## LA REDISTRIBUCION LOCAL EN LOS PAISES DE NUESTRO ENTORNO

### Javier SUAREZ PANDIELLO

La articulación de unas relaciones fiscales intergubernamentales correctas, en el sentido de minimizar tensiones politicas y maximizar el logro de los objetivos de equidad y eficiencia que debe inspirar toda acción tomada en el campo de la economía del sector público, plantea, como requisito indispensable, una delimitación competencial o de funciones entre los distintos niveles de gobierno que concurren en el marco de un sistema descentralizado.

Dada la división de responsabilidades político-administrativas que tienen lugar en el mundo de los países desarrollados, en los que generalmente convive la Administración central del Estado con otros niveles inferiores (en el sentido territorial del término), se trata de atribuir a cada nivel de gobierno las funciones que mejor pudiera desarrollar, dadas sus dimensiones territoriales o espaciales, sus limitaciones legales o constitucionales y el comportamiento esperado de los individuos desde sus diversas ópticas (como consumidores-demandantes, como votantes-electores o como políticos-gestores).

El enfoque más influyente para el análisis de este tipo de problemas tiene su origen en las aportaciones pioneras de hacendistas como Tiebout, Musgrave y Oates. La ortodoxia que emana de dichas aportaciones nos muestra cómo las haciendas subcentrales deberian comportarse exclusivamente como haciendas de servicios, limitándose a cumplir con la función musgraviana de asignación y evitando conductas beligerantes respecto a la redistribución de la renta o a la estabilización económica, funciones estas para cuyo desarrollo ocuparia una mejor posición, en términos de ventajas comparativas, la hacienda central.

Sin embargo, aun cuando se admite en gran medida la superioridad de la dirección estatal, no han faltado voces que reclaman un cierto grado de beligerancia por parte de los entes regionales y locales, bien en apoyo de políticas suprarregionales, como agentes de gasto al servicio del poder estatal, o bien como agentes subsidiarios en aquellos objetivos no alcanzados por éste.

En este contexto, el objetivo de esta nota es únicamente mostrar una aproximación a las actitudes redistributivas de las localidades encuadradas en un grupo de países de nuestro entorno inmediato, sobre la base de una serie de hipótesis previamente fija-

En este sentido, los países a examinar serán seis estados relevantes pertenecientes a la Comunidad Económica Europea, de los cuales cinco son estados unitarios (Bélgica, Dinamarca, Francia, Italia y Gran Bretaña) y uno (República Federal Alemana) es un estado federal. Además, dado el relativo grado de indefinición que todavía hoy se mantiene en nuestro país acerca del grado de profundidad deseable en materia de descentralización administrativa, se incluye también la experiencia de otros estados no comunitarios (Austria, Canadá, Suiza y Estados Unidos) cuyo común denominador consiste en estructurarse como estados federales.

En consecuencia, la muestra a observar está constituida por diez países desarrollados, con sistemas de gobierno democráticos e instituciones económicas de corte capitalista, y con un peso importante del sector publico en la economía nacional.

En cuanto a las hipótesis de trabajo en relación con las políticas redistributivas, cabria señalar lo siguiente: a) Desde la óptica de los ingresos, consideraremos que un gobierno local pretende actuar beligerantemente en el campo redistributivo cuando en su estructura fiscal propia tengan un peso relevante la imposición sobre la renta, sobre los beneficios o sobre las ganancias de capital, dado que son éstos los tributos que mejor se acomodan al principio de capacidad de pago, puesto que otros impuestos locales, y en particular el impuesto sobre la propiedad, ofrecen serias dudas acerca de la progresividad de su incidencia efectiva.

b) En relación con el gasto público, supondremos una intención deliberadamente redistributiva a aquellas localidades en las cuales tengan un peso importante servicios públicos tradicionalmente considerados como bienes preferentes, tales como la educación, la sanidad o la asistencia social.

