

ILUSIÓN FISCAL, ORZAMENTOS E ELECCIÓN. A VISIBILIDADE DOS INGRESOS E DOS GASTOS PÚBLICOS

Alejandro Ballesteros Ron

Departamento de Economía Aplicada, USC

1. Introducción

Se partimos da idea de que os políticos tentan manterse no poder o máximo tempo posible, tanto para levar a cabo as súas ideas políticas como para expresa-la súa concepción do mundo, ou tamén por motivacións persoais, chégase á conclusión de que deben convence-los votantes de que a súa política é a máis correcta para acadalo máximo benestar de tódolos cidadáns, sexa aquela a que se está a pór en práctica cando permanecen no poder ou a que desexarán practicar se chegan a el.

Non sempre iso será factible, porque a valoración dos votantes está influída por distintos elementos como a situación económica persoal e xeral, os beneficios ou prexuízos obtidos do labor do Executivo e a imaxe do gobernante e a dos candidatos, entre outros. Un dos aspectos máis salientables consiste na percepción que teñan respecto das políticas de ingresos e de gastos públicos. Neste traballo tentamos pór sobre a mesa cómo os políticos tentan persuadilos, a través da creación de ilusión fiscal, identificaremos algúns elementos que a provocan e analizaremos-la súa evolución nos concellos galegos.

2. Electoralismo e ilusión fiscal

As ideas anteriores lévannos a pensar que no seu intento de manterse no poder, os políticos manipulan os orzamentos, fundamentalmente porque a opinión dos votantes ten dúas características: só poden expresala súa opinión sobre a política de cada Goberno nas súas respectivas eleccións; e, en segundo lugar, ó forma-la súa opinión, os votantes tenden a esquece-los acontecementos pasados centrándose nos máis inmediatos, posto que o custo de adquirir información exacta das actividades do goberno no período crece moi rapidamente¹.

Baixo estes supostos, os gobernantes para mellora-la opinión dos votantes respecto do seu labor tentarán crear ilusións positivas, no sentido establecido por Puviani², a través da aprobación de maiores gastos, da autorización de menores ingresos ou da utilización simultánea de ámbalas medidas. Preténdese que estas ilusións se produzan en maior medida cando se aproximan as eleccións, momento no que os cidadáns valoran a acción do goberno.

O feito que provoca estas ilusións positivas non ten que amosarse no ano electoral ou no preelectoral, senón que pode presentarse posteriormente, xa que o importante pode se-la aprobación do financiamento e non a realización do gasto³. Constitúe esta unha das cuestións máis sobresaíntes que hai que analizar, xa que a súa importancia vén dada pola opinión dos electores ou polo momento no que xorde a opinión positiva. Debemos ter en conta as diversas etapas que para os contribuíntes presenta a programación do gasto público; o seu anuncio e as melloras que leva consigo; a súa aprobación no órgano oportuno; o comezo das obras que no caso sexan necesarias; e a finalización e inauguración dos mesmos. Posteriormente, débese identificar cál deles constitúe o que provoca o nacemento da ilusión positiva. Do mesmo xeito, reviste im-

¹ POMMEREHNE, WERNER W. e Friedrich, SCHNEIDER (1978), *Fiscal ilusion, political institutions and local public spending*, *Kyklos*, vol. 31, fasc. 3, páxs. 381-408, versión en español en CASAHUGA VINARDELL, ANTONI (1984), *Teoría de la hacienda pública democrática*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, páx. 724. Esta característica está baseada na miopía dos votantes.

² PUVIANI (1972) di que existe a ilusión optimista ou pracenteira cando ...o *representar maior a suma que na realidade a suma das vantaxes obtidas ou que cabe esperar dos entes políticos, e menor que na realidade a suma das prestacións por eles demandadas, ten por efecto aumenta-la nosa felicidade ou diminuí-las nosas penas.* (páx. 12).

³ Esta opinión de NANCY TEETERS aparece no apartado *General Discussion* de NORDHAUS (1989), páx. 65. É unha idea que debemos ter en conta, xa que esta *promesa* se pode atopar realizada por parte do grupo que está no goberno ou pode figurar no programa de calquera dos outros candidatos. Isto, no último caso, non sería representativo, xa que sería difícil demostrar que foi ese feito ou conxunto de promesas as que levaron o partido a gaña-las eleccións.

portancia o descontento sobre a oportunidade do gasto, o custo de oportunidade de non realiza-las opcións alternativas e a eficiencia do funcionamento da infraestrutura ou do servizo.

A cualificación dunha circunstancia ou dun feito como electoralista ou non amósase difícil. Pode ocorrer que aqueles comportamentos que baixo certas hipóteses estimamos electoralistas non o sexan baixo outras sen que por iso debamos abstermos de cualificalos⁴.

Para darlle contido ó electoralismo nos orzamentos locais recorreremos a tres hipóteses establecidas por Pommerehne e Schneider (1978), relacionadas co comportamento das entidades locais. A ilusión fiscal que poden provoca-los gastos locais preséntase como o elemento central delas:

■ Aínda que se consideran os desexos dos votantes, preferentemente, só antes das eleccións, o gasto público variará ó longo da lexislatura.

■ Os gastos *visibles* para os electores veranse favorecidos en relación a aqueles que o son menos.

■ Certos gastos, soldos e salarios, crecemento do emprego, entre outros, que constituían índices de economización por parte do goberno poden verse reducidos⁵.

Por seren as dúas primeiras hipóteses as máis salientables, debemos considerar tamén os ingresos públicos que financian os gastos, xa que os tributos das entidades locais poden non crecer e, incluso, poder diminuír antes das eleccións, co cal o maior gasto, necesariamente, financiarase a través do endebedamento, que constitúe unha forma de ilusión⁶ e de transferencias de niveis de goberno superiores, de natureza pouco visible para os votantes. Estas subvencións, tamén, representan outra forma de ilusión, xa que os contribuíntes habitualmente descoñecen de onde proceden eses ingresos ó non relacionalos cos impostos estatais. Deste xeito, considéranse os desexos dos votantes, e fináncianse con ingresos non visibles nos momentos próximos ás eleccións.

