



TEMA 28
LAS FUNCIONES DEL ESTADO EN UNA
HACIENDA DE VARIOS NIVELES.

Hacienda Pública I

Grupo III

Curso 2010-2011

Prof. Dr. Francisco Javier Braña Pino



TEMA 28. ÍNDICE.

ÍNDICE.

- 1.- Funciones fiscales y descentralización.**
- 2.- Los principios del federalismo fiscal.**
- 3.- El reparto de competencias de gasto. El tamaño de la comunidad.**
- 4.- Descentralización, eficiencia y disparidades regionales.**

REFERENCIAS.

- Material complementario: Braña, *Mediterráneo Económico* nº 10, 2006.**
- Stiglitz, 22.**



TEMA 28.

1. FUNCIONES FISCALES Y DESCENTRALIZACIÓN.

Federalismo y descentralización no son lo mismo.

- El federalismo es una forma de diseñar la estructura política del Estado, sea constitucional (democrático) o no, cuyo estudio pertenece sobre todo al ámbito de la Ciencia Política.
 - Las actividades del estado se dividen en dos o más niveles de gobierno, y cada uno de ellos toma decisiones finales sobre las mismas. El federalismo va pues unido a la descentralización.
 - Las federaciones pueden ser cooperativas o competitivas.
- Mientras que la descentralización, a la que también se la denomina “devolución”, es el resultado de una opción política y puede tener lugar también en estados unitarios (democráticos o no), por tanto sin una estructura federal.
- Además, la distinción es relevante porque se ha encontrado que tanto la descentralización fiscal como la centralización constitucional (estados unitarios) hacen la corrupción menos probable (Blume and Voigt, 2011).



TEMA 28.

1. FUNCIONES FISCALES Y DESCENTRALIZACIÓN.

Niveles de descentralización:

- España {
- Unión Europea.
 - CC.AA.
 - Diputaciones provinciales.
 - Ayuntamientos.

Cada uno de estos niveles puede tener funciones o ingresos independientes o compartidos. Ej. policía.

Decisiones:

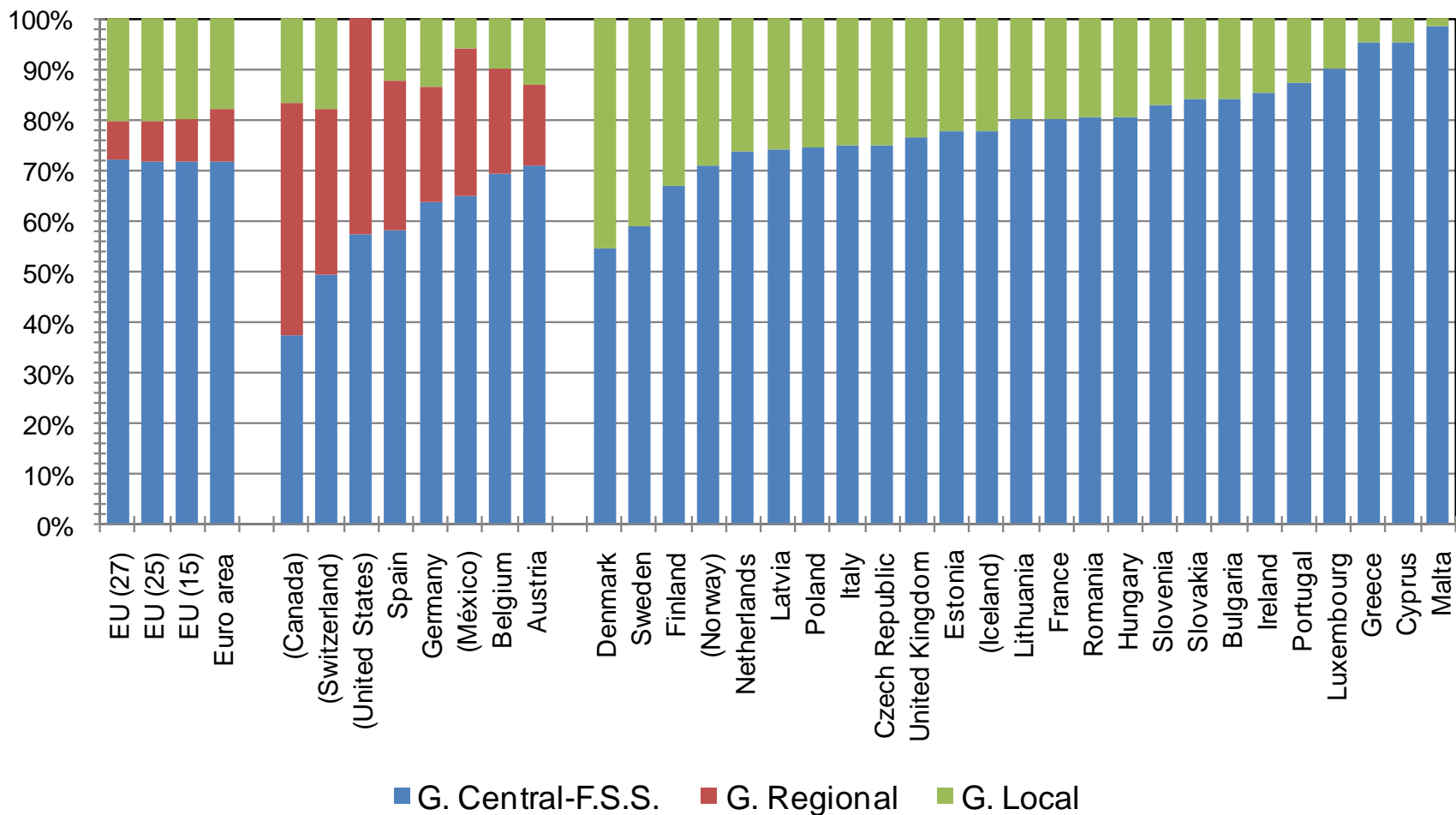
- Funciones de gasto a asignar a cada uno de los niveles (en función de los objetivos de eficiencia, equidad y estabilización).
- Forma de financiar cada uno de los niveles (es decir, de proporcionarles ingresos).



TEMA 28.

1. FUNCIONES FISCALES Y DESCENTRALIZACIÓN.

Gasto público por niveles de gobierno, 2009



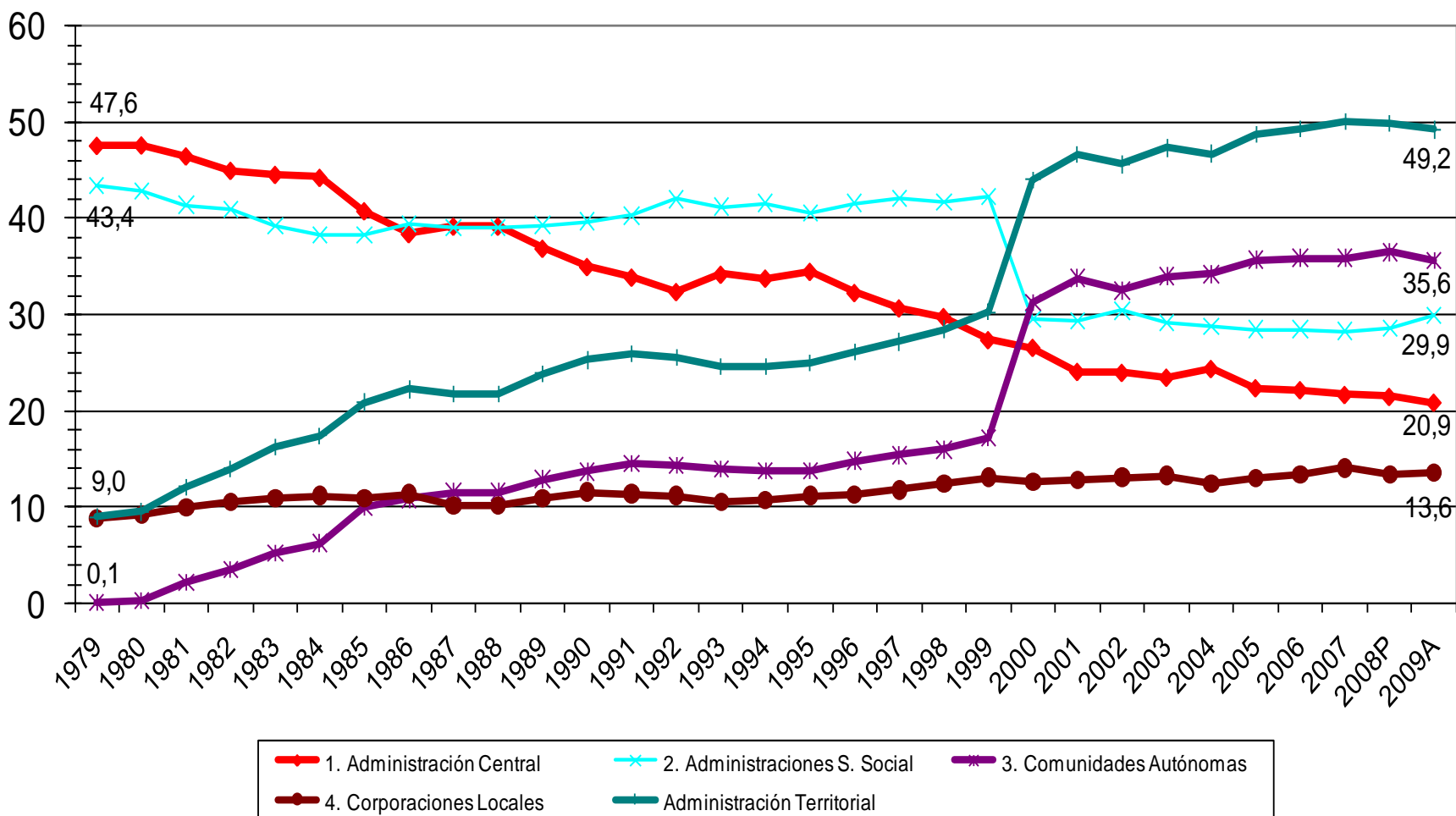
Fuente: Eurostat, OCDE y elaboración propia.



