



Espanya, el país més descentralitzat del món?

19 / desembre / 2017

En termes generals, la descentralització d'un país es mesura per la distribució de la despesa que té cada nivell d'administració; de manera que quan les despeses dels governs subcentrals tenen un pes relatiu elevat en el conjunt del sector públic, es dedueix que el país en qüestió disposa d'un nivell elevat de descentralització. Aquesta distribució també se sol fer per la banda dels ingressos públics. Segons aquestes dades, les despeses de les comunitats autònomes representen el 31,9% del total i els ingressos el 16,8%¹, és a dir, per la banda de les despeses les CA gestionen gairebé un terç de tota la despesa, que tal com es mostra en l'apartat següent, indica un alt nivell de descentralització en comparació amb altres països.

No obstant això, aquest és un indicador que no té en compte molts altres elements que determinen la capacitat dels governs subcentrals de modificar i alterar tant els ingressos com es despeses. Així, per tal de perfilar més el nivell de descentralització d'un país, cal comptar amb matisos que ajudin a determinar realment el grau en que un país està descentralitzat.

Alguns autors han definit més precisament quins elements s'han de tenir en compte per avaluar aquesta descentralització i l'OCDE elabora alguns indicadors sobre aquests aspectes. És destacable l'aportació de Blöchliger, H (2015)², on es descriuen diferents mesures de la descentralització fiscal, com els relatius a l'autonomia dels ingressos i les de capacitat de despesa.

En aquest document es presenten en primer lloc les dades comparatives de la distribució dels ingressos i despeses per nivells de govern, per després intentar perfilar i introduir alguns matisos sobre les conseqüències d'aquesta distribució. Les dades de les CA s'han comparat amb les d'altres països que disposen de tres nivells d'administració: Alemanya, Àustria, Bèlgica, Canadà i Suïssa.

1. Distribució dels ingressos i despeses públiques per nivells de govern

Segons les dades de l'OCDE, la distribució de la despesa pública per nivells de govern mostra que a Espanya el nivell estatal (comunitats autònomes)³ té un pes de 32%, superior als lander alemanys (22,8%) i austríacs (16,4%), similar a Bèlgica (31,9%), i inferior a Suïssa (38%) i a Canadà (47,6%).

¹ Dades IGAE any 2016 <http://www.igae.pap.minhfp.gob.es/sitios/igae/es-ES/ContabilidadNacional/infadmPublicas/Paginas/ianofinancierasTotal.aspx>

² Blöchliger, H (2015): "The challenge of measuring fiscal decentralization". *Handbook of multilevel finance*. Ed. Ehtisham Ahmad & Giorgio Brosio, i també a Bach, S., Blöguinger, H. and D. Wallau. (2009), "The Spending Power of Sub-Central Government: A Pilot Study" OECD *Economics Department Working Papers*, No. 705, OECD Publishing, Paris

³ Els organismes internacionals, com l'OCDE anomenen els governs regionals com estatals.



Distribució de les despeses públiques

Any 2016

	Central	S. Social	Estatal	Local	Total
Austria	37,6	30,9	16,4	15,1	100,0
Belgica	18,7	36,3	31,9	13,1	100,0
Canadà	24,8	7,1	47,6	20,6	100,0
Alemanya	16,9	43,0	22,8	17,4	100,0
Espanya	23,2	33,6	32,0	11,2	100,0
Suïssa (*)	15,0	27,5	38,0	19,6	100,0

(*) 2015

Font: OCDE. Government at a Glance 2017

Pel que fa als ingressos, les CA representen un 16,8% del total, similar a Bèlgica (16,1%), i inferior a la resta de països considerats excepte Àustria.

Distribució dels ingressos públics

Any 2016

	Central	S. Social	Estatal	Local	Total
Austria	64,4	25,7	3,4	6,5	100,0
Belgica	47,7	28,8	16,1	7,5	100,0
Canadà	34,8	8,6	44,5	12,2	100,0
Alemanya	28,1	35,2	25,7	11,0	100,0
Espanya	42,4	29,8	16,8	11,0	100,0
Suïssa (*)	31,4	20,1	30,6	18,0	100,0

(*) 2015

Font: OCDE. Government at a Glance 2017

Observant el nivell estatal, es mostra com les CA tenen un nivell de despesa relativament elevat, mentre que el pes dels ingressos és més reduït. En comparació amb la resta de països, es dedueix que les CA tenen un pes similar al de les regions belgues, tant en ingressos com en despeses.