En relación coa segunda hipóteses –gastos públicos que se consideran altamente visibles– estimamos, como Pommerehne e Schneider, que non é fácil facela operativa posto que teríamos que estimar *qué bens e servizos*

⁴ Está claro que a palabra *electoralismo* ou *electoralista* debe estar afastada de toda pretensión pexorativa, xa que todo político, estea no goberno ou na oposición, actuará desta forma, se por isto e de forma xeral se entenden as accións emprendidas, antes e durante o período electoral, para pretender obte-lo poder ou manterse nel. Tendo en conta que estas accións sempre serán legais. Atacar verbalmente a un adversario ou arranxa-las beirarrúas nun barrio un mes antes das eleccións poden cualificarse, ámbalas dúas, de electoralistas. Tan lexítima é unha como a outra, sen ter en conta a ética que debe presidir estas situacións.

⁵ Véxase POMMEREHNE e SCHNEIDER (1978), páxs. 724-725.

⁶ Véxase PUVIANI (1972), cap. III.

*subministrados publicamente son particularmente visibles e/ou moi importantes desde a perspectiva do votante...*⁷. Neste caso, deberíamos pescudar cáles dos gastos lles interesan máis ós electores en cada municipio, e cáles son os máis visibles. A cuestión que se formula radica en saber se constitúe un feito máis visible para o elector o arranxo dunha rúa ou praza preto da súa residencia ou a construción dunha nova depuradora de auga que mellore o servizo, tendo en conta que definímo-la visibilidade non só como o interese subxectivo que para cada contribuínte ten o gasto público realizado⁸, senón como a súa percepción respecto da actuación municipal.

Antes de entrar na terceira das hipóteses, cómpre sinalar que na parte dos gastos, tanto os investimentos como as transferencias correntes constitúen capítulos que pola súa discrecionalidade e pola súa visibilidade representan elementos importantes para a posible manipulación electoralista dos orzamentos locais. Por outra banda, os ingresos que xeran ilusión fiscal, e que polo tanto os cidadáns poden ignorar, son o endebedamento e as transferencias que reciben os concellos.

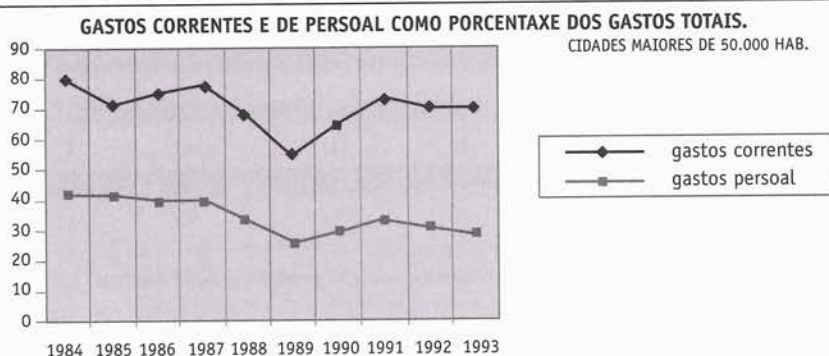
A diminución dalgúns gastos públicos antes das eleccións –terceira hipóteses– estimamos que é a menos factible de contrastar, aínda que Pommerehne e Schneider a confirman. Os gastos de persoal e de compras de bens e de servizos son os menos visibles do concello, e non só non tenderán a reducirse, senón que en certo momento incluso poden aumentar como consecuencia de determinadas obras ou arranxos emprendidos inmediatamente antes das eleccións e tamén polo efecto que os burócratas, en tanto electores, exercen sobre os políticos.

Como apreciamos nas gráficas 1 e 2, os gastos correntes e de persoal presentan as menores porcentaxes con respecto ós gastos totais nos anos intermedios do ciclo electoral. As maiores porcentaxes aparecen nos anos electorais 1987 e 1991, ou como ocorre no segundo grupo de concellos, en 1992, no ano seguinte. As menores variacións da porcentaxe preséntanse para os gastos de persoal, nos concellos de menor poboación. Isto leva a que as previsións de Pommerehne e de Schneider non se cumpran nos concellos galegos; sen embargo, os cambios nas porcentaxes son relativamente reducidos.

⁷ POMMEREHNE e SCHNEIDER (1978), páx. 727.

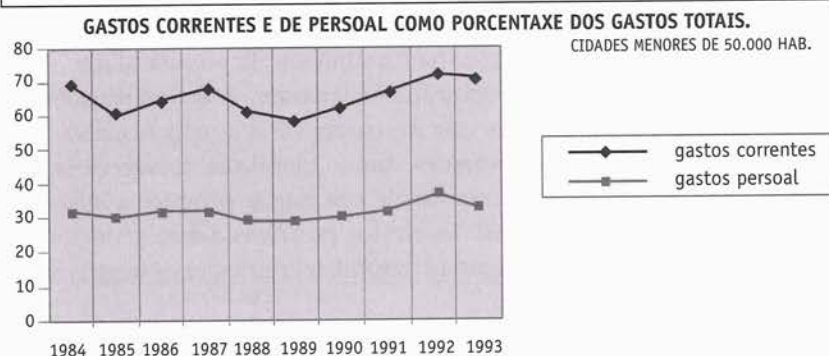
⁸ Non só respecto dos gastos senón tamén dos ingresos públicos. Realizáronse algúns intentos para averiguar-la súa visibilidade. Véxase ROIG ALONSO (1989, 1995, 1997 e 1999).

Gráfica 1



Fonte: Elaboración propia a partir de: *Análise das corporacións locais galegas*, varios anos, Xunta de Galicia.

Gráfica 2



Fonte: Elaboración propia a partir de: *Análise económico-financiera das corporacións locais galegas*, varios anos, Xunta de Galicia.