TEMA 28.

1. FUNCIONES FISCALES Y DESCENTRALIZACIÓN.

Distribución institucional de los Empleos de las AA. PP.



Fuente: Intervención General de la Administración del estado y elaboración. propia



TEMA 28.

1. FUNCIONES FISCALES Y DESCENTRALIZACIÓN.

Teoría del federalismo fiscal:

- Se centra en el diseño de criterios de reparto de las competencias de gasto público, pero sobre todo de las diversas fuentes tributarias, con el objetivo de garantizar la suficiencia de los diferentes niveles de gobierno, dentro de un marco de corresponsabilidad fiscal.

Enfoque institucional:

- Presta atención a dos hechos simultáneos que vienen produciéndose con especial intensidad desde inicios de los años 70:
 1. Pérdida de importancia relativa de los Estados-nación con respecto a organismos supranacionales en lo que se refiere a las funciones clásicas del Estado (ej. definición y vigilancia de la reglas del juego social, dirección de políticas económicas generales, etc.)
 2. Pérdida de ventajas comparativas de los Estados-nación como productores de bienes y servicios públicos en relación a los niveles de gobierno inferiores.



TEMA 28.

1. FUNCIONES FISCALES Y DESCENTRALIZACIÓN.

El enfoque teórico se pregunta cuáles son los requisitos técnicos para descentralizar de forma óptima, surgiendo de él la **teoría del federalismo fiscal**, que toma como base las funciones del Estado de Musgrave (asignación, distribución, estabilidad y crecimiento).

El **teorema de la descentralización** trata de demostrar que el suministro descentralizado mediante jurisdicciones geográficas separadas y distintas hace posible la oferta de niveles distintos de bienes o servicios públicos en cada jurisdicción, permitiendo con ello una mayor correspondencia entre cantidades suministradas y preferencias individuales.

A. ASIGNACIÓN.

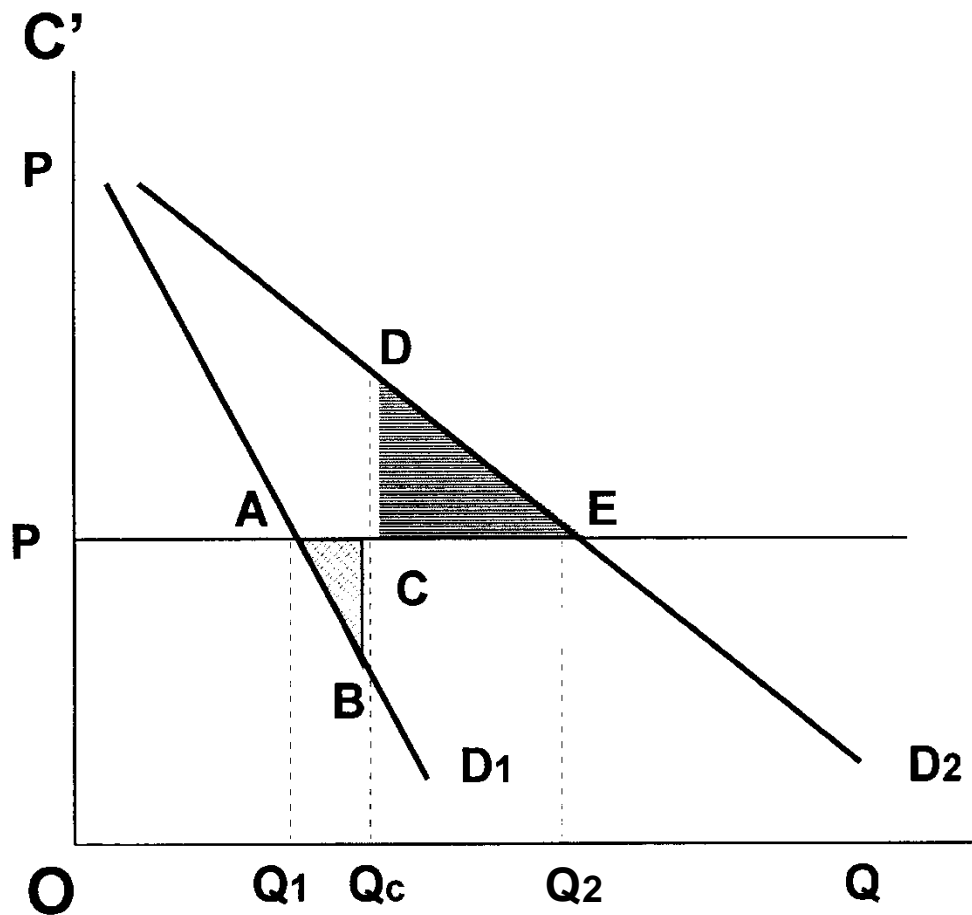
Una formulación alternativa que permite medir el grado de coerción de las preferencias individuales con formas descentralizadas en la provisión de bienes públicos es la de **Oates**, que compara y mide los excedentes de los consumidores-votantes asociados a distintos niveles de suministro público de bienes y servicios.



TEMA 28.

1. FUNCIONES FISCALES Y DESCENTRALIZACIÓN.

GRAFICO 1





TEMA 28.

1. FUNCIONES FISCALES Y DESCENTRALIZACIÓN.

Oates supone una comunidad dividida en dos jurisdicciones geográficamente separadas, J1 y J2. Existe un bien público (Q), que para simplificar se supone que puede suministrarse a un coste constante per cápita OP. Si se celebraran votaciones separadas en cada jurisdicción, la demanda de bien público en cada una de ellas sería D1 y D2 respectivamente, que corresponden a la demanda del votante mediano de cada una de las jurisdicciones.

Para unos precios-impuestos de OP, Q1 es la cantidad demandada por el votante mediano de la jurisdicción J1 y Q2 es la cantidad demandada por el votante mediano de la jurisdicción J2.

En el caso de una provisión centralizada, la cantidad globalmente demandada correspondería a la del votante mediano del conjunto de la comunidad, Qc, que se encontrará dentro del intervalo Q1-Q2. Podemos así medir, según Oates, la pérdida de bienestar al pasar de un sistema de provisión descentralizada a otro de provisión centralizada. Esta pérdida de bienestar supone que sean **más eficientes las soluciones democráticas descentralizadas frente a las centralizadas.**



TEMA 28.

1. FUNCIONES FISCALES Y DESCENTRALIZACIÓN.

Modelo de Tiebout:

Propone un modelo basado en la existencia de numerosas comunidades pequeñas, ofreciendo cada una de ellas un “menú” de bienes públicos distinto. Los individuos realizan su elección trasladándose a la comunidad cuyo menú les satisface más, estableciéndose al final unas comunidades relativamente homogéneas. El equilibrio del modelo se alcanza a través de la movilidad ciudadana, que *votaría con los pies*, esto es, la migración. La competencia entre comunidades garantizaría el suministro eficiente de bienes públicos.

Limitaciones del modelo de Tiebout:

- Presencia de externalidades, pues si existen efectos externos espaciales, o bien reestructuramos las jurisdicciones existentes, o bien diseñamos un sistema de subvenciones para compensar la situación. Las migraciones hacen crecer la base tributaria, pero también los gastos.
- Competencia imperfecta: hay un número limitado de comunidades y las decisiones se toman a través de un proceso político.
- Si la competencia se basa en los impuestos, puede acabar provocando una reducción de los impuestos sobre las empresas.
- La redistribución será nula.