El cuadro n.º 1 expone la participación porcentual de cuatro categorías de tributos en la fiscalidad propia de las localidades. Por lo que respecta a la imposición sobre la renta, se observa que las localidades de seis de los diez países de la muestra utilizan en alguna medida, esta figura tributaria de carácter más claramente distributivo. Sin embargo, la discrecionalidad de las autoridades locales no es la misma en todos los casos. Así, mientras en Alemania esta recaudación procede de una participación en el impuesto federal, con lo que dificilmente se puede encontrar un interés explicito de carácter redistributivo en el nivel local de gobierno, en Dinamarca, Suiza y Estados Unidos existen impuestos locales independientes, y en Bélgica e Italia adoptan la forma de recargos sobre el impuesto estatal. En cualquier caso, y pese a la limitación a la progresividad existente en el campo local,

#### CUADRO N.º 1

#### ESTRUCTURA DE LA FISCALIDAD PROPIA DE LOS ENTES LOCALES - 1984

	The second second	The second second	The Real Property lies and the least of the	STATE OF TAXABLE PARTY.	A SHAPE WATER					
	Bélgica	Dinamarca	Francia	Italia (°)	Gran Bretaria	RFA	Australia	Canadá	Suiza	EEUU
Impuestos sobre la renta, beneficios y ganancias de capital	81,00	93,46	_	34,53		85,11	_	_	86,88	5,85
Impuestos sobre la propiedad	_	6,39	35,87	32,33	100	14,16	100	97,97	12,77	75,03
Impuestos sobre bienes y servicios.	12,61	0,14	8,81	31,75	-	0,73	-		0,35	19,12
Otros impuestos	6,39	0,01	55,44	1,39	_	_	_	2.03	_	_

(\*) Incluye nivel regional de gobierno.

Fuentes: FMI (1987), EUROSTAT (1987) y Suárez Pandiello (1989).

# CUADRO N.º 2

## ESTRUCTURA DEL GASTO LOCAL POR FUNCIONES - 1984

	Bélgica	Dinamarca	Francia (*)	Italia	Gran Bretaña	RFA	Australie	Canadá	Suze	EEUU
Servicios públicos generales	_	3,99	14.03	-	2,58	7,14	22,72	5,99	9,08	5,21
2. Defensa.	-	80,0	_	_	0,03	-	_	_	1,85	_
3. Orden público y seguridad ciu-										
dadana	_	0,45	2,37	_	10,26	2,89	1,69	8,11	4,46	8,88
4. Educacion		13,16	13,20	-	34,10	10,72	0,46	41,32	22,65	43,81
5. Sanidad	_	16,03	3,07	_	_	13,55	2.06	5,82	14.36	8,43
6. Seguridad social y bienestar.	_	49,52	18,02	_	14.32	21,94	2,75	3.66	8,75	8,05
7. Viviendas y servicios comunita-						,	-1.0	0,00	0,10	0,00
rios	_	3,42	15,36	_	16,74	15,74	14,75	8,72	10.98	2,41
8. Servicios recreativos, culturales										
y religiosos	-	3,08	7,98	****	4,40	6,38	15,32	6,19	6,28	2,88
12. Transporte y comunicaciones.	-	3,96	13,29	-	6.74	7.84	29.39	9.78	9,47	6,49
9, 10, 11 y 13. Otros servicios eco-										
nómicos	-	4,98	6,02	-	1,95	5,35	3,68	1,01	3,15	2,30
14. Otros gastos	-	1,33	6.66	_	8,78	8,45	7.18	9,80	8.97	11,54

(\*) Año 1983.

Fuentes: FMI (1987) y Suarez Pandiello (1989).

ya que los impuestos locales suelen ser de tipos proporcionales, se puede hablar de actitudes al menos moderadamente redistributivas, a nivel local, principalmente en Bélgica, Dinamarca y Suiza.

