

CATALONIA BACKGROUND INFORMATION [SÈRIE E / 2015 / 1.1 / CA]

Data: 13/02/2015

Autora: Marta Espasa Queralt

LA DESCENTRALITZACIÓ FISCAL A ESPANYA

La descentralització fiscal és un fenomen altament avalat per la teoria econòmica i per l'experiència internacional. El principal argument que justifica la descentralització és que aquesta incrementa el benestar dels ciutadans, ja que els governs subcentrals (regionals i locals) al ser més propers als ciutadans tenen més informació sobre les seves preferències i necessitats i per tant, són capaços d'adaptar millor les polítiques públiques a aquestes preferències. Per contra, una provisió centralitzada, uniforme i homogènia al llarg de tot un estat, quan existeixen preferències territorials diferenciades, comporta menors nivells de benestar (Oates, 1972). Altres arguments que justifiquen la descentralització són l'existència d'un major control democràtic dels ciutadans sobre els governs subcentrals (Lockwood, 2006), el que suposa majors nivells d'eficiència en la provisió dels béns i serveis públics i, també el fet que la descentralització produeix majors incentius a la innovació, doncs hi ha molts més governs que presten un mateix servei i les possibilitats d'innovació és multipliquen. Per contra, quan no existeixen preferències territorials diferents i la provisió d'un servei presenta elevades economies d'escala (alts costos fixes), resulta més eficient una provisió centralitzada.

A nivell internacional es compleixen de manera força precisa aquestes recomanacions. Així, amb caràcter general, els bens públics amb elevats costos fixes com la defensa estan centralitzats. En canvi, la prestació de béns i serveis de caràcter més personal com la sanitat, l'educació, els serveis socials i els àmbits culturals, recreatius i inclús econòmics són gestionats, en la majoria de països, per algun nivell subcentral de govern.

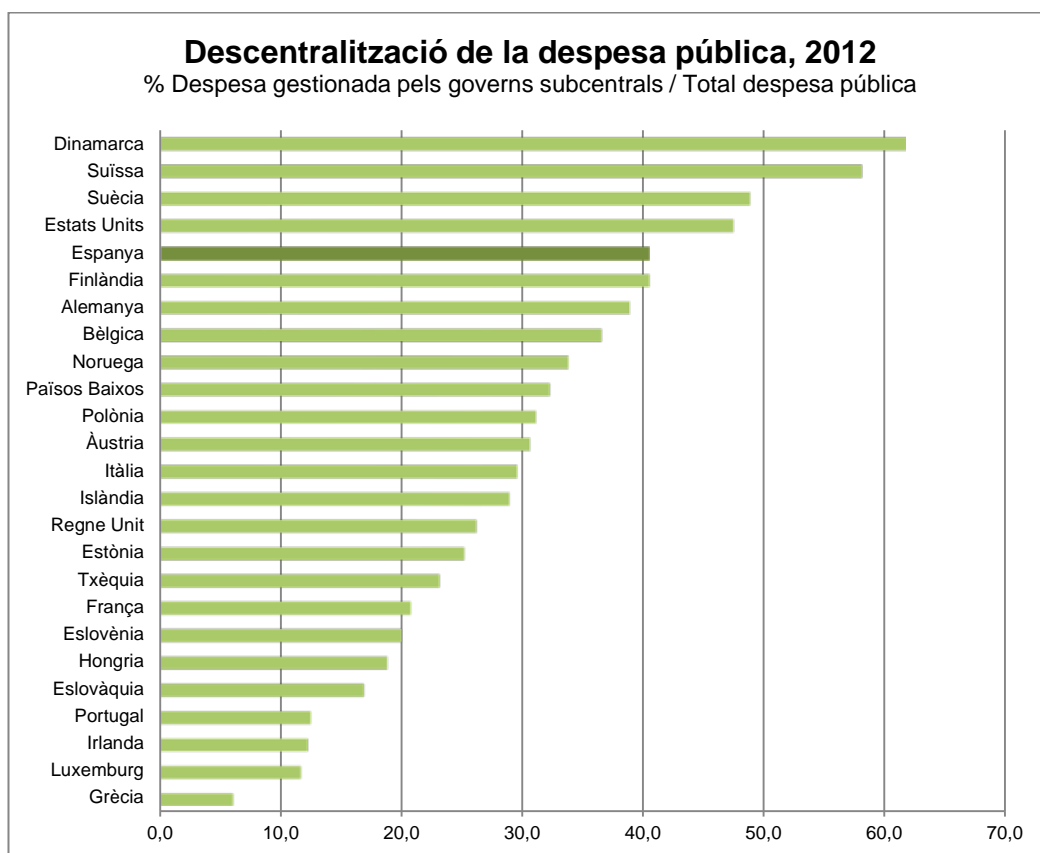
En aquest sentit, cal assenyalar que la descentralització es produeix tant en països unitaris, és a dir, amb dos nivells de govern (central i local) com en països federals amb tres nivells de govern (central, regional i local). De fet, els països més descentralitzats del món són països unitaris (Dinamarca, Finlàndia o Suècia).