TEMA 28.

1. FUNCIONES FISCALES Y DESCENTRALIZACIÓN.

B. DISTRIBUCIÓN.

Siguiendo a **Albi**, vamos a referirnos a continuación a la redistribución desde el punto de vista espacial, diferenciando entre equidad personal y equidad regional, y separando a su vez dentro de la primera las consideraciones de equidad horizontal (tratar igual a los iguales) y vertical (tratar desigual a los desiguales).

1. Equidad individual horizontal.

El punto de partida es el hecho de que aún cumpliendo los Gobiernos central y local los requisitos de equidad horizontal dentro de sus jurisdicciones respectivas, es probable que el efecto fiscal conjunto de ambos provoque que no exista equidad horizontal para individuos que residen en lugares diferentes. La razón se encuentra en las diferencias de capacidad contributiva entre las regiones a la hora de proporcionar todas ellas iguales niveles de servicios públicos.



TEMA 28.

1. FUNCIONES FISCALES Y DESCENTRALIZACIÓN.

- **Buchanan** ha señalado que el Gobierno central debe realizar las correcciones necesarias en las relaciones fiscales intergubernamentales para que se cumpla el criterio de equidad horizontal respecto al impacto fiscal total sobre el ciudadano, con independencia de su lugar de residencia. Y ello con un doble motivo:
 - Económico: para neutralizar los efectos adversos sobre la localización que podrían derivarse de diferencias fiscales entre regiones (lo cual llevaría a votar con los pies).
 - Ético: debería primar más la preocupación por las diferencias individuales de renta que por las diferencias regionales.
- Buchanan propone el concepto de **residuo fiscal**: el saldo entre la contribución, lo que se paga, y el valor de los servicios públicos que se proporcionan a los individuos. La medición del residuo fiscal permitiría calcular la estructura de las transferencias intergubernamentales a realizar para hacer que fuera igual para todos los individuos o familias. Este sistema de transferencias vendría apoyado por una imposición personal sobre la renta que introdujera en su seno un criterio geográfico discriminatorio, contrarrestando así las diferencias en las capacidades fiscales de los entes locales.



TEMA 28.

1. FUNCIONES FISCALES Y DESCENTRALIZACIÓN.

- Según **Pauly**, “una forma unitaria de Gobierno constituirá la forma más efectiva de redistribución tan sólo si no existe dimensión espacial alguna en los motivos que están detrás de la redistribución (en cuyo caso lo mejor sería la descentralización). En un sistema multi-gubernamental, con funciones redistributivas llevadas a cabo en el nivel local o en varios niveles, puede llevarse a cabo esta función de forma que sea Pareto superior a lo que conseguiría el Gobierno central”.



TEMA 28.

1. FUNCIONES FISCALES Y DESCENTRALIZACIÓN.

2. Equidad individual vertical.

En este campo parece existir casi unanimidad en aceptar que la búsqueda de este objetivo sólo puede abordarse por el Gobierno central, dado que la movilidad de los ciudadanos dentro de un Estado o región (especialmente los ricos), puede dar al traste con las iniciativas de las posibles políticas redistributivas regionales.

3. Equidad regional:

Lo que se pretende alcanzar desde esta perspectiva es que todas las regiones o Estados tengan una posición fiscal igual respecto a una pauta determinada. Aplicando el concepto de equidad horizontal, el instrumento igualatorio básico no puede ser otro que un sistema de subvenciones, organizadas por el Gobierno central, cuya finalidad sería detraer recursos de ciertas regiones para transferirlos a otras (transferencias intergubernamentales).



TEMA 28.

1. FUNCIONES FISCALES Y DESCENTRALIZACIÓN.

C. ESTABILIDAD.

Siguiendo a Del Moral, el mantenimiento del pleno empleo con precios estables exige una política mixta fiscal y monetaria cuya efectividad depende básicamente:

- Del efecto expansivo del gasto público, es decir, de la cuantía del multiplicador, que a su vez depende inversamente de las propensiones marginales al ahorro y a la importación. Por tanto, cuanto mayor sea el porcentaje que una comunidad adquiera del exterior, menor será el efecto expansivo de una elevación autónoma del gasto.
- Del control que las autoridades ejerzan sobre las variables monetarias y sobre las instituciones e intermediarios financieros.
- De las posibilidades de utilización de la deuda interna, dada la inferior potencialidad de la deuda externa.

Problema: si el porcentaje importado por las unidades locales es alto y si es inadmisibles que el Gobierno central ceda la regulación de la oferta monetaria a comunidades menores (porque crearía incentivos a una rápida expansión de los activos líquidos ocasionando inflación), es lógico que una política fiscal o monetaria de tipo estabilizador a nivel local ofrezca limitaciones insalvables.



TEMA 28.

1. FUNCIONES FISCALES Y DESCENTRALIZACIÓN.

Resumen del enfoque Tiebout-Musgrave-Oates de la descentralización fiscal:

- Los gobiernos locales o regionales podrían asumir parte de la función de asignación, fundamentalmente la referente a la provisión de bienes públicos locales a partir de la determinación del tamaño óptimo de la jurisdicción.
- Sólo en los casos muy específicos podría descentralizarse la función de redistribución, estando más a favor aquéllos que creen que hay que someter al gobierno a restricciones para que no se vuelva demasiado grande o ineficaz en el ámbito de las políticas redistributivas.
- Exclusión de los gobiernos locales y regionales de las funciones de estabilización y crecimiento económico (debe matizarse en función de cuál sea el grado de autonomía financiera que hayan alcanzado, pues a mayor autonomía, mayor implicación en ambas funciones).



TEMA 28.

2. LOS PRINCIPIOS DEL FEDERALISMO FISCAL.

A. ENFOQUE DE STIGLITZ.

1. Bienes públicos nacionales vs. bienes públicos locales.

- Se supone que ciertos bienes deben ser suministrados por la Administración central, como los bienes públicos nacionales que benefician a todos los ciudadanos del país (ej. la defensa nacional).
- En cambio, los bienes públicos locales que benefician a los residentes de una determinada comunidad deberían ser suministrados por los gobiernos locales (ej. semáforos).
- Si se dejara a cada comunidad el suministro de bienes públicos nacionales, se plantearía el problema del polizón.
- No todos los bienes suministrados son bienes públicos puros (por ejemplo, la educación o la sanidad son en cierta medida privados).

2. ¿Suministran las comunidades locales eficientemente los bienes públicos?

- Las limitaciones del modelo de Tiebout (Votar con los pies).



TEMA 28.

2. LOS PRINCIPIOS DEL FEDERALISMO FISCAL.

B. ENFOQUE DE MUSGRAVE Y MITCHELL.

PRINCIPIOS BÁSICOS.

1. **Principio de diversidad**, según el cual las comunidades pueden diferenciarse en sus preferencias sobre los bienes y servicios públicos.
2. **Principio de equivalencia**, según el cual cada tipo de servicio debe ser votado y financiado por los residentes del área a la que beneficia.
3. **Principio de redistribución centralizada**, basado en una imposición progresiva y en un sistema de transferencias intergubernamentales.
4. **Principio de neutralidad en la localización**, según el cual se deben minimizar las interferencias que suponen las diferencias fiscales regionales, eliminando los impuestos diferenciales.
5. **Principio de estabilización centralizada.**



TEMA 28.

2. LOS PRINCIPIOS DEL FEDERALISMO FISCAL.

PRINCIPIOS COMPLEMENTARIOS.

1. **Corrección de efectos externos**, por parte de los niveles más altos de gobierno.
2. **Provisión mínima de los servicios públicos esenciales**, asegurada por el Gobierno central.
3. **Igualación de la posición fiscal** para asegurar unos servicios mínimos con esfuerzos fiscales comparables de las regiones.

LIMITACIONES DE LA TEORÍA DEL FEDERALISMO FISCAL.

1. Un punto de vista puramente teórico o “normativo”.
2. Escasa viabilidad práctica.
3. Se centra en los medios técnicos a través de los cuales los diferentes niveles de gobierno pueden contribuir a los objetivos asignados al Gobierno Central, no hay objetivos propios.
4. Las conclusiones sobre la eficacia se pueden llevar a la práctica de manera inmediata y sin coste alguno.



TEMA 28.

2. LOS PRINCIPIOS DEL FEDERALISMO FISCAL.

LA INCONSISTENCIA DE LOS PRINCIPIOS DE LA TEORÍA DEL FEDERALISMO FISCAL.