3. Valoración dos ingresos e dos gastos públicos

A ilusión fiscal positiva no relativo ós ingresos significa a infravaloración sistemática dos tributos que soportan os contribuíntes con respecto á cantidade real. Tamén pode suceder que esta sexa sobrevalorada, o que provocaría unha ilusión fiscal negativa. No primeiro caso, o contribuínte séntese beneficiado porque cre que os impostos pagados ó concello son menores dos que realmente soporta; no segundo, vese claramente prexudicado ó entender que paga máis do que realmente ingresa. Isto pode ocorrer se os impostos son moi visibles, é dicir, se o contribuínte é perfectamente consciente de que os está a soportar.

Respecto dos gastos, a ilusión fiscal positiva supón que o cidadán cre que recibe máis bens e servizos dos que realmente obtén, mentres que a negativa significa que estima que recibe menos bens públicos dos que en realidade está a gozar.

Táboa 1

		Ingresos	
		Sobrevaloración	Infravaloración
Gastos	Sobrevaloración	+(g)	+(g)
		-(i) (1)	+(i) (2)
	Infravaloración	-(g)	-(g)
		-(i) (4)	+(i) (3)

+ indica un crecemento na valoración do labor do goberno; -indica un descenso; (g) gastos; (i) ingresos.

Este cruzamento de infravaloracións e sobrevaloracións segundo a percepción dos cidadáns como, podemos ver na táboa 1, produce distintos efectos na opinión que teñen do goberno. A infravaloración dos ingresos e a sobrevaloración do gasto producen un crecemento na popularidade do goberno, mentres a sobrevaloración dos ingresos e a infravaloración do gasto tería como resultado unha diminución da popularidade.

No segundo cuadrante, a opinión dos votantes da acción do goberno sería a máis positiva, mentres que no cuarto sería a máis negativa. Nos outros dous, a opinión dos votantes, que se manifesta nas eleccións, dependerá do momento e da intensidade coa que se produce a infravaloración ou sobrevaloración. Así, os efectos positivos deben producirse o máis cerca posible da convocatoria electoral, mentres que os negativos deben producirse o máis lonxe.

No caso do gasto dos concellos, as deficiencias dos servizos públicos locais son facilmente detectables e sobre todo os externos e os máis habituais, como a iluminación público a recollida de lixo, o fornecemento de augas, o arranxo e a conservación de rúas e beirarrúas, son moi visibles, co cal a súa subministración incidirá directamente na valoración, tanto da acción dos políticos como do impacto dos impostos e, deste modo, constitúen os elementos que desde o lado do gasto intenten aproveita-los gobernos locais para crear ilusións positivas nos momentos previos ás eleccións.

Os ingresos tributarios representan o 38,86 por cento dos ingresos totais nos concellos menores, e o 52,73 por cento no concellos maiores. Isto relativiza a ilusión fiscal que se pode crear desde os impostos locais. Os concellos poden recadar cinco, dos cales catro son directos e un indirecto. Este último, o Imposto de construción, instalacións e obras, é un imposto de esixencia voluntaria para os concellos e cunha recadación relativamente pouco importante -representa, no 1993, o 9,18 por cento dos ingresos tributarios nos concellos con poboación superior ós 20.000 e inferior ós 50.000 habitantes e un 6,10 por cento naqueles con poboación superior ós 50.000 habitantes-, polo que a ilusión fiscal que se pode xerar é escasa, pero posible.

Dos restantes, só o Imposto de actividades económicas, baixo algúns supostos moi restrictivos, pode ser trasladado polos empresarios ós prezos, co cal constituiría un financiamento soportado polos consumidores do concello de forma pouco visible. Ademais, neste caso, sobre todo naqueles concellos que atraen consumidores doutros, existe a posibilidade de que trasladando o imposto a prezos, se estea exportando este ó pagalo os consumidores doutros concellos. Este é un imposto obrigatorio e representaba, en 1993, unha recadación do 12,34 por cento nos concellos menores e dun 18,40 nos maiores.

Gran parte dos ingresos non tributarios están constituídos polas transferencias intergubernamentais e polo endebedamento. Estes dous instrumentos son susceptibles de producir ilusión fiscal ou infravaloración dos custos dos servicios públicos. A súa existencia non necesariamente reducirá os impostos locais, pero si pode eleva-la utilidade aparente dos servicios públicos, porque o contribuínte non percibe que o endebedamento elevará no futuro os impostos ou reducirá os servicios, e que as transferencias proceden á súa vez dos tributos pagados a outro nivel de goberno. Este elemento pódese traducir nunha solidariedade partidista que levaría consigo maiores transferencias cara ós concellos do mesmo color político.

4. Crecemento dos ingresos financeiros e dos investimentos

Dos elementos que xeran ilusión fiscal, tanto por parte dos ingresos como dos gastos, analizámo-los ingresos financeiros e os investimentos. Comparámo-la porcentaxe de crecemento destas dúas variables orzamentarias dun ano con respecto ó anterior, en función da seguinte fórmula:

$$I_t = \frac{X_t - X_{t-1}}{X_{t-1}} = \frac{X_t}{X_{t-1}} - 1$$

O estudio facémolo nos concellos galegos maiores de vinte mil habitantes, os cales dividimos en dúas categorías, que denominaremos, respectivamente, primeiro estrato, no que agruparémolo-los concellos cunha poboación maior ós cincuenta mil habitantes, e segundo estrato, con aqueles dunha poboación inferior⁹.

Teremos en conta que as variables non deben sinalar un crecemento *incrementalista*, é dicir, se o orzamento está aumentando ano a ano de forma lineal.

⁹ Os concellos que forman parte do primeiro estrato son A Coruña, Ferrol, Lugo, Ourense, Pontevedra, Santiago, Vigo; e os do segundo, Cangas, Carballo, A Estrada, Marín, Monforte, Narón, Ribeira, Redondela, Vilagarcía.

Unha das formas de estimar que o orzamento non sexa incrementalista consiste en observar que non hai unha tendencia fixa dentro da serie estudiaada; noutras palabras, que os orzamentos non se incrementan anualmente de forma proporcional, independentemente dos factores externos que lle poden afectar, como a situación económica e en concreto o crecemento inflacionario, o período electoral, os cambios de lexislación da facenda e a administración local, entre outros.

