de eficiencia. Con el fin de evitar molestas contrastaciones entre la hipótesis de eficiencia y la realidad, se diseña un conjunto de indicadores para evaluar la bondad de las actuaciones públicas de modo que sea prácticamente imposible comprobar el grado de eficiencia.

Es necesario pues enfatizar la complejidad y la peculiaridad del bien o servicio que se pretende evaluar, de forma que sea evidente la imposibilidad de evaluación directa y la consecuente necesidad de recurrir a indicadores indirectos y esotéricos. No es paradójico, sino coherente con la voluntad de producir ilusión, que se emplee el presupuesto total o la cantidad empleada de determinados inputs en la provisión de un bien determinado como indicador de eficiencia (un aumento en el presupuesto sanitario o en la cantidad de médicos contratados no comporta necesariamente ningún beneficio), cuando podría emplearse para medir lo contrario, la ineficiencia, con mejor fundamento. En efecto, *ceteris paribus*, cuanto mayor sea el gasto, peor.

En la misma línea, se harán pasar por costes de producción, y por lo tanto necesarios, buena parte de los costes de transacción, sobretodo los que son claramente superfluos. Por lo mismo, toda desviación respecto de las productividades y rendimientos observables en el mercado para situaciones similares, se explicarán por la singularidad de la prestación o por especiales requerimientos debidos a la titularidad pública, a imperativos de seguridad o a la obligación de servir el interés general; cualquier excusa abstracta cumple esta función.

8. *Presentar como adicional un proyecto que, de aprobarse, sustituiría a otros o supondría una mayor presión fiscal.* Se presenta un nuevo proyecto como si su aprobación no afectara a ninguno de los proyectos que ya se están ejecutando o como si no se requirieran recursos adicionales, cuando en realidad ocurre lo contrario. Dado que suele darse publicidad a los nuevos proyectos en tanto que la cancelación de viejos proyectos se lleva a cabo sigilosamente, se induce a pensar que cada vez se consiguen más proyectos con el mismo presupuesto total. Por supuesto, nunca se menciona que si el nuevo proyecto

no comporta un beneficio mayor que el que proporcionaban los que ha sustituido o el que se obtendría con el mejor uso alternativo de los recursos, se incurre en una pérdida neta de difícil justificación económica. Sobran ejemplos, acaso no hay forma de evitar que una nación con serios problemas económicos dedique una cantidad ingente de recursos a consumo suntuario, como un enorme y magnífico museo.

Una variante interesante consiste en extender el ámbito de personas favorecidas por un proyecto sin aumentar los recursos. Se distinguen dos situaciones, si el proyecto tiene características de *bien privado*, el beneficio total no varía, de manera que al incrementar el ámbito de personas beneficiadas el beneficio total se reparte entre más consumidores y el beneficio por persona es menor; por ejemplo, se aumenta el número de beneficiarios del sistema de salud pública y el resultado es un incremento en la lista de espera para todos asegurados.

La otra situación se presenta cuando el proyecto tiene características de *bien colectivo local sujeto a congestión*. En este caso, todo lo demás constante, al aumentar la cantidad de consumidores, rebasando un límite predeterminado, baja la calidad del bien suministrado, con lo que se convierte en un bien distinto y menos valioso. Cuando se supera el umbral de congestión de un bien colectivo local, el resultado es como si se suministrara otro bien que proporciona menos beneficios. En ambos casos, el proyecto de aumentar la cantidad de beneficiarios se percibe como adicional, es decir, se piensa que se producen beneficios adicionales, manteniendo intactos los viejos beneficios, que es lo que ocurriría si el proyecto suministrara un bien *colectivo puro*.

9. *Escamotear alternativas, de manera que el proyecto en discusión parezca el único posible frente al statu quo.* Eliminar las mejores alternativas -públicas y privadas- facilita que se apruebe el proyecto, dada la falta de competencia solvente. Una forma simple de eliminar alternativas consiste en suprimirlas de la agenda; si esto no fuera posible, se recurre a endurecer las condiciones de preselección mediante criterios *ad hoc* cuidadosamente diseñados. De la misma forma, se consigue que salga elegido el candidato deseado entre no importa el número y la idoneidad de los demás que compiten por un puesto o distinción.

10. *Sustituir parcialmente el suministro de un bien normal con una pequeña cantidad de un bien suntuario, de modo que el presupuesto total sea menor.* Aplicación directa del viejo principio de *paternalismo*, se trata de sustituir el proyecto de aumentar la cantidad o la calidad de un bien que afecta a muchos beneficiarios, con otro mucho más valorado pero suministrado en una cantidad total mucho menor, de forma que el coste total final sea más pequeño. Aumentar ligeramente la calidad media de un servicio público, como transporte o enseñanza superior, por ejemplo, puede resultar muy costoso y poco espectacular; por el contrario, con una pequeña parte del presupuesto anterior, se puede realizar un proyecto muy vistoso, como un tren ultramoderno o una pequeña universidad de élite. Por lo mismo, es más barato y tanto o más eficaz diseñar un sistema de vacaciones pagadas y banquetes para jubilados, que aumentar las pensiones de jubilación a un nivel tal que los beneficiarios del sistema de pensiones pudieran permitirse estos lujos.