Percentatge dels ingressos i despeses públiques del nivell estatal any 2016

	ingressos	despeses
Austria	3,4	16,4
Belgica	16,1	31,9
Canadà	44,5	47,6
Alemanya	25,7	22,8
Espanya	16,8	32,0
Suïssa (*)	30,6	38,0

(*) 2015

Font: OCDE. Government at a Glance 2017

Aquesta seria la conclusió si només es tingués en compte el pes relatiu dels ingressos i despeses d'aquest nivell de govern, no obstant això, i tal com s'ha dit anteriorment,



cal precisar aquestes dades a partir de tenir en consideració altres elements. En els apartats següents es presenten aquests indicadors.

2. Indicadors d'autonomia dels ingressos

L'OCDE presenta una classificació dels ingressos dels nivells de govern subcentrals d'acord amb la seva capacitat de decisió. A la taula següent es mostra aquesta classificació, exposant els epígrafs inclosos en les dades del nivell estatal.

a1	Els governs subcentrals poden modificar les tarifes i les deduccions <u>sense consultar</u> al nivell de govern superior
a2	Els governs subcentrals poden modificar les tarifes i les deduccions <u>després de consultar</u> al nivell de govern superior
b1	Els governs subcentrals poden modificar les tarifes sempre que <u>no sobrepassin uns topalls mínim o màxim</u> determinats pel nivell de govern superior
b2	Els governs subcentrals poden modificar les tarifes sempre que <u>no sobrepassin uns topalls mínim i màxim</u> determinats pel nivell de govern superior
d2	<u>Distribució del rendiment de l'impost a modificar amb el consens del govern subcentral</u>
e	Altres casos on el <u>govern central determina</u> el tipus i la base de l'impost del govern subcentral
f	Cap dels altres

D'acord amb aquesta classificació, s'observa que les CA disposen de menys autonomia sobre els impostos que Bèlgica, Canadà i Suïssa, ja que del total d'impostos la capacitat de decisió plena suposa un 57,3% del total, mentre que a Bèlgica i Suïssa tenen decisió sobre la totalitat dels impostos i Canadà sobre un 88,9%. Així, si bé en la distribució dels ingressos semblava que les CA eren similar a les regions belgues, un cop analitzat la capacitat de modificació d'aquestes ingressos, es veu com les regions belgues disposen de més autonomia que les CA.

Distribució dels ingressos del nivell estatal d'acord amb la seva capacitat any 2011

	a1	b1	b2	d2	e	f	Total
Austria	38,8	..	..	..	46,6	14,6	100,0
Belgica	100,1	..	-0,6	..	0,5	..	100,0
Canadà	88,9	..	..	3,2	..	7,9	100,0
Alemanya	..	3,1	..	93,6	..	3,3	100,0
Espanya	57,3	..	2,8	39,7	0,1	0,0	100,0
Suïssa	100,0	..	..	..	..	..	100,0

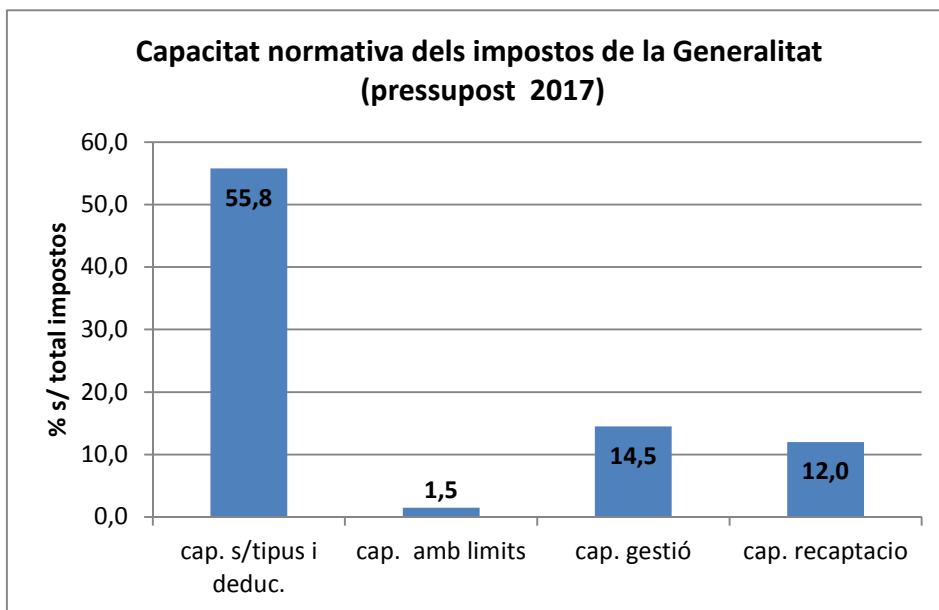
Font: OCDE

Per altra part, també cal referir-se a la capacitat de gestió dels impostos, ja que en el cas espanyol les CA no tenen capacitat per gestionar els impostos de més poder de recaptació com el tram autonòmic de l'IRPF i la participació en el 50% de l'IVA⁴.