Outra das formas proporciónaa Carrillo Barroso (1991)¹⁰, quen baseándose en Danziguer (1978) e Rose e Page (1982), estima a seguinte relación para determinar se o crecemento dun orzamento ou dunha variable é ou non incrementalista:

- $0,05 \leq I_t \leq 0,15$ será incrementalista
- $0,15 < I_t \leq 0,30$ ou $-0,10 \leq I_t < 0,05$ relativamente incrementalista
- $I_t < -0,10$ ou $I_t > 0,30$ non incrementalista¹¹

Consideramos como ingresos financeiros os que aparecen como tales nos orzamentos locais, é dicir, activos e pasivos financeiros. Polo tanto, non só considerámo-la actividade endebedadora da entidade, a través dos préstamos recibidos e das emisións de débeda realizadas, senón que tamén considerámo-las vendas por parte do concello de débeda, obrigas, bonos e os reintegros de préstamos concedidos¹². Trátase dunha actividade que, a maior parte das veces, pasará desapercibida para o electorado xa que, aínda que case tódalas operacións de crédito deben ser aprobadas polo Pleno da corporación e deben facerse públicas, o cidadán votante non acostuma estar informado ó respecto ou máis concretamente, os custos de informarse poden ser demasiado altos en comparación cos beneficios obtidos de facelo.

Por outra parte, deixando de lado a lexislación, o financiamento mediante débeda é un medio de xerar ilusións fiscais porque o contribuínte, como beneficiario dos servizos públicos, non percibe inmediatamente o

¹⁰ CARRILLO BARROSO, Ernesto (1991), cap. 3, e a bibliografía que nel inclúe.

¹¹ CARRILLO BARROSO (1991), cap. 3, páx. 111, nota 10, aclara que *un cambio non incremental prodúcese cando unha adscrición creceu en máis dun 30 por 100 ou ben cando decreceu máis dun 10 por 100* (CARRILLO BARROSO, *ibidem*). A hipótese de incrementalismo está, por outra banda, debidamente corrixida no texto ó noso índice. O crecemento que nós definimos, I_t , está construído de forma diferente ó seu ADS_t , xa que o ADS sería a proporción en que creceu unha adscrición respecto ó ano anterior (cap. 3, páx. 111), mentres que o índice de crecemento, aquí definido, será a porcentaxe que representa a diferenza dunha variable orzamentaria dun ano e do anterior con respecto a este último. É unha relación diferente xa que o noso crece cando a relación sexa superior a cero, e non necesariamente superior a un, e decrece cando sexa negativa e non cando sexa inferior a un. Mentres, o ADS_t decrece se o menor ca un e crece se o, necesariamente, superior a un.

¹² As operacións de crédito que leve a cabo o concello están reguladas pola Lei 39/1988, do 28 de decembro, reguladora das facendas locais, título I, capítulo VII –operacións de crédito–, artigos do 49 ó 56.

custo dos bens financiados a través de débeda, co que *se dilúe o coñecemento de quen soportará realmente os custos da provisión e esváese ó mesmo tempo cando o dito custo se fará finalmente efectivo*¹³. Pero a débeda pública non pode ser examinada sen ter en conta que con ela xeralmente se financian investimentos, que non renderán o seu froito ata máis tarde, cando sexan finalizados; xorde así a posibilidade de que os ingresos financeiros sexan utilizados electoralmente.

Se os investimentos e o seu financiamento por endebedamento se producen coa antelación suficiente para seren rematados ou postos en funcionamento antes das eleccións, de xeito que resulten *gratuítos* (de momento) para o contribuínte, están beneficiando os políticos que queren ser reelixidos¹⁴, xa que se crea unha ilusión positiva nos electores, aínda que unicamente se trate dun beneficio temporal¹⁵. Ademais, co pagamento diferido, o contribuínte pode percibir con máis énfase o beneficio do investimento realizado e o mellor funcionamento dos servizos públicos, o que faría infravaloralo custo que ocasiona o pagamento da débeda.

Evidentemente, o problema non está, neste caso, na emisión de débeda para o pagamento de proxectos de investimento, senón no momento en que xera a ilusión fiscal. É dicir, a diferenza que existe entre o momento en que o investimento remata, normalmente antes das eleccións, e o momento en que a débeda se paga, con posterioridade ás eleccións. A cuestión que se formula é ¿en que momento se endebedan máis os gobernos municipais? e ¿cal é o destino desa débeda?, o que leva consigo que analicemos conxuntamente os ingresos financeiros e os investimentos.

¹³ ÁLVAREZ CORBACHO (1992), pax. 377. Referidos á ilusión fiscal provocada polas facendas locais poden ver: GOEZE (1977), CARTER, Richard (1982), DILORENZO, Thomas J. (1982), POMMERHENE (1978), POMMERHENE e SCHNEIDER (1978).

¹⁴ A Lei 39/1988, do 28 de decembro, reguladora das facendas locais establece que poderán adquirirse compromisos por gasto, que se estenderán a exercicios posteriores, sempre e cando comecen no que se autoriza e que se dediquen, entre outros, a investimentos e transferencias de capital. Os exercicios nos que se poderán aplicar estes gastos non serán superiores a catro. Por outra parte, a cantidade que resulta de aplicar o crédito correspondente nos exercicios autorizados, non poderá exceder de aplicarlle ó crédito unha porcentaxe do 70% no ano seguinte, o 60% no segundo e o 50% no terceiro e cuarto. Isto quere dicir que as novas corporacións locais poñen en práctica, canto antes, os investimentos que queiran levar a cabo, de tal xeito que o gasto por este investimento vaise reducindo anualmente.

¹⁵ Esta ilusión positiva faise patente durante a campaña electoral, na que non só se recordará o que se fixo senón que tamén pode converterse nunha campaña de inauguracións das obras levadas a cabo durante o período. Un bo exemplo disto proporciónao a campaña electoral do alcalde da Coruña, FRANCISCO VÁZQUEZ, en 1987. Véxase o capítulo IV de GARCÉS, LUCI e VARELA, Xosé (1987): "Elecciones municipales. 1987, una solución de jeroglífico", *La Voz de Galicia*, Biblioteca Nova, A Coruña.

