

CATALONIA BACKGROUND INFORMATION [SERIE E / 2015 / 1.1 / ES]

Fecha: 13/02/2015

Autora: Marta Espasa Queralt

LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN ESPAÑA

La descentralización fiscal es un fenómeno altamente avalado por la teoría económica y por la experiencia internacional. El principal argumento que justifica la descentralización es que incrementa el bienestar de los ciudadanos, ya que los gobiernos subestatales (regionales y locales), al ser más próximos a los ciudadanos, tienen más información sobre sus preferencias y necesidades y, por lo tanto, son capaces de adaptar mejor las políticas públicas a estas preferencias. Por el contrario, una provisión centralizada, uniforme y homogénea a lo largo de todo un estado, cuando existen preferencias territoriales diferenciadas, comporta menores niveles de bienestar (Oates, 1972). Otros argumentos que justifican la descentralización son la existencia de un mayor control democrático de los ciudadanos sobre los gobiernos subestatales (Lockwood, 2006), lo que supone mayores niveles de eficiencia en la provisión de los bienes y servicios públicos y, también el hecho que la descentralización produce mayores incentivos a la innovación, pues hay muchos más gobiernos que prestan un mismo servicio y las posibilidades de innovación se multiplican. Por el contrario, cuando no existen preferencias territoriales diferentes y la provisión de un servicio presenta elevadas economías de escala (altos costes fijos), resulta más eficiente una provisión centralizada.

A nivel internacional se cumplen de manera bastante precisa estas recomendaciones. Así, con carácter general, los bienes públicos con elevados costes fijos como la defensa están centralizados. En cambio, la prestación de bienes y servicios de carácter más personal como la sanidad, la educación, los servicios sociales y los ámbitos culturales, recreativos e incluso económicos son gestionados, en la mayoría de países, por algún nivel subestatal de gobierno.

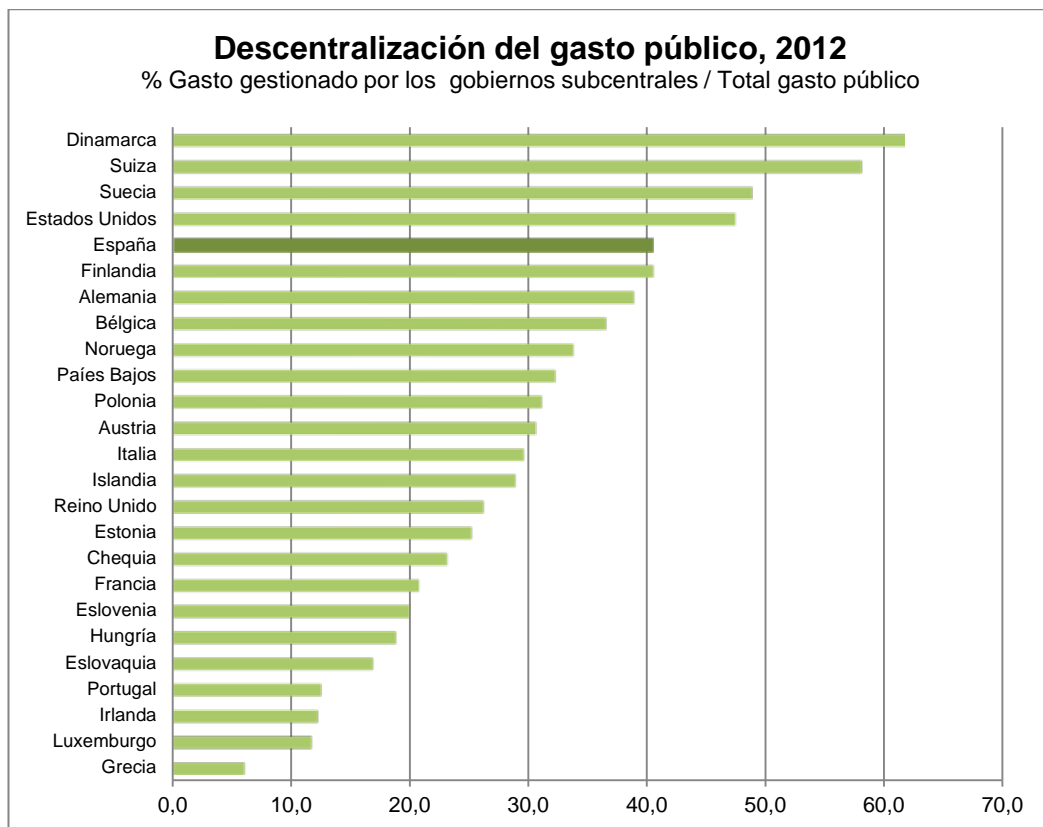
En este sentido, hay que señalar que la descentralización se produce tanto en países unitarios, o sea, con dos niveles de gobierno (central y local) como en países federales con tres niveles de gobierno (central, regional y local). De hecho, los países más descentralizados del mundo son países unitarios (Dinamarca, Finlandia o Suecia).

Otra cuestión a tener en cuenta es que la descentralización implica que el gobierno central traspase a las administraciones más próximas a los ciudadanos no sólo la capacidad de decidir y de gestionar determinadas políticas públicas, sino también la capacidad de decidir y gestionar los recursos necesarios para poder financiar las competencias traspasadas. La descentralización del gasto, para que sea eficiente y se pueda garantizar el

rendimiento de cuentas, tiene que comportar, de forma paralela, la descentralización real del ingreso. De lo contrario, si los gobiernos subestatales no tienen capacidad sobre los ingresos, la autonomía se ve altamente reducida.