Una altra qüestió a tenir en compte és que la descentralització implica que el govern central traspassi a les administracions més properes als ciutadans no només la capacitat de decidir i de gestionar determinades polítiques públiques sinó que també, la capacitat de decidir i gestionar els recursos necessaris per poder finançar les competències traspassades. La descentralització de la despesa per a que sigui eficient i es pugui garantir el rendiment de comptes, ha de comportar, a la vegada, la descentralització real de l'ingrés, contràriament, si

els governs subcentrals no tenen capacitat sobre els ingressos, l'autonomia es veu altament reduïda.

Finalment, cal també posar de manifest que l'important en la descentralització no és tant el volum de despesa o d'ingressos gestionats, sinó la capacitat de decisió que els governs subcentrals tenen sobre les despeses i ingressos traspassats. I és precisament aquí on rau la qualitat de la descentralització, en cas contrari, es tractaria d'una descentralització administrativa però no d'una autèntica descentralització política. Així doncs, la descentralització implica, en la seva essència, diversitat en el disseny de les polítiques, diversitat en la gestió i, també, diversitat en els resultats assolits. Aquest és el valor de la descentralització.

Per mesurar i comparar a nivell internacional el grau de descentralització fiscal d'un país, l'indicador més utilitzat és el percentatge que representa la despesa que gestionen els governs subcentrals en relació a la despesa pública total. Les darreres dades de la OCDE mostren que a l'any 2012 el país més descentralitzat era Dinamarca on el pes de la despesa local representava el 62% de la despesa pública mentre que la del govern central suposava només el 38%. Segueixen Suïssa on el pes de la despesa dels governs subcentrals significava el 58%, Suècia amb el 49%, Estats Units (47%) i Espanya (40%).



Font: OCDE

Ara bé, tal i com s'ha comentat, una cosa és la despesa que gestionen els governs subcentrals i una altra la capacitat de decidir sobre les polítiques de despesa. Òbviament, aquesta és una qüestió difícil de mesurar quantitativament, però qualitativament és altament rellevant. A títol d'exemple, la Generalitat de Catalunya ha elaborat un informe¹ on es recullen les mesures recentralitzadores adoptades per l'actual govern de l'Estat, fonamentalment per la via normativa, que suposen una important pèrdua de capacitat de decisió de la Generalitat, generant una elevada conflictivitat competencial. En canvi, en altres països descentralitzats, sobretot els federals, les competències que tenen assignats els governs intermedis són plenes i, per tant, és més difícil de que el govern central hi pugui intervenir.

