

UNA NOTA SOBRE LA DESCENTRALIZACION DEL GASTO PUBLICO ENTRE LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO EN ESPAÑA

Antoni CASTELLS *

Universidad de Barcelona

La existencia de sistemas con diferentes niveles de gobierno plantea dos cuestiones de estudio fundamentales, desde el punto de vista haciendístico o del federalismo fiscal: la del peso relativo de cada uno de los niveles y la de la estructura de su hacienda. Este trabajo trata de realizar una aproximación descriptiva al primero de estos temas. Para ello se examinan las medidas más adecuadas del grado de centralización del gasto público y la situación existente en España en relación con otros países. Como principal conclusión podría señalarse que el peso del gobierno central en España es todavía elevado. También cabe anotar, como tendencia general, que la participación de los gobiernos sub-centrales en el consumo público e inversión es bastante superior que en gasto total.

1. Introducción

El proceso de implantación de una nueva estructura territorial del sector público en España suscita, desde el punto de vista hacendístico o financiero, dos tipos de problemas distintos que, en ocasiones, se tienden a confundir, lo que conduce a no pocas dificultades a la hora de extraer conclusiones. Por una parte, existe una cuestión de grado de centralización del sector público. Es decir, se trata de valorar cuál es el peso de los distintos niveles de gobierno —medido con un indicador que se juzgue como aceptable— que se debería considerar deseable. Por otra parte, existe una cuestión de financiación de los niveles de gobierno subcentrales. Es decir, existe el problema de determinar cuál es el modelo de hacienda que deben tener los gobiernos territoriales de ámbito intermedio y los gobiernos locales; y, en especial, de precisar cuál debe ser el peso que se atribuya a las distintas modalidades de financiación: tributos propios, participación en tributos del Gobierno Central, subvenciones de carácter general y subvenciones condicionadas.

Se trata de dos cuestiones distintas, que no se deberían confundir si se desea profundizar en el análisis y detectar cuáles son, realmente, los problemas que aparecen en cada uno de estos campos. El grado de descentralización puede ser

* Agradezco los comentarios y sugerencias que han realizado a un primer borrador de este trabajo mis compañeros de departamento universitario, así como las observaciones de un evaluador anónimo. Naturalmente, sin embargo, todas las insuficiencias y limitaciones que en el mismo se contienen son de la exclusiva responsabilidad del autor.

insatisfactorio por reducido y, en cambio, puede existir una estructura de hacienda de los gobiernos sub-centrales que cumpla con todos los requisitos necesarios. O al revés, puede suceder que exista un grado de descentralización plenamente satisfactorio y que, sin embargo, los gobiernos regionales y locales dispongan de una hacienda poco autónoma e inadecuada. Son, pues, dos tipos de problemas que no tienen por que ir acompañados ni tienen por que evolucionar en la misma dirección.

En España, por ejemplo, se asiste en estos momentos a una situación que evoluciona con una cierta rapidez, en la que se ha alterado sustancialmente el peso de los distintos niveles de gobierno y se han establecido mecanismos de financiación, en algunos casos de marcado carácter provisional, de los gobiernos sub-centrales. Un diagnóstico rápido debería conducir a afirmar, en primer lugar, que el grado de centralización es, según todas las impresiones, todavía excesivamente elevado de acuerdo con la situación existente en otros países y con los objetivos establecidos como deseables y, en segundo lugar, que la hacienda de los gobiernos regionales (autonómicos) y de los gobiernos locales no es la más adecuada para garantizar unos objetivos de autonomía, suficiencia y solidaridad, que parecen generalmente aceptados.