⁴ De fet, en termes comparatius, els imports de la comptabilitat nacional consideren la cessió de l'IVA i dels impostos especials com transferències intergovernamentals.



Així, segons el pressupost de la Generalitat del 2017, els impostos amb capacitat normativa sobre els tipus impositius i les deduccions/bonificacions representen un 55,8% del total d'impostos directes i indirectes, els que te capacitat normativa limitada, suposen l'1,5%, els que disposa de capacitat de gestió un 14,5%, i, d'aquests darrers si es consideren només els impostos amb capacitat de recaptació⁵, el pes es redueix fins el 12%. Cal considerar, però, que dels impostos dels quals es disposa de capacitat normativa, l'estat central continua tenint la potestat originària dels impostos cedits, de manera que s'ha de matisar també la disponibilitat d'autonomia que tenen les CA sobre els impostos.



3. Indicadors de capacitat de despesa

La capacitat de despesa es refereix a la possibilitat dels governs subcentrals de determinar la prestació dels serveis públics. Des d'un punt de vista comparatiu, definir un índex de capacitat de despesa és molt més difícil que el de capacitat en els impostos, per dos motius fonamentals: d'una banda, la definició d'autonomia en la banda de la despesa té moltes connotacions, mentre que en la banda dels ingressos queda més definida (capacitat per determinar tipus, deduccions, etc.) i, per l'altra, les dades de despesa pressupostària poden incloure moltes polítiques i, per tant, difícils de delimitar-e la seva recaptació.

Tot i això l'OCDE ha determinat 5 categories de capacitat de despesa, i, en un programa pilot⁶, les ha calculat per 5 països⁷ i 4 àrees de despesa⁸, a partir

⁵ Que representa excloure l'impost sobre el patrimoni

⁶ En la bibliografia ressenyada es poden veure els resultats del programa pilot.

⁷ Alemanya, Suïssa, Dinamarca, Irlanda (només per educació), Portugal i República Eslovaca

⁸ Atenció a la infància, Educació no universitària, Atenció a la gent gran i Transport públic.



d'enquestes trameses a les diferents administracions. Les categories de capacitat de despesa són:

- Autonomia per determinar els aspectes globals i més importants de cada política de despesa.
- Autonomia per determinar el pressupost de cada política de despesa.
- Autonomia per determinar els inputs en la prestació dels serveis públics (nombre de treballadors, sous, etc...).
- Autonomia per determinar els outputs de la prestació de serveis públics (preus dels serveis prestats, currículums escolars, etc...).
- Autonomia de control sobre l'avaluació, la monitorització i el benchmarking en la prestació dels serveis públics.

En el cas espanyol aquestes consideracions poden ajudar a avaluar el nivell de descentralització de les despeses. Cal recordar que segons les dades de la IGAE les CA realitzen el 31,9% del total de despeses públiques. És a dir, es tracta d'avaluar si realment les CA poden decidir sobre gairebé un terç de tota la despesa pública.

Els elements a considerar en el cas de les CA i de la Generalitat en particular, són els següents:

- Elements relacionats amb els inputs: personal, increment retributiu...
- Elements relacionats amb els outputs: cartera bàsica de serveis, ratis en ensenyament...

Pel que fa als inputs i, més concretament a les despeses de personal, el govern central determina els increments retributius del personal i el percentatge de reposició del personal. Una manera de veure l'impacte que aquestes decisions té sobre les CA és observar el pes que tenen les despeses de personal sobre el conjunt de la despesa.

A les CA les remuneracions d'assalariats representen un 48,2% del total de la seva despesa i als ens locals un 40,9%; mentre que a l'Administració central només representa un 21,5% de tota la despesa que gestiona⁹. Així, es pot afirmar que l'estat central condiona un volum de despesa autonòmica molt important, tant pel conjunt de CA (48,2%) com pel conjunt de despeses de personal de les administracions públiques (60,4%).

⁹ El total de despesa exclou les transferències internes entre administracions



**Despeses públiques en termes de comptabilitat nacional
 any 2016 (imports en milers €)**

	Remuneració assalariats	% remuneració assalariats	Total despesa (excloent transf. Internes)	% remuneracions / despesa total
Adm. Central	23.549	19,4	109.721	21,5
CA	73.329	60,4	152.181	48,2
CL	21.889	18,0	53.546	40,9
Seguretat Social	2.558	2,1	158.431	1,6
Total no consolidat	121.325	100,0	-	-
Total consolidat	121.325	100,0	441.400	27,5
Catalunya	11.414	9,4	27.234	41,9
Catalunya/ total CA	15,6	-	17,9	-

Des de la perspectiva del nombre d'efectius per nivells d'administració, les dades confirmen el mateix. A les CA hi ha un 57,7% de tots els efectius, mentre que els de l'administració central i a la Seguretat Social representen un 20,8% del total.