Pel que fa referència als ingressos, en el cas espanyol es constata una manca de responsabilitat fiscal i d'autonomia financera per part de les comunitats autònomes que provoca importants problemes de gestió dels serveis traspassats i que redueix la qualitat de la descentralització fiscal. La causa es troba en el sistema de finançament de les comunitats de règim comú. L'actual model es basa en dos grans blocs: els tributs i les transferències. Dins dels primers, a part dels tributs propis que tenen un pes extremadament petit, ja que només es poden aplicar en aquells àmbits on no hagi legislat l'Estat, destaquen els tributs que l'Estat ha cedit al llarg del temps a les CCAA. Aquesta cessió ha estat en la recaptació (en alguns impostos total i en d'altres parcial), en la capacitat normativa (bàsicament, en els impostos sobre la riquesa i en l'IRPF) i en la gestió (reduïda als impostos sobre la riquesa i el joc).

Però aquesta manca d'autonomia fiscal s'agreuja pel fet que del total dels tributs cedits que recapta cada comunitat, només se n'apropia de manera directa un 25%, mentre que el 75% restant es redistribueix entre totes les comunitats a través de quatre fons específics (fons de garantia dels serveis públics fonamentals, fons de suficiència, fons de cooperació i fons de competitivitat) en funció de determinats indicadors (població ajustada, garantia de l'estatus quo, etc.).

Així, aquest model genera una gran manca de coresponsabilitat fiscal ja que l'actual sistema només permet que les comunitats es puguin apropiat del 25% dels seus recursos tributaris. Per tant, malgrat que les dades de la distribució d'ingressos entre nivells de govern mostren que, per al 2012, Espanya és un dels països més descentralitzats atès que el 57% dels ingressos no financers són gestionats pel govern central, un 31% pel les comunitats autònomes i un 11% per les corporacions locals, a la pràctica, una part important dels ingressos assignats a les comunitats autònomes, malgrat tinguin la forma de tribut cedit acaben essent merament transferències, generant-se una manca d'autonomia financera, uns importants riscos d'insuficiència financera, una molt poca responsabilitat fiscal i un incompliment del principi d'ordinalitat. Aquest últim es deriva del fet que les comunitats amb una major capacitat fiscal, després d'actuar els quatre fons del model, acaben situant-se en termes de recursos per habitant en les darreres posicions del rànquing, i les comunitats amb menor

¹ Generalitat de Catalunya (2014a)

capacitat fiscal acaben sent les que disposen de més recursos per habitant per finançar els mateixos serveis². A la vegada, l'actual model pateix d'una manca de transparència i d'un excés de complexitat que provoca un molt baix control per part dels ciutadans, reduint-se així les bondats de la descentralització.

En canvi, a les comunitats forals, Euskadi i Navarra, la Constitució els hi va reconèixer la plena sobirania fiscal sobre tots els tributs que es generen als seus territoris. D'aquesta manera disposen d'una màxima autonomia i responsabilitat fiscal al tenir la plena capacitat normativa sobre aquests tributs sense altra limitació que les directrius comunes que s'estableixen amb la Unió Europea i al disposar de plena capacitat per recaptar i gestionar tots els tributs mitjançant una agència tributària pròpia.

Així doncs, és evident que a Espanya encara li queda molt camí que recórrer en l'àmbit de la descentralització fiscal, tant pel cantó de la despesa com sobretot per cantó de l'ingrés.

Bibliografia

Generalitat de Catalunya (2014a): Recull de mesures centralitzadores adoptades o impulsades per l'Estat

http://www.ara.cat/politica/Governacio-informe-recentralitzacio-Estat-Generalitat_ARAFIL20140402_0002.pdf

Generalitat de Catalunya (2014b), *Documento de análisis del modelo de financiación de las comunidades autónomas*.

http://economia.gencat.cat/web/.content/70_economia_sp_financament/documents/financament_autonomic/liquidacio_model_financament_ca/analisi_del_modelo_de_financiacion_lofca_2009-2.pdf

Lockwood, B. (2006), The political economy of decentralization. In E. Ahmad & G. Brosio (Eds.), *Handbook of Fiscal Federalism* (33-60). Chentelham: Edward Elgar Publishing limited.

Oates, W. (1972), *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

Marta Espasa Queralt, Professora d'Hisenda Pública de la Universitat de Barcelona i membre de l'Institut d'Economia de Barcelona (IEB)

² Per una anàlisi en profunditat vegeu Generalitat de Catalunya (2014b).