- Limitaciones del modelo de Tiebout.
- El supuesto de provisión uniforme del gobierno central.
- No hay desbordamientos inter-jurisdiccionales.
- Las diferencias entre jurisdicciones no son los gustos o preferencias, sino las rentas y el sistema de votación no siempre expresa las preferencias.
- El olvido de la eficiencia en la producción: no siempre descentralizar es lo más eficiente (economías de escala).
- La invalidez general del “teorema” de la descentralización.

Y a todo ello hay que añadir los problemas de la teoría del federalismo fiscal en la práctica.

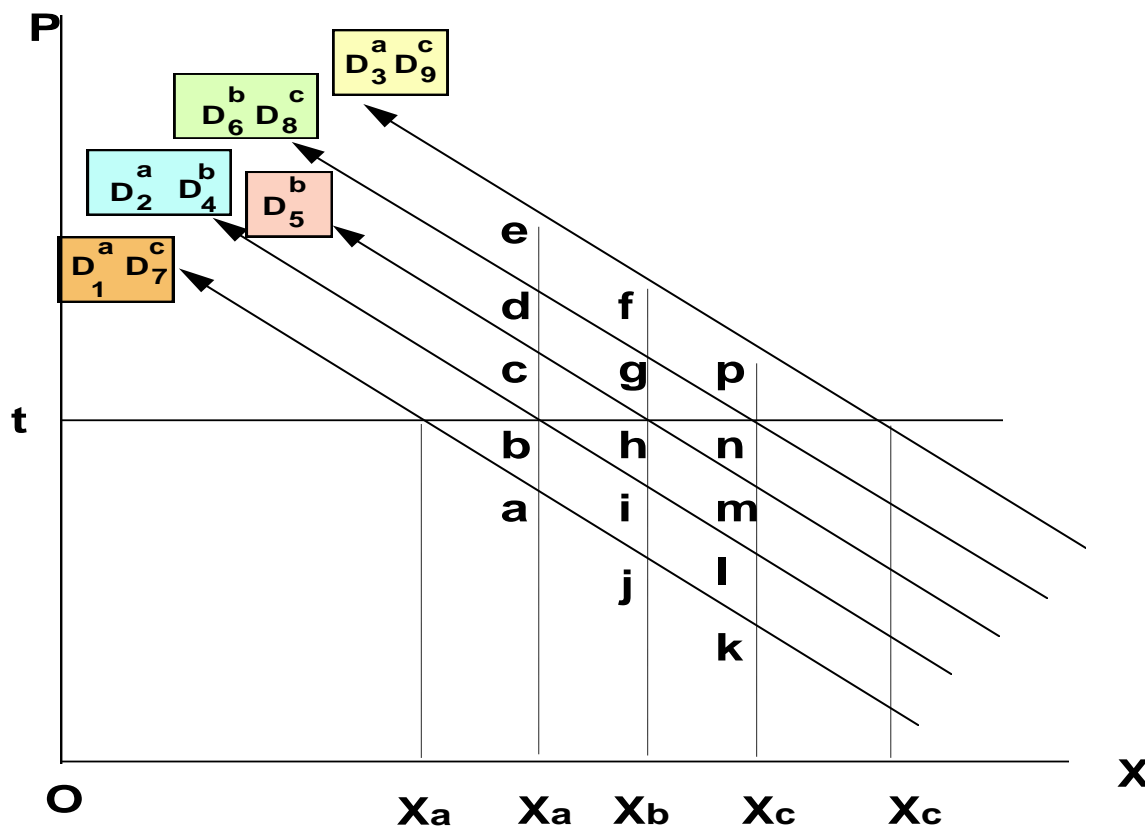


TEMA 28.

2. LOS PRINCIPIOS DEL FEDERALISMO FISCAL.

Casahuga demostró la **invalidez del teorema de descentralización fiscal** de Oates (ver argumentación en Braña, 2006: 105-106).

GRAFICO 2





TEMA 28.

2. LOS PRINCIPIOS DEL FEDERALISMO FISCAL.

- A la hora de decidir qué programas de gasto público, o qué competencias de legislación o regulación deben asumir los Gobiernos descentralizados, se han propuesto un cierto número de criterios de carácter teórico. Pero el hecho de que sepamos que tras la aplicación de estos criterios teóricamente existe una atribución óptima de competencias y que, en muchos casos, para alcanzarla es necesario que la provisión sea descentralizada, en el mundo de la realidad ello no implica que pueda determinarse siempre si una atribución de competencias es la “óptima” y ni siquiera garantizarse que la atribución de competencias es “la mejor de las posibles”. La razón de esta indeterminación y falta de garantía es doble.
- Radica por un lado, como ya se ha señalado, en que los criterios teóricos existentes son poco claros como regla normativa de atribución de competencias entre distintos niveles de gobierno, lo que con frecuencia limita el análisis a la valoración de si la atribución de competencias es la “correcta”, en el sentido de que no vulnera, de forma significativa, los criterios teóricos.



TEMA 28.

2. LOS PRINCIPIOS DEL FEDERALISMO FISCAL.

- Por otro lado, cuando se analizan experiencias históricas concretas, es posible darse cuenta de que los criterios económicos no han sido precisamente los predominantes en el reparto de competencias. Son o han sido más bien criterios de tipo político-institucional los que han predominado, o al menos han compartido el protagonismo junto a los criterios técnicos, apoyados en el análisis comparado de otras experiencias históricas de descentralización. Y ello por una razón comprensible: los procesos de descentralización fiscal están conducidos por motivos y deseos incardinados en el ámbito de las ideas políticas y del ejercicio del poder.
- Por ello, un modelo que dé la misma importancia a las variables político-institucionales y a los criterios técnicos, parece mucho más adecuado que el modelo exclusivamente teórico dominante en la actual teoría del federalismo fiscal.
- Ese modelo implica realizar una triple tarea (Braña y Serna, 1997):
 - a) Diseñar un cuadro comprensivo de las diferentes actuaciones del sector público, a partir de una clasificación funcional detallada.



TEMA 28.

2. LOS PRINCIPIOS DEL FEDERALISMO FISCAL.

- b) Establecer un conjunto de criterios que orienten la atribución a cada nivel de las funciones seleccionadas por la tarea precedente, combinando los de carácter técnico-administrativo con los político-institucionales, lo que esta fuera del enfoque neoclásico. Para ello:
- Tener en cuenta que las competencias pueden ser *exclusivas* (diferenciando entre competencias *legislativas* exclusivas y *ejecutivas* exclusivas) o *compartidas* (en este caso distinguiendo si la competencia incluye *el desarrollo legislativo y reglamentario* y la ejecución, o sólo *la mera ejecución*). Se trata de decidir qué se comparte, cuál es el alcance legal de la competencia.
 - Complementariamente, si se trata de *regular, armonizar, o coordinar* las diversas competencias.
 - Entre los criterios técnicos a utilizar se proponen: el área de beneficiarios, si hay limitaciones de política económica, si hay economías de escala, si hay externalidades o no, si hay uniformidad técnica, etc., además de las exigencias políticas regionales y la consistencia política de las medidas adoptadas.



TEMA 28.

2. LOS PRINCIPIOS DEL FEDERALISMO FISCAL.

c) Una vez especificados los instrumentos constitucionales mediante los que pueden realizarse cambios en la tabla de asignaciones construida a partir de la realización de las dos primeras tareas, evaluar el coste del proceso de descentralización, en particular los costes de transacción. Para ello debe disponerse de un modelo de negociación entre los diversos gobiernos que han de integrar o integran la estructura federal o descentralizada.

- El cuadro siguiente es un ejemplo de aplicación del modelo propuesto, en el que sólo se han considerados dos niveles jurisdiccionales. Es obvio que el modelo se complica si introducimos, como en muchos países, entre ellos España, un tercer nivel, el local.
- Pero, además, y como muestra de que los criterios político-institucionales importan más que los criterios técnico-económicos y de la poca relevancia de los principios derivados del análisis neoclásico, en el caso de España la asignación de competencias de gasto, así como también la forma de financiación, se han introducido otros criterios.