Nos cadros 1 e 2 e nas gráficas 3 e 4 obsérvanse as porcentaxes que representan tanto os ingresos financeiros como os investimentos con respecto ós ingresos e ós gastos totais, respectivamente. No primeiro caso, a maioría dos datos oscilan entre o 10% e o 20 %. Advertimos, tamén, que os primeiros anos de aplicación da nova LRFL non producen efectos significativos no proceso de endebedamento das corporacións locais. Pero é de resaltar un feito; nos dous anos electorais (1987 e 1991) rexístranse as menores porcentaxes de cada estrato, coa excepción de 1984 e 1992. Despois do ano electoral, os ingresos financeiros crecen durante dous períodos consecutivos para comezar a baixar e acadalo seu nivel máis reducido no ano electoral. Ó comezo do novo período, 1992, os ingresos

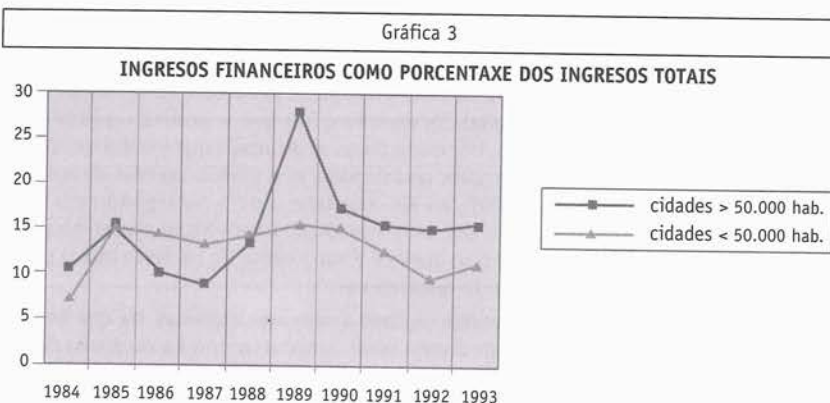
Cadro 1

INGRESOS FINANCIEROS COMO PORCENTAXE DOS INGRESOS TOTAIS		
Ano	Cid. > 50.000 hab.% IF/IT	cid. < 50.000 hab.% IF/IT
1984	10,80	7,34
1985	15,79	15,54
1986	10,12	14,15
1987	8,20	12,21
1988	13,07	14,17
1989	27,56	15,87
1990	17,83	15,29
1991	15,30	12,47
1992	14,86	9,41
1993	16,32	11,47

% IF/IT. Porcentaxe que representan os ingresos financeiros con respecto ós ingresos totais

Fonte: Elaboración propia a partir de: *Análise económico-financiera das corporacións locais galegas*, varios anos, Xunta de Galicia.

Gráfica 3



Fonte: Elaboración propia a partir de: *Análise económico-financiera das corporacións locais galegas*, varios anos, Xunta de Galicia.

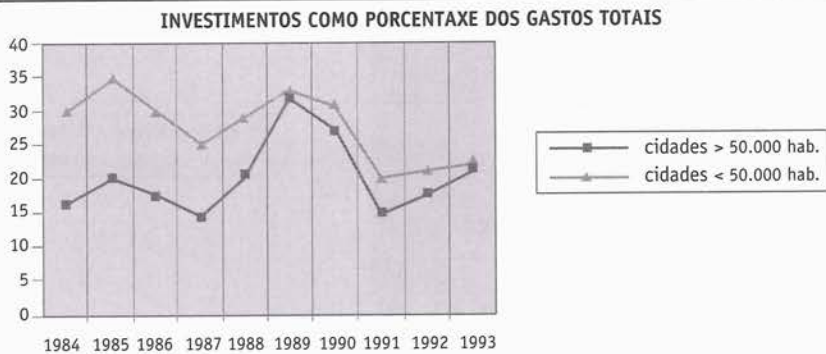
Cadro 2

INVESTIMENTOS COMO PORCENTAXE DOS GASTOS TOTAIS		
Ano	Cid. > 50.000 hab.% INV./GT	cid. < 50.000 hab.% INV./GT
1984	16,86	29,88
1985	19,87	34,47
1986	17,29	29,85
1987	14,35	25,19
1988	20,41	29,17
1989	31,73	32,63
1990	26,97	31,06
1991	14,68	19,87
1992	17,90	21,44
1993	21,67	23,31

% INV./GT.- Porcentaxe que representan os investimentos sobre os gastos totais.

Fonte: elaboración propia a partir de: *Análise económico-financieira das corporacións locais galegas*, varios anos, Xunta de Galicia.

Gráfica 4



Fonte: elaboración propia a partir de: *Análise económico-financieira das corporacións locais galegas*, varios anos, Xunta de Galicia.

financieros, en contra do que ocorría en 1988, descenden en ámbolos estratos e retoma o crecemento no ano seguinte.

No caso dos investimentos, a presenza deste fenómeno semella máis marcada porque as oscilacións son maiores. Entre 1986 e 1987, a porcentaxe cae tres puntos para as cidades maiores e catro para as menores, mentres que, en 1991, a porcentaxe cae doce no primeiro estrato e once no segundo, co que se continúa a tendencia marcada polos ingresos financeiros. En 1992, a evolución das dúas variables resulta diferente; mentres que os ingresos financeiros descenden, os investimentos crecen; sen embargo, en 1993, ámbolos dous aumentan as súas porcentaxes.

Cadro 3

CRECIMENTO DOS INGRESOS FINANZEIROS		
Ano	cid. > 50.000 hab. C. IF %	cid. < 50.000 hab. C. IF %
1985	80,89	165,41
1986	-33,73	-5,72
1987	-12,15	-11,48
1988	127,93	39,18
1989	201,31	48,49
1990	-42,48	5,20
1991	-7,86	-19,64
1992	20,63	-14,92
1993	15,99	17,64

C. IF % Crecemento dos ingresos financeiros.

Fonte: elaboración propia a partir de: *Análise económico-financiera das corporacións locais galegas*, varios anos, Xunta de Galicia.