Más importante es, si cabe, la redistribución llevada a cabo en los países de nuestro entorno a través del gasto público. En este sentido, el cuadro n.º 2 contiene la clasificación funcional del gasto local en los países de la muestra, en términos porcentuales, para el año 1984. A efectos clarificadores, he reelaborado la información recogida en este cuadro sobre la base de considerar que una función desempeñada por el sector público local es importante, o resulta representativa, cuando el porcentaje de recursos totales destinados a ella es superior a la media aritmética correspondiente al total de las funciones. Es decir, puesto que examinamos once funciones de gasto, si el porcentaje (p) destinado a una función es

$$p > 9,09 = \frac{100}{11}$$

entonces diremos que el valor es representativo, y en el cuadro n.º 3 aparecerá la inscripción sí relativa a dicha función y país El cuadro n.º 3 así construido nos muestra cómo la función educativa es representativa en siete de los ocho países para los que existen datos, y otras funciones relacionadas con la provisión de bienes preferentes, con importantes componentes redistributivos, como son la de seguridad social y bienestar, y la de sanidad, también presentan cierta relevancia.

A la vista de estos datos ¿qué cabe decir del caso español? En nuestro país, el componente redistributivo de las actuaciones locales es sustancialmente inferior al observado, en general, en los países de la muestra.

CUADRO N.º 3

#### FUNCIONES REPRESENTATIVAS DEL GASTO LOCAL EN 1984

	Belgica	Dinamerca	Francia (')	Iletia	Gran Bretana	RFA	Australia	Canada	Suiza	EEUU
Servicios públicos generales	_	NO	SI		NO	NO	SI	NO	NO	NO
2. Defensa	_	NO	NO		NO	NO	NO	NO	NO	NO
Orden público y seguridad ciu- dadana	-	NO	NO		SI	NO	NO	NO	NO	NO
4. Educación	-	SI	SI	-	SI	SI	NO	SI	SI	SI
5. Sanidad	_	SI	NO	_	NO	SI	NO	NO	SI	NO
6. Seguridad social y bienestar.	_	SI	SI	_	SI	SI	NO	NO	NO	NO
7. Viviendas y servicios comunita-		NO	SI	_	SI	SI	SI	NO	SI	NO
Servicios recreativos, culturales y religiosos	_	NO	NO	_	NO	NO	SI	NO	NO	NO
12. Transporte y comunicaciones.	_	NO	SI	_	NO	NO	SI	SI	SI	NO
9, 10, 11 y 13. Otros servicios eco- nomicos	_	NO	NO	_	NO	NO	NO	NO	NO	NO
14. Otros gastos	-	NO	NO	_	NO	NO	NO	SI	NO	SI

(\*) Año 1983.

Fuente: Suarez Pandiello (1989).

#### CUADRO N.º 4

#### ESTRUCTURA DEL GASTO LOCAL POR FUNCIONES EN ESPAÑA - 1987

	Ayuntamientos	D putaciones (*)	Total Entes Locales	Funciones representativas (Total Entes)
Servicios generales	25,56	11,23	18,20	SI
Educación	4,73	4,28	3,94	NO
Sanidad	1.49	19,17	5,22	NO
Pensiones y asistencia social	6,51	9,73	6,87	NO
/ivienda y bienestar comunitario	32.92	13,05	23,40	SI
Otros servicios comunitarios y sociales	11.54	7,60	9,14	NO
Servicios económicos	5,13	13.88	6.45	NO
Deuda e indeterminados	12,12	21,06	26,78	SI

<sup>(\*)</sup> Sólo régimen común (incluye también Cabildos Insulares).

Fuentes: DGCHT (1987) y Suarez Pandiello (1989).

#### CHADRO Nº 5

#### **GASTO LOCAL POR FUNCIONES - 1984**

	Dinamarca	Françia (*)	Gran Bretana	RFA	Australia	Canadá	Suiza	EEUU	España (**)
Gastos redistributivos	78,71	34,29	48,42	46,21	5,27	50,80	45,76	52,59	16,03
Otros gastos	21,29	65,71	51,58	53,79	94,73	49,20	54,24	47,71	83,97

<sup>(\*)</sup> Año 1983.

Fuente: Elaboración propia a partir de los cuadros 2 y 4.