CUADRO 1
Crterios para la descentralizaci3n de competencias de gasto p3blico

FUNCIONES DE GASTO	CRITERIOS							NIVEL DE JURISDICCION	ALCANCE LEGAL	FUNCIONES
	Area de beneficiarios	Limitaciones de poltica econ3mica	Economias de escala	Externalidades	Uniformidad t3cnica	Exigencias polticas regionales	Consistencia poltica	Resumen de los criterios	Exclusivas o Compartidas	Coordinar, Armonizar, Regular
<i>Administraci3n General</i>										
Organos de Gobierno	C	C	C	C	C	-	C	C	EX. AC / CPL	-
Administraci3n financiera	C R	C	C R	C	C	-	C	C	EX. AC y CA	CO, AR, RE
Gastos relativos a la Administraci3n Local	R	-	R	R	-	R	R	R	CPE	CO
Regulaci3n econ3mica general	C R	C	C R	C	C	-	C	C	CPL	-
Otros servicios generales	C R	-	R	C R	-	R	R	R	EX. AC Y CA	-
<i>Investigaci3n y Servicios cientificos</i>	C	C	C	C	C	-	C	C	CPL	-
<i>Asuntos Exteriores</i>	C	-	C	C	C	-	C	C	EX. AC	-
<i>Justicia y Seguridad</i>										
Administraci3n general	C R	-	R	C	-	R	C	R	EX. AC y CA	CO, AR, RE
Investigaci3n	C	-	C	C	C	-	C	C	EX. AC y CA	-
Tribunales de justicia	C R	-	R	C	C	R	C	C R	EX. AC	RE
Policia y seguridad	C R	-	R	C	C	R	C	C R	CPE	RE
Control de trfico	C R	-	C R	C R	C	-	C R	C R	EX. AC / CPE	RE
Instituciones penitenciarias	C	-	C	C	C	-	C	C	EX. AC	-
Otros lugares de adaptaci3n	C R	-	R	C R	-	-	R	R	CPE	-
Registros	C	-	R	C	C	R	R	C R	CPE	RE
<i>Defensa</i>	C	-	C	C	C	-	C	C	EX. AC	-
Defensa civil	C R	-	R	C	C	R	R	R C	EX. CA	RE
<i>Educaci3n</i>										
Administraci3n general	C R	-	R	C	C	R	R	R C	EX. AC y CA	-
Investigaci3n	C R	-	C R	C	C	-	R	C R	EX. AC Y CA	CO
Enseñanza (a todos los niveles)	C R	-	R	C	C	R	C R	C R	EX. CA (r)	CO, AR, RE
Servicios complementarios (comedores, etc.)	R	-	R	R	-	R	-	R	EX. CA	-
<i>Sanidad</i>										
Administraci3n general	C R	-	R	C R	C	R	R	R	EX. AC y CA	-
Investigaci3n	C	-	C	C	C	-	-	C	EX. AC y CA	CO
Hospitales, clnicas y centros m3dicos	C R	C R	C R	C R	-	-	-	C R	EX. CA	CO
Servicios sanitarios particulares (vacunas, etc)	C	-	-	C	C	R	-	C	EX. CA	-
<i>Pensiones, S. Social, A. Social (empleados pub.)</i>										
Pensiones de funcionarios	C	C	C	C	C	-	C	C	EX. AC y CA	-
Seguridad social (a empleados p3blicos)	C R	-	C R	C R	C	C R	-	C R	EX. AC y CA	RE
Servicios de asistencia social	R	R	R	R	-	R	-	R	EX. CA	-
Desempleo	C	C	-	C	C	-	C	C	CPE	-

C. Central; R: Regional; -: Carece de aplicaci3n; AC: Administraci3n Central; CA: Comunidades Aut3nomas
EX: Exclusiva; (r): con reserva constitucional; CPL: Compartida (desarrollo legislativo y reglamentario y ejecuci3n); CPE: Compartida s3lo ejecuci3n
CO: Coordinaci3n; AR: Armonizaci3n; RE: Regulaci3n

Cuadro 1 (Continuación)

FUNCIONES DE GASTO	CRITERIOS							NIVEL DE JURISDICCIÓN	ALCANCE LEGAL	FUNCIONES
	Area de beneficiarios	Limitaciones de política económica	Economías de escala	Externalidades	Uniformidad técnica	Exigencias políticas regionales	Consistencia política	Resumen de los criterios	Exclusivas o Compartidas	Coordinar, Armonizar, Regular
<i>Vivienda y bienestar comunitario</i>										
Administración	C R	C R	C R	C R	-	C R	-	C R	EX. AC y CA	-
Investigación	C R	-	C	C R	C	R	-	C R	EX. AC y CA	CO
Vivienda	R	C	C(?)R	R	-	R	R	R	EX. CA	CO, AR
Urbanismo y arquitectura	R	R	R	C	C	R	R	R	EX. CA	CO, AR
Abastecimiento de agua	R	R	R	R	-	R	-	R	EX. CA	CO
Servicio contra incendios	R	R	R	R	-	R	-	R	EX. CA	CO
Basuras, alcantarillado y sistemas de desagüe	R	R	R	R	-	R	-	R	EX. CA	-
Otros servicios sanitarios (desinfección, etc.)	R	R	R	R	C	R	-	R	CPL	AR, RE
<i>Otros servicios comunitarios y sociales</i>										
Servicios culturales y recreativos	R	R	R	R	-	R	-	R	EX. CA	CO
Religión	C	-	-	C	C	-	C	C	EX. CA	-
Otros servicios (juventud, etc.)	R	R	R	R	-	R	-	R	EX. CA	-
<i>Servicios económicos</i>										
Administración general	C R	C	C R	C	C	-	-	C	EX. AC y CA	CO, AR, RE
Agricultura, ganadería, silvicultura, caza, pesca										
- Administración general e investigación	C R	C	C R	C	-	-	-	C	EX. AC y CA	CO, AR
- Concentración parcelaria	R	C	C R	C R	C	-	-	C R		RE
- Conservación de suelos	R	C	C R	C R	C	-	-	C R	EX. CA (r)	RE
- Regadíos y colonización	R	C	C R	C R	C	-	-	C R	CPL/ EX. CA (r)	RE
- Tratamiento de plagas y otras actuaciones	R	C	C R	C R	C	-	-	C R	EX. AC y CA (r)	RE
- Ganadería	R	C	C R	C R	C	R	R	R C	EX. CA (r)	CO, AR
- Repoblación y fomento forestal	R	C	R	C R	C	R	-	R C	CPL / EX. CA	CO, AR
- Pesca marítima, fluvial y caza	R	C	R	C R	C	R	-	R C	CPE	CO, AR
- Extensión agraria	R	C	R	C R	-	R	-	R	EX. CA	CO
- Sostenimiento de precios	C	C	C	C	C	-	C	C	EX. AC	-
Minería, construcción e industrias varias	C	C	?	C	C	-	-	C	CPL	-
Energía	C	C	C	C	C	-	-	C	EX. AC y CA	-
Transportes y comunicaciones	C R	C	C R	C R	C	R	-	C R	EX. AC y CA	CO, RE
Comercio										
- Administración general e investigación	C R	C R	C R	C R	-	-	C	C R	EX. AC y CA	-
- Comercio exterior	C R	C	-	C	C	-	C	C	EX. AC	-
- Comercio interior	C R	C	C R	C R	C	R	-	C R	EX. AC y CA	RE
- Ferias y exposiciones, almacenes, depósitos	R	R	R	C R	C	R	-	R	EX. AC y CA	CO
Turismo	C R	C	C R	C R	-	R	-	C R	EX. AC y CA	-
Otros servicios económicos de desarrollo	C R	C	C R	C R	C	R	-	C R	EX. CA (r)	CO, AR, RE
<i>Gastos no funcionales (Deuda pública, etc.)</i>	C	C	C	C	C	-	C	C	EX. AC	-

C: Central; R: Regional; -: Carece de aplicación; AC: Administración Central; CA: Comunidades Autónomas
EX: Exclusiva; (r): con reserva constitucional; CPL: Compartida (desarrollo legislativo y reglamentario y ejecución); CPE: Compartida sólo ejecución
CO: Coordinación; AR: Armonización; RE: Regulación



TEMA 28.

2. LOS PRINCIPIOS DEL FEDERALISMO FISCAL.

La distribución de competencias entre niveles de gobierno en España

Necesidad de clasificar y distinguir entre gobiernos regionales, puesto que no todos tienen el mismo poder. Clasificar las CC. AA. según cinco criterios (Montero, 2003)