Finalmente, también hay que poner de manifiesto que lo importante en la descentralización no es tanto el volumen de gasto o de ingresos gestionados, sino la capacidad de decisión que los gobiernos subestatales tienen sobre los gastos e ingresos traspasados. Y es precisamente aquí donde se halla la calidad de la descentralización, en caso contrario, se trataría de una descentralización administrativa pero no de una auténtica descentralización política. Así pues, la descentralización implica, en su esencia, diversidad en el diseño de las políticas, diversidad en la gestión y, también, diversidad en los resultados alcanzados. Éste es el valor de la descentralización.

Para medir y comparar a nivel internacional el grado de descentralización fiscal de un país, el indicador más utilizado es el porcentaje que representa el gasto que gestionan los gobiernos subestatales en relación al gasto público total. Los últimos datos de la OCDE muestran que en el año 2012 el país más descentralizado era Dinamarca, donde el peso del gasto local representaba el 62% del gasto público, mientras que la del gobierno central suponía sólo el 38%. Siguen Suiza, donde el peso del gasto de los gobiernos subcentrales significaba el 58%, Suecia con el 49%, Estados Unidos (47%) y España (40%).



Fuente: OCDE

Ahora bien, tal como se ha comentado, una cosa es el gasto que gestionan los gobiernos subestatales y otra la capacidad de decidir sobre las políticas de gasto. Obviamente, ésta es una cuestión difícil de medir cuantitativamente, pero cualitativamente es altamente relevante. A modo de ejemplo, la Generalitat de Catalunya ha elaborado un informe¹ donde se recogen las medidas recentralizadoras adoptadas por el actual gobierno del Estado español, fundamentalmente por la vía normativa, que suponen una importante pérdida de capacidad de decisión de la Generalitat, generando una elevada conflictividad competencial. En cambio, en otros países descentralizados, sobre todo los federales, las competencias que tienen asignados los gobiernos intermedios son plenas y, por lo tanto, es más difícil que el gobierno central pueda intervenir.

Con respecto a los ingresos, en el caso español se constata una falta de responsabilidad fiscal y de autonomía financiera por parte de las comunidades autónomas que provoca importantes problemas de gestión de los servicios traspasados y que reduce la calidad de la descentralización fiscal. La causa se encuentra en el sistema de financiación de las comunidades de régimen común. El actual modelo se basa en dos grandes bloques: los tributos y las transferencias. Dentro de los primeros, aparte de los tributos propios que tienen un peso extremadamente pequeño, ya que sólo se pueden aplicar en aquellos ámbitos donde no haya legislado el Estado, destacan los tributos que el Estado ha cedido a lo largo del tiempo a las Comunidades Autónomas. Esta cesión se ha producido en la recaudación (en algunos impuestos de forma total y en otros de forma parcial), en la capacidad normativa (básicamente, en los impuestos sobre la riqueza y en el IRPF) y en la gestión (reducida a los impuestos sobre la riqueza y el juego).

Pero esta falta de autonomía fiscal se agrava debido a que del total de los tributos cedidos que recauda cada comunidad, sólo se apropia de manera directa un 25%, mientras que el 75% restante se redistribuye entre todas las comunidades a través de cuatro fondos específicos (fondo de garantía de los servicios públicos fundamentales, fondo de suficiencia, fondo de cooperación y fondo de competitividad) en función de determinados indicadores (población ajustada, garantía del status quo, etc.).

Así, este modelo genera una gran falta de corresponsabilidad fiscal ya que el actual sistema sólo permite que las comunidades se puedan apropiar del 25% de sus recursos tributarios. Por lo tanto, aunque los datos de la distribución de ingresos entre niveles de gobierno muestren que, en el 2012, España es uno de los países más descentralizados dado que el 57% de los ingresos no financieros son gestionados por el gobierno central, un 31% por las comunidades autónomas y un 11% por las corporaciones locales, a la práctica, una parte importante de los ingresos asignados a las comunidades autónomas, a pesar de que tengan la forma de tributo cedido, acaban siendo meramente transferencias, generándose una falta de autonomía financiera, unos importantes riesgos de insuficiencia financiera, una muy poca responsabilidad

¹ Generalitat de Catalunya (2014^a)

fiscal y un incumplimiento del principio de ordinalidad. Éste último se deriva del hecho de que las comunidades con una mayor capacidad fiscal, después de actuar los cuatro fondos del modelo, acaban situándose en términos de recursos por habitante en las últimas posiciones del ranking, y las comunidades con menor capacidad fiscal acaban siendo las que disponen de más recursos por habitante para financiar los mismos servicios². A la vez, el actual modelo sufre de una falta de transparencia y de un exceso de complejidad que provoca un muy bajo control por parte de los ciudadanos, reduciéndose así las bondades de la descentralización.

En cambio, a las comunidades forales, Euskadi y Navarra, la Constitución les reconoció la plena soberanía fiscal sobre todos los tributos que se generan en sus territorios. De esta manera disponen de una máxima autonomía y responsabilidad fiscal al tener la plena capacidad normativa sobre estos tributos sin otra limitación que las directrices comunes que se establezcan con la Unión Europea y al disponer de plena capacidad para recaudar y gestionar todos los tributos mediante una agencia tributaria propia.

Así pues, es evidente que a España todavía le queda mucho camino que recorrer en el ámbito de la descentralización fiscal, tanto en el ámbito del gasto como sobre todo en el de los ingresos.

Bibliografía

Generalitat de Catalunya (2014^a): Recopilación de medidas centralizadoras adoptadas o impulsadas por el Estado (En catalán)

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

Generalitat de Catalunya (2014 b), *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, Profesora de Hacienda Pública de la Universitat de Barcelona y miembro del Institut d’Economia de Barcelona (IEB)

² Para un análisis en profundidad ver Generalitat de Catalunya (2014 b).