Nombre d'efectius al servei de les administracions públiques (gener 2017)

	Total	%	a Catalunya	%	Catalunya /total
Adm. Central i SS	525.066	20,8	25.989	8,6	4,9
CA	1.454.991	57,7	193.448	63,7	13,3
CL	543.110	21,5	84.450	27,8	15,5
Total	2.523.167	100,0	303.887	100,0	12,0

Pel que fa la nivell de prestació dels serveis públics, l'estat central determina aspectes importants, tant en sanitat com en educació i les prestacions de la dependència.

- Sanitat. El reial decret 1030/2006 i modificacions posteriors determina la cartera bàsica de prestació de serveis en la sanitat. La Direcció General de Cartera Bàsica de Serveis del Sistema Nacional de Salut i Farmàcia del Ministeri de Salut determina la relació dels medicaments finançats pels serveis públics.
- Educació. La llei orgànica d'ensenyament determina la política educativa no universitària. La llei de pressupostos de l'Estat estableix els mòduls econòmics dels centres docents concertats. El reial decret llei 14/2012, de mesures urgents de racionalització de la despesa en l'àmbit educatiu, estableix el rati alumne/aula la jornada lectiva i la taxa de reposició dels docents.
- Dependència. La llei 39/2006 de la dependència estableix les diferents prestacions de la dependència, els diferents graus i el calendari



d'implementació. Diferents reals decrets posteriors han anat determinant aquestes prestacions.

Així, per avaluar la despesa que representa aquests serveis es pot analitzar el que la comptabilitat nacional determina com "transferències socials en espècie: producció adquirida al mercat", que inclou les prestacions rebudes pels ciutadans, bàsicament en salut, ensenyament i prestacions dependència.

**Despeses públiques en termes de comptabilitat nacional
 any 2016 (importos en milers €)**

	%			
	Transferències socials en espècie	transferències socials en espècie	Total despesa (excloent transf. Internes)	% trans.socials / despesa total
Adm. Central	1.118	3,9	109.721	1,0
CA	26.609	91,7	152.181	17,5
CL	740	2,6	53.546	1,4
Seguretat Social	542	1,9	158.431	0,3
Total no consolidat	29.009	100,0	-	-
Total consolidat	29.009	100,0	441.400	6,6
Catalunya	5.484	18,9	27.234	20,1
Catalunya/ total CA	20,6	-	17,9	-

En el quadre es demostra que aquestes despeses les realitzen bàsicament les CA, que són les que tenen competències en ensenyament i sanitat i gestionen les prestacions de la dependència. Aquestes prestacions de les CA representen el 91,7% del total i tenen un pes en el conjunt de despesa autonòmica del 17,5%. A Catalunya pesen un 20,1% sobre la seva despesa, superior al total de CA a causa del major pes de les prestacions concertades amb el sector privat.

**Despesa de les comunitats autònomes (excl. transf.internes entre AP)
 Any 2016**

	milers €		%	
	Total	Catalunya	Total	Catalunya
Remuneracions personal	73.329	11.414	48,2	41,9
Transferències socials en espècie	26.609	5.484	17,5	20,1
Consums intermedis	27.381	5.093	18,0	18,7
Despeses de capital	11.699	2.252	7,7	8,3
Interessos	4.454	1.122	2,9	4,1
Resta	8.709	1.869	5,7	6,9
Total	152.181	27.234	100,0	100,0

En conjunt, aquestes dues despeses: remuneracions del personal i transferències socials en espècie, amb poca capacitat de decisió per part de les CA, tenen un pes en



el conjunt de la despesa autonòmica (descomptant les transferències entre AP) d'un 65,7% al total de CA i d'un 62% a Catalunya.

A tall d'aproximació es pot afirmar que mentre el pes de la despesa pública de les CA és d'un 31,9% del total, l'exclusió de les remuneracions de personal i les transferències socials en espècie, que representen un conjunt un 65,7%, comportaria que el pes de la despesa sobre la que les CA disposarien de capacitat de decisió seria d'un 10,9% del total.

Com a conclusió final, es pot dir que la capacitat de decisió de les CA sobre les despeses és molt inferior a la que mostra la seva participació en el conjunt de la despesa pública.