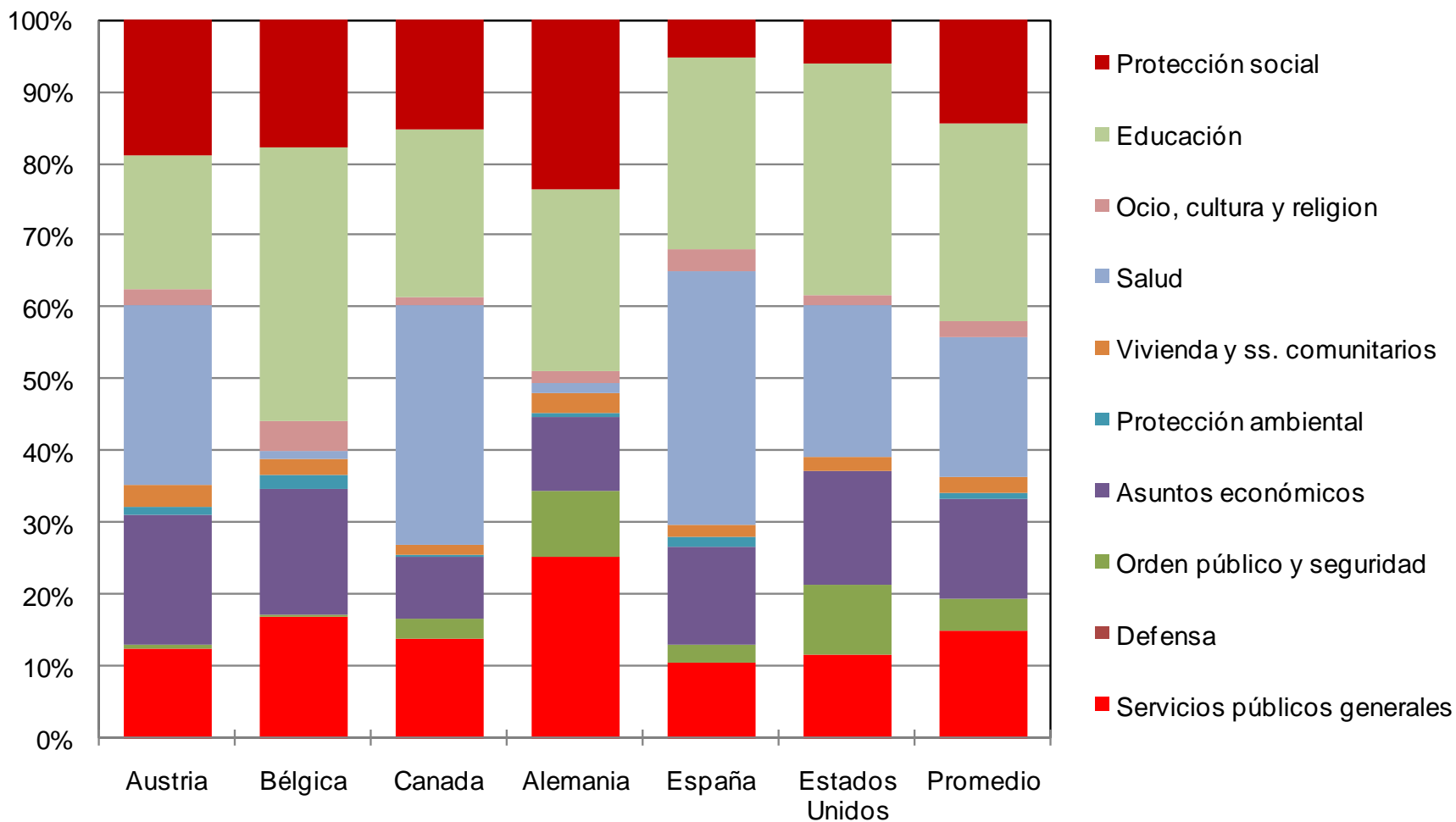
- Según la vía de creación: Art. 151 (Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía) o Art. 143. Ceuta y Melilla Art. 144.b).
- Según las competencias: según se asumieran al inicio las de educación y sanidad. Desde 1992 todas tienen educación y desde 2003 todas sanidad.
- Según los hechos diferenciales: lengua propia, derecho civil y organización territorial.
- Según el sistema de financiación: Foral (País Vasco y Navarra) y Común (el resto, con las especificidades de Canarias y Ceuta y Melilla).
- Según la división territorial interna: Comunidades uni-provinciales y pluri-provinciales.



TEMA 28.

2. LOS PRINCIPIOS DEL FEDERALISMO FISCAL.

Estructura funcional de los gastos públicos de las regiones, 2006



Fuente: OCDE y elaboración propia.



TEMA 28.

2. LOS PRINCIPIOS DEL FEDERALISMO FISCAL.

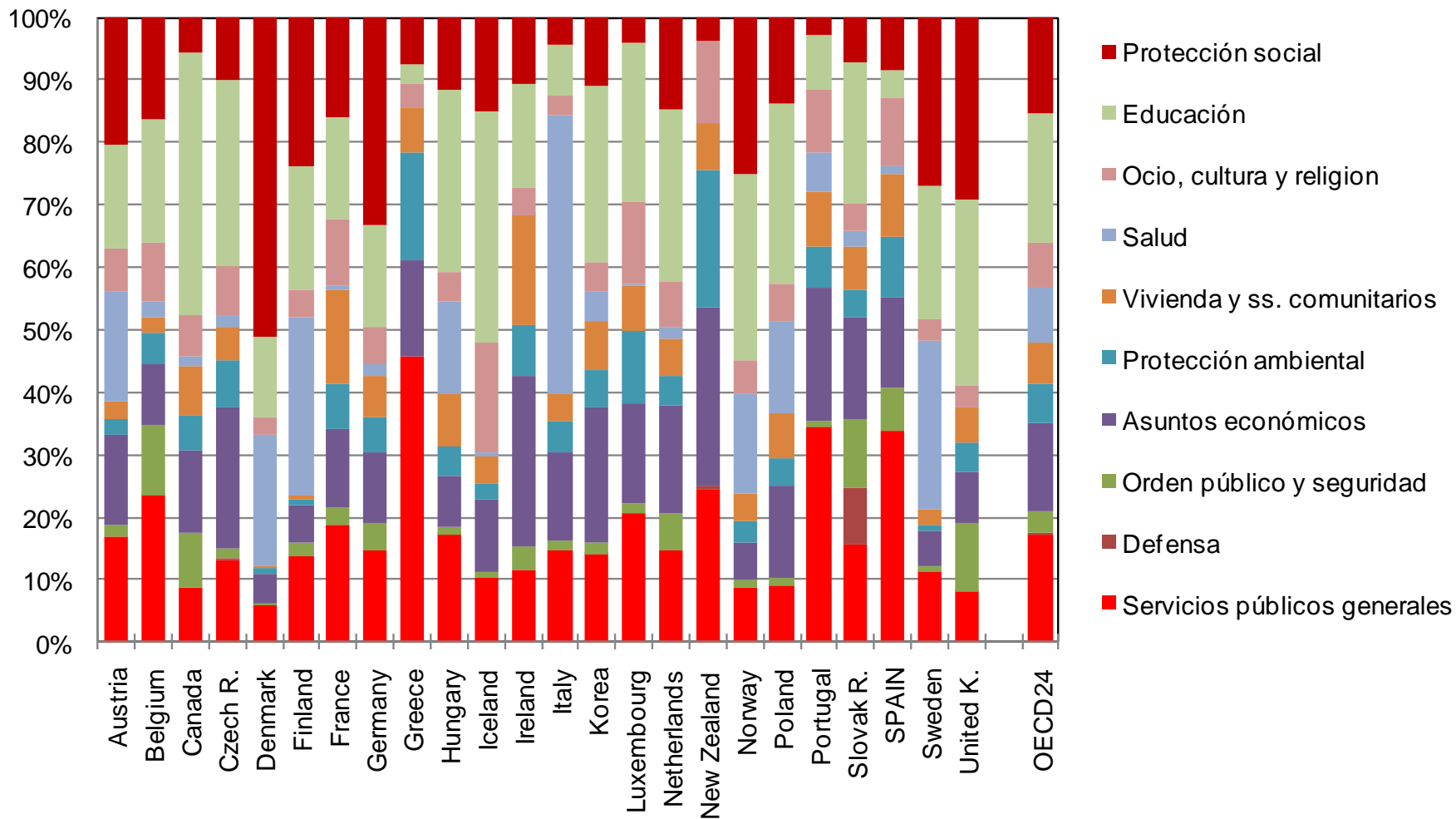
- Las haciendas locales en España tienen asignadas un amplio conjunto de competencias.
 - ✓ Seguridad pública, ordenación del tráfico, protección civil, disciplina urbanística, patrimonio histórico, protección del medio ambiente, abastos, mercados y mataderos, protección de la salubridad pública, atención primaria a la salud, cementerios, servicios sociales, agua y alumbrado públicos, limpieza viaria, tratamiento de residuos y alcantarillado, transporte público, actividades culturales y deportivas y participación en la programación de la enseñanza.
 - ✓ Hay servicios que se consideran esenciales, obligatorios para todos los municipios, mientras que para otros depende del tamaño del municipio (5.000, 20.000 o 50.000 habitantes).
 - ✓ Las Diputaciones Provinciales tienen competencias propias de coordinación, asistencia y cooperación entre municipios, así como la prestación de servicios de carácter supramunicipal o supracomarcal (carreteras).



TEMA 28.

2. LOS PRINCIPIOS DEL FEDERALISMO FISCAL.

Estructura funcional de los gastos públicos de los municipios, 2006



Fuente: OCDE y elaboración propia.



TEMA 28.