Es evidente que esta doble deficiencia no se produce de una manera semejante en los gobiernos regionales y en los gobiernos locales. Más bien se trata, por el contrario, de dos procesos que muestran acusados contrastes. Aunque todavía se está lejos del objetivo que se podría considerar deseable, los gobiernos autonómicos han alcanzado un importante nivel presupuestario en pocos años. Incluso se podría afirmar que en algunos casos —allí donde se han transferido las competencias del INSALUD— se está cerca de alcanzar el techo previsible. Sin embargo, su estructura de financiación es claramente defectuosa porque reposa excesivamente en las subvenciones procedentes del Gobierno Central y, dentro de éstas, en las condicionadas. En cambio, los gobiernos locales han visto frenado en los últimos años el aumento de su importancia relativa en el conjunto del sector público; y su hacienda también adolece de graves defectos, si bien en este caso por razones contrapuestas a las apuntadas en relación con los gobiernos autonómicos, puesto que depende en demasía de unos tributos propios escasamente flexibles.

De entre los numerosos temas que, como se puede apreciar, deben ser objeto de estudio y de reflexión, esta breve nota tiene el propósito de examinar, exclusivamente, la distribución del gasto público entre diferentes niveles de gobierno en España, a la luz de la experiencia internacional y de los horizontes que en alguna ocasión se han establecido como objetivo deseable. El estudio del peso de los distintos niveles de gobierno, o del grado de centralización plantea, como es sabido, numerosos problemas sobre la medida más adecuada a emplear e, incluso, sobre el propio concepto de ratio de centralización¹. Pero existen algunos valores asumidos desde los cuales parece aconsejable partir.

¹ *Vid.* Bird (1984), págs. 15-21. Entre otras cuestiones, hay que tener en cuenta que el ratio de grado de centralización constituye una medida indicativa del peso de los diferentes niveles de gobierno, pero no es un exponente unívoco e incuestionable de la capacidad de

De acuerdo con ello, en primer lugar, se va a tratar de demostrar que habitualmente las comparaciones entre ratios de centralización del gasto público se realizan sobre cálculos de gasto total; en segundo lugar, que empleando este concepto y magnitudes homogéneas, la estructura del sector público en España es todavía fuertemente centralizada; y en tercer lugar, que si se emplearan otros conceptos de gasto, como el consumo público y la formación bruta de capital (con el fin de eliminar gastos típicos del Gobierno Central como las transferencias a otros niveles de gobierno, las pensiones y los intereses de la deuda), el ratio de centralización disminuiría en España, pero también disminuiría lógicamente en los otros países.

El fin de esta nota es, además, alertar sobre comparaciones realizadas empleando magnitudes no homogéneas. Es lo que ocurre, por ejemplo, si se compara una situación objetivo (el ya tópico 50 por 100 - 25 por 100 - 25 por 100) definida a partir del peso de los distintos niveles de gobierno en el gasto público total con la situación existente en España, estimada a partir del peso de los distintos niveles de gobierno en el consumo público. Se trata, obviamente, de una comparación inadecuada. Si se utiliza el gasto público total (cuya distribución, en algunos países es del orden del 60 por 100 - 20 por 100 - 20 por 100, o del 65 por 100 - 20 por 100 - 15 por 100, y en algunos se acerca al 50 por 100 - 25 por 100 - 25 por 100), en España la situación es aún muy distinta, como luego se pondrá de manifiesto. Si se utiliza el consumo público, en España se puede estar más, o menos cerca de esta distribución (todavía queda lejos, como luego se verá), pero los que presentan una estructura muy distinta son, entonces, otros países donde ésta es mucho más descentralizada.

2. Definición del grado de centralización del gasto público

El cálculo del peso de los distintos niveles de gobierno en el total del gasto público puede realizarse —y así se suele hacer habitualmente— empleando el gasto total como magnitud más apropiada para definir el gasto público. Este es el criterio seguido, sin ir más lejos, por Pommerehne², Breton-Scott³ y Bird⁴ al realizar comparaciones entre distintos países, por Harriss⁵, Buchanan-Flowers⁶, Maxwell⁷,

decisión o «poder» de cada uno de ellos. Por una parte, porque las magnitudes empleadas no siempre son comparables; por otra, porque existe un tipo de facultades —reguladoras o legislativas— que sin tener un reflejo cuantitativo inciden significativamente en el poder real de cada nivel de gobierno. Como señalan Fratianni-Spinelli (1982), esta medida de la actividad gubernamental «es incompleta, puesto que excluye el impacto de leyes y regulaciones sobre el gasto privado», pág. 242.