11. *Generar maniobras de distracción frente a un problema y sus verdaderas causas y causantes.* La desviación de culpabilidades es una vieja técnica de eficacia indiscutible. La culpa del caos imperante en la provisión (o no provisión) de un determinado bien por parte del sector público es de la indomable naturaleza (las fuerzas desatadas de la naturaleza, la pertinaz sequía, etc.) de un grupo social minoritario (calvos, fumadores o filatélicos, cualquier colectivo sirve), de los propios usuarios (el colapso en el servicio de urgencias médicas no es por falta de médicos sino por exceso de falsos enfermos; si se bloquean las líneas telefónicas o las carreteras es porque los usuarios utilizan estos servicios públicos de forma abusiva) o de la sociedad en conjunto (el país es ingobernable). En ningún caso la culpa es de quienes tienen asignada la responsabilidad del servicio cuestionado, que se desviven para paliar el problema.

Algunos errores producidos en el ejercicio del poder en alguna de sus ramas, que siempre serán considerados como inevitables y consecuencia del azar, son en realidad el producto de practicar lo que se conoce como *negligencia selectiva*: se perjudica sistemáticamente a quien se desea fastidiar, por error, sin que exista, qué duda cabe, mala intención; cosas del destino. Se puede beneficiar sistemáticamente a alguien sin que el benefactor tenga necesidad de identificarse: el azar, la fortuna, los hados, y en última instancia el propio interesado, serían los responsables. De esta forma se ensancha el campo dentro del que se puede actuar arbitrariamente con garantías de impunidad absoluta. En cualquier caso, la aplicación del principio consistente en *culpabilizar a la víctima* proporciona excelentes y sorprendentes resultados.

12. *Practicar el arte de analizar problemas sociales, diseñar proyectos, tomar decisiones y calibrar resultados dejando de lado la lógica más elemental.* Si por alguna razón que no conviene dar a conocer, interesa mantener un proyecto o una agencia indefinidamente, nada mejor que asignarle la resolución de problemas inexistentes, esotéricos o, en el otro extremo, problemas claramente irresolubles. Si no existe problema alguno que resolver, la actividad de la agencia resultará tan beneficiosa como se quiera, de manera que siempre se podrá justificar un aumento de presupuesto y atribuciones. Lo mismo sucede cuando el problema es irresoluble porque, por hipótesis, los fracasos se deben inevitablemente a la escasez de los medios a disposición de la agencia. Si todo fallara, siempre se puede fabricar la demanda necesaria; este recurso (el del bombero pirómano), tal vez se emplea con mayor frecuencia de lo que generalmente se desea creer.

13. *Anunciar los objetivos a perseguir de forma esotérica.* Existen múltiples alternativas para aplicar esta regla. Los objetivos pueden anunciarse de forma tan genérica, abstracta y oscura que, como ocurría con los antiguos oráculos, se necesite siempre de un intérprete para comprenderlos. De esta manera, toda propuesta recibirá la calificación que sea oportuna a tenor de las circunstancias, eliminando de raíz las siempre incómodas discrepancias. Siguiendo el formato clásico, se enunciarían múltiples objetivos, pero sin jerarquizar ni ponderar, cuidando que buena parte de estos objetivos sean contradictorios entre sí. Si los objetivos se ponderan o jerarquizan, es necesario que la ordenación resultante o bien presente serias incoherencias

internas, con lo que se estaría en el caso anterior, o bien sea lo bastante flexible como para adaptarse a las circunstancias, por extrañas y cambiantes que sean.

Mediante estos artificios, unas políticas y proyectos se aceptarían (o rechazarían) por motivos ideológicos, a pesar del elevadísimo coste de esta decisión, en tanto que otros, o los mismos de antes poco tiempo después, se cancelan (o se ejecutan) por puro pragmatismo aunque contravengan frontalmente principios que se consideraban irrenunciables. Para poner un ejemplo trivial, se crea una empresa pública para conseguir cualquier conjunto de altos fines inaccesibles para el sector privado y, al poco, se gestiona como una empresa privada en aras a la eficacia.

Referencias bibliográficas

Buchanan, J. M. (1967, v.c. 1973). "La ilusión fiscal" en: *La Hacienda Pública en un contexto democrático*. Aguilar. Madrid.