Desde la óptica de los ingresos, la fiscalidad local española se basaba, hasta ahora, en tributos herederos de la viela imposición estatal de producto, tributos, por lo tanto, de naturaleza real u objetiva y de dudosa progresividad efectiva. El intento de incorporar una figura tributaria de corte progresivo, cual era el recargo sobre la cuota líquida del IRPF, fracasó por errores de diseño, al ser declarado inconstitucional, y de los polvos de la ofensiva política contra un tributo precipitado y erróneamente generado surgieron los lodos del entierro definitivo, en la nueva Ley de Financiación Local, de la única figura que, a mi juicio, podia cumplir una importante función equitativa.

Las nuevas figuras tributarias surgidas de la reciente Ley Reguladora de las Haciendas Locales, si bien simplifican notablemente el campo de la fiscalidad local, se muestran continuistas en cuanto a la bases a gravar. Sin embargo, la mayor discrecionalidad que la nueva ley concede a las localidades para determinar sus ingresos (via variaciones en los tipos de gravamen) supone un loable intento de incrementar sus responsabilidades políticas.

Por lo que se refiere al gasto público, tampoco se puede decir que el comportamiento de las localidades españolas sea muy dado a veleidades redistributivas.

El cuadro n.º 4 recoge la clasificación funcional del gasto local español, según los Presupuestos del año 1987 y diferen-

ciando ayuntamientos y diputaciones. Del mismo modo, se pueden observar las funciones representativas (para el total de entes locales), definidas de un modo análogo al utilizado en el cuadro n.º 3; es decir, según la media aritmética correspondiente al total de las funciones. Dado que únicamente utilizamos ocho funciones para el caso español, el porcentaje mínimo necesario para considerar la función representativa será el 12,5 por 100.

Según el citado cuadro n.º 4, carecen de representatividad las tres funciones que considerábamos especialmente redistributivas (educación, sanidad y asistencia social). Unicamente las diputaciones juegan un papel significativo en materia sanitaria, dadas sus competencias en materia hospitalaria (tanto de carácter general como de asistencia psiquiátrica), papel no refrendado si tomamos conjuntamente a la totalidad de los entes locales, en cuyo caso sólo son representativos los gastos destinados a servicios generales (funcionamiento burocrático), vivienda y bienestar comunitario (urbanización) y deuda e indeterminados (herencia de sistemas financieros insuficientes).

El cuadro n.º 5, elaborado a modo de resumen global, segrega los gastos redistributivos -definidos como suma de los porcentajes destinados a educación, sanidad, y asistencia y seguridad social- del resto de los gastos públicos. En él se observa cómo, exceptuando a Australia, en todos los países de la muestra internacional

utilizada la redistribución local vía pasto es sensiblemente superior a la del caso español. España y Australia serian, en este sentido, los paises más «ortodoxos» a la luz de la teoría de la descentralización fiscal.

Como conclusión, cabría indicar que, pese a la fuerza de las razones en favor de la centralización de la función distributiva en un contexto de federalismo fiscal, la experiencia de los países de nuestro entorno nos muestra cómo las autoridades locales intentan ir más allá de la mera provisión de bienes y servicios neutrales respecto de la distribución de la renta, y acentúan la prestación de bienes preferentes, tales como la educación, la sanidad y la asistencia social, con fuertes componentes redistributivos. Avanzar por ese camino, poco surcado por las localidades españolas, como muestran los datos aportados, representa un nuevo reto de homogeneización con los países de nuestra área de influencia.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

DIRECCION GENERAL DE COORDINACIÓN CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES (DGCHT) (1987): Presupuestos de las Corporaciones Locales, Madrid.

EUROSTAT (1987): General Government Accounts and Sta-tistics (1970-1984), Luxemburgo.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI) (1987). Government Finance Statistics Yearbook.

SUAREZ PANDIELLO, J. (1989): «Las haciendas locales a la luz de la experiencia in Pública, n.º 2. ternacional», en Revista de Econ