Gráfica 5



Fonte: elaboración propia a partir de: *Análise económico-financiera das corporacións locais galegas*, varios anos, Xunta de Galicia.

Obsérvase que mentres os ingresos financeiros varían en relación a que estrato ten a maior porcentaxe, os investimentos son maiores para os concellos do segundo estrato.

En definitiva, observamos un ciclo que comparten case ó mesmo tempo os ingresos financeiros e os investimentos. Ámbalas variables crecen ata acadalo seu máximo, dous anos antes das eleccións, e, a partir dese momento, descende a súa importancia con respecto ós ingresos e ós gastos totais, respectivamente, ó acadalo mínimo no ano electoral.

Nos cadros 3 e 4 e nas gráficas 5 e 6 vemos como evolucionaron os ingresos financeiros e os investimentos durante este período nos concellos

Cadro 4

CRECEMENTO DOS INVESTIMENTOS			
Ano	cid. > 50.000 hab. % IC INV.		cid. < 50.000 hab. % IC INV.
1985	35,67		40,32
1986	-4,21		-7,19
1987	-11,63		-17,79
1988	93,67		39,32
1989	114,93		51,28
1990	-17,18		0,46
1991	-43,95		-28,39
1992	46,13		3,23
1993	30,26		12,57

Fonte: elaboración propia a partir de: *Análise económico-financieira das corporacións locais galegas*, varios anos, Xunta de Galicia.

Gráfica 6



Fonte: Elaboración propia a partir de: *Análise económico-financieira das corporacións locais galegas*, varios anos, Xunta de Galicia.

estudiados. Adivíñase un ciclo como o que falabamos máis arriba cun maior incremento de ámbalas variables nos dous primeiros anos (84/85, no primeiro caso, 88/89, no segundo e 92/93, no terceiro) e un menor incremento, e incluso un descenso, nos inmediatamente anteriores ás eleccións municipais (86/87 no primeiro período, 90/91 no segundo). Só os ingresos financeiros do segundo estrato no ano 92 rompen esta tendencia.

As variacións nos concellos menores son inferiores ós do primeiro estrato. Os maiores incrementos prodúcense xeralmente nos anos 1985, 1988 e 1989, e os menores e os descensos en 1986, 1987 e 1990. O comportamento anual prodúcese do seguinte xeito:

- 1985, dez grandes incrementos, superiores ó 100% e un do 7,8%.
- 1986, seis descensos superiores ó 50%, dous superiores ó 30% e en dous casos máis o ascenso é menor ó do ano anterior.
- 1987, seis descensos superiores ó 50%, tres superiores ó 30% e outro máis do 13,77%.
- 1988, oito incrementos superiores ó 100% e catro máis inferiores, pero, salvo un, superiores ó 15%.
- 1989, cinco incrementos superiores ó 100% e dous superiores ó 30%, tres entre o 30% e o 15% e dous máis inferiores.
- 1990, tres son os descensos superiores ó 50%, tres entre o 50% e o 30% e tres máis superiores ó 10%. Só en dous concellos se inverte a tendencia, é dicir, os ingresos financeiros crecen en menor porcentaxe ca ano anterior.
- 1991, cinco descensos superiores ó 50%, tres superiores ó 30% e outro entre o 15% e o 30%.
- 1992, catro incrementos superiores ó 100%, un superior ó 30% e dous máis inferiores.
- 1993, seis incrementos superiores ó 100%, un superior ó 50%, outro ó 30%, e un máis sobre o 20%.

Unha alta porcentaxe dos concellos ten un comportamento similar ó do ciclo que describimos antes, na maior parte dos anos, aínda que en ocasións os incrementos ou descensos que se producen son simplemente incrementalistas.

Polo que respecta ós investimentos, en cada ano a situación é a seguinte:

- 1985, cinco incrementos superiores ó 100%, un supera o 50%, tres inferiores ó 30% pero superiores ó 15% e un inferior.
- 1986, catro descensos superiores ó 50%, tres están entre o 30% e o 15%, un do 6,97% e en dous casos o incremento resulta moi inferior ó do ano anterior.
- 1987, tres descensos superiores ó 50%, catro están entre o 50% e o 30% e tres inferiores ó 30% pero superiores ó 15%.
- 1988, seis incrementos superiores ó 100%, dous superiores ó 50%, e dous inferiores ó 30% pero superiores ó 15%.
- 1989, tres incrementos superiores ó 100%, dous superiores ó 50%, cinco superiores ó 30% e de tres, dous son incrementalistas (8,16% e 4,51%) e o terceiro éo relativamente (21,82%).
- 1990, tres descensos que superan o 50%, dous que pasan do 30% e catro que se sitúan entre o 15 e 30%.
- 1991, seis descensos superiores ó 50%, dous que se sitúan entre o 30% e o 50% e tres inferiores ó 15%.

■ 1992, os tres incrementos superiores ó 100%, tres superiores ó 50% e catro inferiores.

■ 1993, un incremento superior ó 100%, tres ó 30%, un entre o 30% e o 15%, e un inferior.

Ó igual que nos ingresos financeiros, a maior parte das cidades en cada ano responden ó ciclo descrito. Se analizámola correspondencia entre a tendencia dunha e doutra variable en cada concello e para cada ano, obsérvase que:

■ En 1985, en once cidades coincide a tendencia de ámbalas variables, en oito a tendencia é positiva, en tres é negativa e nas cinco restantes non coincide. En tres, A Coruña, Pontevedra e Redondela son positivos os ingresos financeiros e negativos os investimentos; e en dúas, Cangas e Ribeira, son negativos os ingresos financeiros e positivos os investimentos. Polo tanto, cumpren o ciclo oito dos dezaseis concellos, é dicir, o 50%, e non se cumpre en tres, o 18,75%. No resto só o cumpre unha das variables.