3. EL REPARTO DE COMPETENCIAS DE GASTO. EL TAMAÑO DE LA COMUNIDAD.

- Dentro de la teoría del federalismo fiscal, una de las cuestiones que se plantea es la determinación del número óptimo de comunidades o jurisdicciones fiscales y, simultáneamente, el número de individuos de cada comunidad, teniendo en cuenta los costes de congestión.
- Musgrave, partiendo de la teoría de Buchanan, ha elaborado un modelo simplificado para determinar la dimensión óptima de la comunidad, bajo el supuesto muy restrictivo de que todas las personas tienen idénticos gustos y rentas, y en el que previamente ha actuado el principio de “votación con los pies” de Tiebout.
- El modelo, que consta de tres pasos, permite considerar la presencia de economías de escala.



TEMA 28.

3. EL REPARTO DE COMPETENCIAS DE GASTO. EL TAMAÑO DE LA COMUNIDAD.

1. El primer paso del modelo implica la **elección de la dimensión óptima de la jurisdicción para un nivel dado de servicio** (Gráfico 1)
 - Considerando la existencia de *costes de aglomeración*, la dimensión óptima de la comunidad vendrá dada por el punto donde se igualen los ahorros marginales con los costes de aglomeración marginales.
 - Considerando la existencia de *costes de congestión* (ya que la calidad del servicio disminuye al aumentar el número de usuarios), el tamaño de la comunidad aumentará al hacerlo el nivel de provisión del bien o servicio público.
2. En el segundo paso se trata de **determinar el nivel óptimo del servicio para una dimensión dada de grupo** (Gráfico 2).
3. En el tercer paso se realiza una **combinación de las consideraciones sobre dimensión óptima y nivel del servicio** (Gráfico 3).

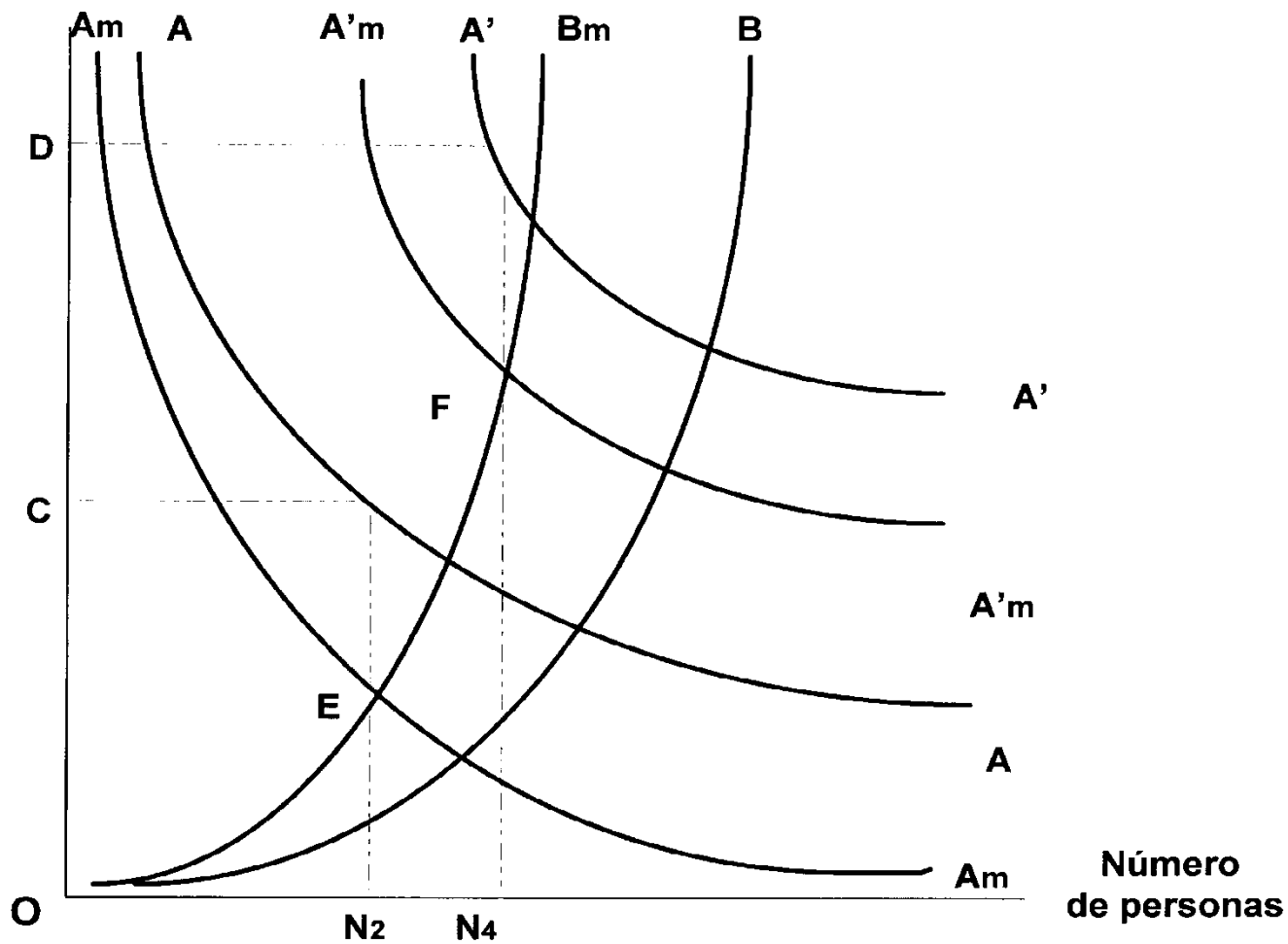


TEMA 28.

3. EL REPARTO DE COMPETENCIAS DE GASTO. EL TAMAÑO DE LA COMUNIDAD.

GRAFICO 3

Coste Total
per Cápita



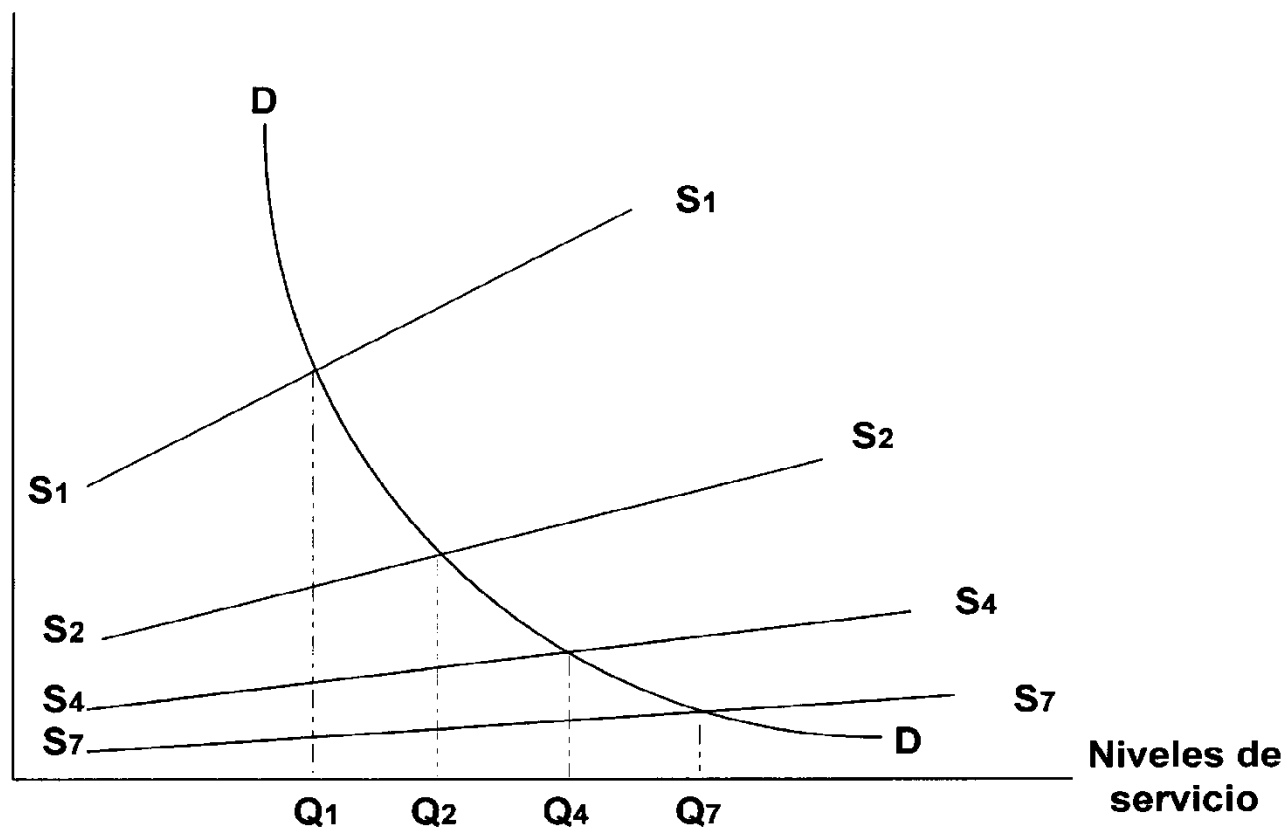


TEMA 28.