■ En 1986, a tendencia coincide en doce dos concellos, que se reparten a partes iguais entre incrementos e descensos. Dos restantes, en dous, Vigo e Vilagarcía, diminúen os ingresos financeiros e aumentan os investimentos e noutros dous, Lugo e Monforte, redúcense estes últimos e increméntanse os primeiros. En consecuencia, o ciclo cúmpreno, estrictamente, seis dos dezaseis concellos, o 37,5%.

■ En 1987, trece das quince cidades seguen a mesma tendencia, só dúas a teñen diverxente. Nunha, Santiago, crecen os investimentos e diminúen os ingresos financeiros e, noutra, Lugo, ocorre o contrario. Daquelas que manteñen unha tendencia igual, nove diminúen e catro teñen unha tendencia crecente. O ciclo cúmprese no 60% dos concellos (9 de 15).

En 1988, son catorce as cidades que seguen a mesma tendencia, mentres que só nunha, Ribeira, crecen os ingresos financeiros e diminúen os investimentos. Das primeiras, dez (o 66,67%) seguen a tendencia crecente do ciclo que describimos, mentres que catro levan o signo contrario.

■ En 1989, son once os concellos que teñen a tendencia crecente do ciclo, é dicir, o 73,33%. Mentres que só un, Carballo, ten o signo contrario e en tres, Ourense, Pontevedra e Monforte, ou ben crece unha variable ou a outra.

■ En 1990, doce concellos teñen o mesmo signo en ámbalas variables, en cinco delas é positivo, mentres que nas sete restantes é negativo, tal e como debe se-la tendencia do ciclo. En dous concellos, A Coruña e Lugo, crecen os ingresos financeiros e diminúen os investimentos, e noutras dúas, Cangas e Vilagarcía, sucede o contrario. Cumpren estrictamente co ciclo descrito o 43,75%.

■ En 1991, dez concellos seguen a mesma tendencia, en sete o signo é negativo, descenden os investimentos e os ingresos financeiros; en tres é positivo, crecen ámbalas variables e en cinco o signo diverxe; en catro, Santiago, Vigo, Redondela e Ribeira, descenden os investimentos e crecen os ingresos financeiros; e nun, Marín, ocorre o contrario. Polo tanto, cumpren o ciclo o 46,67 % dos concellos.

En 1992, sete cidades seguen a mesma tendencia en ámbalas variables, en catro crecen as dúas e en tres diminúen. Nas restantes, só nunha, Narón, diminúen os investimentos e crecen os ingresos financeiros, mentres que nas seis restantes crecen os investimentos e diminúen os ingresos financeiros. Cumpren coa tendencia do ciclo catro dos catorce concellos, o 28,57 %.

■ En 1993, preséntanse once coincidencias de signo entre ámbalas variables. Oito son positivas, ámbalas variables crecen, e tres son negativas. Das restantes, en dúas, Lugo e Santiago, crecen os investimentos e diminúen os ingresos financeiros e noutra, Marín, ocorre o contrario. En consecuencia, a tendencia séguese no 57,14% dos casos.

Como vemos, cando a fase do ciclo corresponde cun incremento, responden positivamente un maior número de concellos que cando a tendencia é un descenso. Só en 1987, ano electoral, a porcentaxe de cidades que fan diminuír ámbalas variables resulta maior do 50%, e en 1991 do 46,67%.

Referíndonos ás ocasións onde a tendencia de ámbalas variables non coincide, son dezaseis os casos en que crecen os ingresos financeiros e diminúen os investimentos e dezaoitto cando se produce a situación inversa. O único concello onde as dúas variables varían de xeito coordinado en tódolos anos é A Estrada. Nos demais concellos, nalgún caso, a tendencia diverxe: en Lugo e en Santiago en catro ocasións; en Pontevedra, Vigo, Monforte e Ribeira en tres; na Coruña, Cangas, Marín, Redondela e Vilagarcía en dous; e, por último, nunha ocasión en Ferrol, Ourense, Narón e Carballo.

Se os investimentos crecen e os ingresos financeiros diminúen, pode significar que os investimentos se están a financiar con outras fontes e, se ocorre o contrario, pode suceder que os ingresos financeiros están custeando gastos correntes.

Se analizármolo financiamento dos investimentos, a diferenza entre os ingresos financeiros e os investimentos resulta positiva unicamente en vinteito casos de tódolos estudados, 140 (18,57%)¹⁶; isto quere dicir que nestes casos os ingresos financeiros están a custear outros gastos. Ade-

¹⁶ Son oito anos de período de mostraxe para dezaseis concellos, menos os anos 1987, 1988 e 1991 para o concello de Cangas, 1993 para o de Monforte, e 1992 e 1993 para o de Ribeira. Nestes casos faltan os datos.

mais, se lles sumamos as transferencias de capital, a diferenca cos investimentos aparece como positiva en 42 casos (30%), o que, supondo que tódalas transferencias financiasen investimentos, indicaría que parte dos ingresos financeiros están a custear gastos correntes¹⁷. Non hai unha distribución fixa destas diferencias positivas, prodúcense en tódolos anos do estudo, en 1988 son sete, en 1989 oito, en 1990 catro, en 1991 sete, en 1992 catro e en 1993 cinco. Nos anteriores, 1984, 1985, 1986 e 1987 aprécianse tres casos en cada un deles.

Se, ademais dos ingresos financeiros e das transferencias de capital, introducímolas contribucións especiais, no período 1985/1993, a diferenca resulta positiva en 47 de 138 casos, é dicir no 34,06%, supondo, como anteriormente, que as contribucións especiais se adican ó financiamento de investimentos¹⁸.

Isto pode indicar unha utilización electoralista, xa que se recorre a un financiamento oculto ós ollos dos contribuíntes, pero ocorre nunha baixa porcentaxe que nos indica que non podemos adoptar conclusións con carácter xeral senón tan só a nivel particular.

5. Conclusións


Constatamos que nos concellos galegos se produce un ciclo segundo o cal os ingresos financeiros e os investimentos crecen nos dous primeiros anos do ciclo electoral e nos dous últimos descenden.

¹⁷ As corporacións locais poden realizar operacións de crédito tanto para cubrir desfasas de tesourería, por un prazo non superior a un ano e sempre que no seu conxunto non superen o 35 por cento dos seus ingresos liquidados por operacións correntes no último exercicio liquidado (art. 52, LRFL), como tamén para financiar novos ou maiores gastos por operacións correntes, que expresamente serán declarados necesarios e urxentes, sempre que cumpran as condicións: - Que o seu importe non supere o 5 por cento dos recursos por operacións correntes do orzamento da entidade; - Que a carga financeira total da entidade, incluída a das operacións proxectadas, non supere o 25 por cento dos expresados recursos; - Que as operacións queden canceladas antes de que se proceda á renovación da corporación que as concerte (art. 158.5. LRFL). Polo tanto, a lei delimitalles o acceso ó crédito, por tesourería ou por gastos correntes, ás corporacións locais, non só a autorización preceptiva senón tamén o tempo, un ano no primeiro caso, e as seguintes eleccións, no segundo, o que elimina que poida recorrerse practicamente a endebedamento por esta razón no ano electoral.

¹⁸ A distribución anual das cantidades positivas é: catro casos en 1985; tres en 1986 e 1987; sete en 1988; oito en 1989; catro en 1990; oito en 1991; e cinco en 1992 e 1993. Observamos tamén que as contribucións especiais teñen un comportamento, en relación ó seu crecemento, semellante ós investimentos e ós ingresos financeiros, aínda que cun pico moi acusado en 1988 e en 1992. Como no texto, os anos electorais están en negraña.

A existencia de ilusión fiscal tanto pola banda do ingreso como pola do gasto provoca que os concellos executen un maior gasto ou perciban menores ingresos fiscais nos anos electorais e preelectorais. É dicir, os gobernos locais aproximan os elementos que poden producir sobrevaloración do gasto ou infravaloración dos ingresos á época das eleccións. Deste xeito, as transferencias que reciben doutras administracións, o endebedamento que xeran, os investimentos financiados con tales recursos, configúranse como un dos elementos que inflúen positivamente na valoración que realizan os votantes no momento das eleccións.

O elemento relevante da cuestión vén dado polo afastamento da realización dos gastos ou dos ingresos, que levarían consigo a diminución da popularidade dos gobernantes no momento no que se realizan, o intre das eleccións e un achegamento a este daquelas decisións que levan consigo unha elevación da valoración dos políticos.

Analizamos dous elementos: un de carácter visible, no gasto público, e outro menos visible nos ingresos, que se comportan de xeito semellante. Ambos provocan ilusión fiscal, un ó constituír un gasto que beneficia os contribuíntes e aumenta a opinión positiva dos cidadáns sobre o labor do goberno local, e outro que constitúe un financiamento oculto daqueles, de tal xeito que non prexudique, con subas impositivas, o aumento daquela opinión positiva. Analizado o período 1984/1993, observámo-lo crecemento dos investimentos e dos ingresos financeiros nos períodos 84-85, 88-89 e 92-93, así como descensos en 86-87 e en 90-91. En resumo, crecen nos primeiros anos do ciclo electoral e descendén nos dous últimos con respecto ós resultados agregados. Por outra banda, no ámbito dos concellos, podemos atopar comportamentos que non se axustan a estas circunstancias. 

Bibliografía

- ÁLVAREZ CORBACHO, Xaquín, "Eficiencia económica y provisión de bienes públicos locales", *Revista de Hacienda Autonómica y Local*, vol. XXII, n.º. 6, set-dec, 1992, páxs. 361/380.
- BALLESTEROS RON, Alejandro, "Análisis de los presupuestos locales a través de los ciclos electorales", en FERNÁNDEZ LEICEAGA e outros, *Homenaxe ao Profesor Xosé Manuel Beiras Torrado*, Universidade de Santiago, Santiago de Compostela, 1994, páxs. 241/257.
- CARRILLO BARROSO, Ernesto, *Gestión de los Recursos Humanos, Presupuestación y Hacienda Local en España*, Instituto de Estudios Fiscales, monografía n.º. 87, Madrid, 1991.
- CARTER, Richard "Beliefs and errors in voting choice: A restatement of the theory of fiscal illusion", *Public Choice*, vol. 39, n.º. 3, 1982, páxs. 343/360. Versión en castelán F. CAÍNZOS, Juan J., *Hacienda Pública Española*, n.º. 113, 1988, páxs. 287/298.
- DIORENZO, Thomas J., "Utile profits, fiscal ilusión, local public expenditure", *Public Choice*, n.º. 38, 1982, páxs 243/252. Versión en castelán F. CAÍNZOS Juan J., *Hacienda Pública Española*, n.º. 113, 1988, páxs. 298/304.
- GOETZ, "Fiscal Ilusion in State and Local Finance 1972-1973" en BORCHERDING, Th. E. (Ed.) *Budgets an Bureaucrats: the sources of Government Growth*, Duke University Press, Durhan, 1977, páxs. 176-187. Versión en castelán F. CAÍNZOS Juan J., *Hacienda Pública Española*, n.º. 113, 1988, páxs. 245/251.
- POMMEREHNE, WERNER W., "Institutional Approaches to Public Expenditure. Empirical Evidence from Swiss municipalities", *Journal of Public Economics*, vol. 9, 1978, páxs. 255/280.
- POMMEREHNE, Werner W. and Friedrich Schneider, "Fiscal ilusión, political institutions, and local public spending", *Kyklos*, vol. 31, fasc. 3, 1978, páxs. 381/408. Versión española en CASAHUGA VINARDELL, Antoni (ed.), *Teoría de la Hacienda pública democrática*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984, páxs. 705/732.
- PUVIANI, Amilcare, *Teoria della Illusione Finanziaria*, Editorial Remo Sandrom, Palermo, 1903. Versión en castelán, RODRÍGUEZ BEREJO, Álvaro, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1972.
- ROIG ALONSO, Miguel, "Visibility of direct burden and benefit of public revenue and expenditure in some european countries", nas III Xornadas de estudio sobre o gasto público nas autonomías, Santiago de Compostela, 14 e 15 de xaneiro de 1999.