3. EL REPARTO DE COMPETENCIAS DE GASTO. EL TAMAÑO DE LA COMUNIDAD.

GRAFICO 4

Coste Unitario
per capita



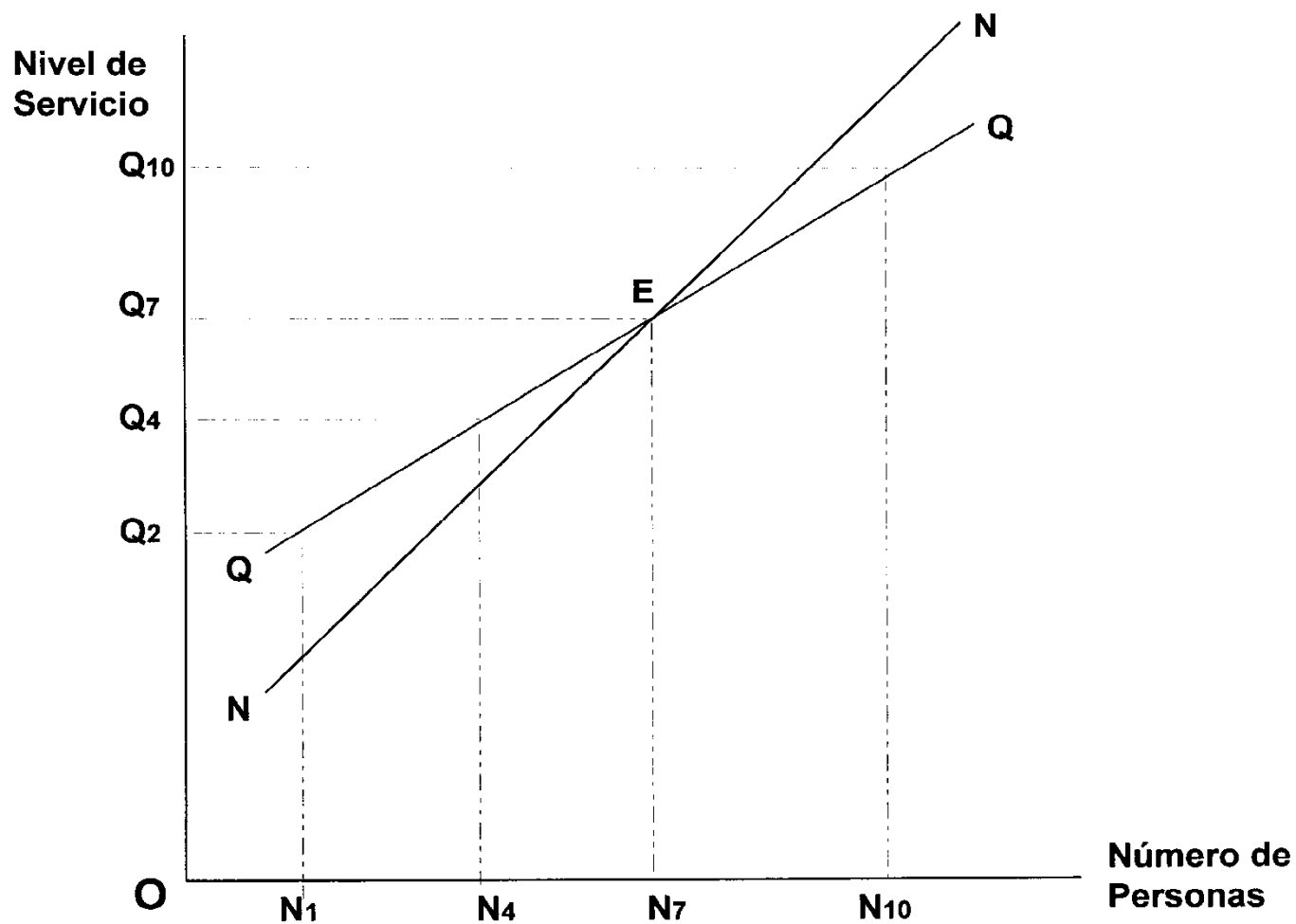
Niveles de
servicio



TEMA 28.

3. EL REPARTO DE COMPETENCIAS DE GASTO. EL TAMAÑO DE LA COMUNIDAD.

GRAFICO 5





TEMA 28.

3. EL REPARTO DE COMPETENCIAS DE GASTO. EL TAMAÑO DE LA COMUNIDAD.

Limitaciones del modelo:

- 1. Limitación ética**, puesto que el concepto de área beneficiada se deriva en último término del principio de beneficio, que choca con el de capacidad de pago recogida en muchas Constituciones.
- 2. Limitación de eficiencia**, puesto que el óptimo de producción en función de la población beneficiada no tiene por qué coincidir con el óptimo en función de la estructura de costes, lo que deriva en la necesidad de intervención del Gobierno central.
Adicionalmente, los diferentes factores de producción tienen un diferente grado de movilidad espacial. En el caso de la fuerza de trabajo, debe tenerse en cuenta el derecho de las personas a escoger su lugar de residencia.
- 3. Deben tenerse en cuenta las formas de recaudación de los tributos en los niveles subcentrales.**



TEMA 28.

3. EL REPARTO DE COMPETENCIAS DE GASTO. EL TAMAÑO DE LA COMUNIDAD.

4. Existencia de otros costes:

- *Costes de señalización*, que hacen referencia a las acciones de los ciudadanos destinadas a influir en el nivel y tipo de suministro de los servicios públicos (las votaciones y los grupos de presión).
- *Costes de organización*, que son los costes administrativos asociados al establecimiento de jurisdicciones, la selección, implantación y supervisión de las políticas, y los relacionados con la coordinación entre jurisdicciones.

Debe tenerse en cuenta también que la dimensión se puede ver afectada por el hecho de que las jurisdicciones pueden determinar el nivel de provisión de los servicios públicos y son libres de contratar a empresas privadas de tamaño suficientemente grande, para aprovecharse de las economías de escala.

5. La argumentación teórica suele razonar sobre dos niveles de Hacienda, no siendo tan fácil trasladar la discusión a tres niveles diferentes (Gobierno central, autonómico y local), sin olvidar que los límites geográficos de cada nivel suelen estar influidos por factores históricos, geográficos, étnicos y culturales.



TEMA 28.

4. DESCENTRALIZACIÓN, EFICIENCIA Y DISPARIDADES REGIONALES.

- **Descentralización y crecimiento económico.**
 - Los resultados de Gemmell, Kneller y Sanz (2009), con datos de los países de la OCDE, muestran que la descentralización del gasto público disminuye el crecimiento económico mientras que la de los ingresos lo aumenta.
 - En consecuencia, la implicación en materia de política económica sería la de reducir las transferencias de los gobiernos centrales a los sub-nacionales al mismo tiempo que se incrementa la co-responsabilidad de los regionales en la recaudación de los impuestos. Esta conclusión no varía cuando se emplean diferentes medidas de descentralización fiscal o cuando se tiene en consideración la elevada correlación entre los gastos e ingresos de las administraciones locales.
 - Rodríguez-Pose y Bwire (2004) ya habían comprobado con datos de seis países, entre ellos España, que la descentralización no está asociada a un mayor crecimiento.



TEMA 28.

4. DESCENTRALIZACIÓN, EFICIENCIA Y DISPARIDADES REGIONALES.

- **Descentralización y eficiencia.**

- Un trabajo de Rodríguez-Pose, Tijsmstra y Bwire (2009, *Environment and Planning*) comprueba que la descentralización ha coincidido con un aumento en los gastos corrientes, a costa de los gastos de capital, lo que no ha impedido una mejora de la eficiencia en aquellos países, como España, en los que el proceso de descentralización ha sido de abajo hacia arriba, al ser liderado por las regiones. Lo contrario sucede cuando el proceso de descentralización ha sido de arriba hacia abajo, como Méjico y la India, un proceso liderado por el G. Central.

- **Descentralización y disparidades regionales.**

- Los resultados de Rodríguez-Pose y Ezcurra (2009; *IMDEA WP 04*) ponen de relieve que la descentralización no afecta a las disparidades regionales (incluso puede reducirlas) en los países con niveles de renta alta (entre ellos España), pero las aumenta en los países de nivel de renta media y baja .