² Pommerehne (1977), pág. 307.

³ Breton-Scott (1978), pág. 27.

⁴ Bird (1984), págs. 11-12.

⁵ Harriss (1974), pág. 117.

⁶ Buchanan-Flowers (1975), pág. 45.

⁷ Maxwell (1977), pág. 176.

Maxwell-Aronson⁸, Gardner⁹, Musgrave-Musgrave¹⁰ y Rubinfeld¹¹ al tratar esta cuestión para Estados Unidos, por Robinson-Cutt¹², Hayes¹³ y Bird¹⁴ al hacerlo para el Canadá, por Spahn¹⁵ y Zimmermann¹⁶ para la República Federal de Alemania, por Wade¹⁷ y Mathews¹⁸ para Australia y por Bieri¹⁹ y Weber²⁰ para Suiza; por citar sólo algunos ejemplos significativos.

Con ello no se quiera dar a entender que otras definiciones de gasto público no puedan ser utilizadas. No hay duda de que todos los indicadores tienen ventajas e inconvenientes.

Pero parece claro que algunas ventajas sustanciales debe tener el gasto público total (que incluye tanto el que se materializa en forma de demanda de consumo público o de formación bruta de capital por parte de las administraciones públicas, como el que se canaliza en forma de diversas modalidades de transferencias o de intereses de la deuda) cuando es tan normalmente empleado en los estudios realizados por distintos autores.

La principal ventaja de la utilización del gasto público total es que da una imagen bastante exacta del peso global de cada nivel de gobierno. Permite apreciar su dimensión en las distintas formas en que se ejerce la actividad gubernamental. Si se excluyeran todos los gastos por transferencias, una parcela importante de esta actividad no sería contemplada. Incluso la eliminación de las transferencias a otros niveles de gobierno plantea problemas. Es cierto que su inclusión en el gasto total conduce a la duplicación de una parte del mismo, que aparece contabilizada dos veces: una vez como gasto del gobierno subvencionador y otra como gasto del gobierno receptor de la subvención. Pero la eliminación de esta magnitud del gasto del gobierno que realiza la transferencia —como podría, tal vez, sugerirse— proporcionaría una imagen un tanto distorsionada de la realidad, puesto que se obtendría el grado de centralización con independencia de la forma de financiación de los gobiernos sub-centrales.

Hay que admitir, a este propósito, que el tratamiento que deben merecer las subvenciones intergubernamentales es una cuestión especialmente compleja. Las posibilidades existentes son numerosas aun cuando, repitámoslo, generalmente suelen ofrecerse cifras brutas y, en caso de proceder a ofrecer magnitudes netas de las transferencias intergubernamentales, no existe precisamente el criterio generalizado de deducir éstas del gasto del gobierno subvencionador sino, más bien, de

⁸ Maxwell-Aronson (1977), pág. 15.

⁹ Gardner (1978), págs. 80, 295 y 355.

¹⁰ Musgrave-Musgrave (1980), pág. 542.

¹¹ Rubinfeld (1983), pág. 207.

¹² Robinson-Cutt (1973), pág. 196.

¹³ Hayes (1977), págs 152-153.

¹⁴ Bird (1979), págs. 15 y 109-111.

¹⁵ Spahn (1977), pág. 199.

¹⁶ Zimmermann (1981), pág. 7.

¹⁷ Wade (1974), págs. 37 y 46.

¹⁸ Mathews (1982), pág. 164.

¹⁹ Bieri (1979), págs. 46-47.

²⁰ Weber (1985), págs. 7 y 28.

realizar los cálculos siguiendo los dos criterios posibles²¹ e, incluso, de deducirlas sólo el gobierno receptor²² o de los dos a la vez²³.

Naturalmente todo lo que se ha dicho en las líneas anteriores no significa que no puedan realizarse otros cálculos que sin duda también ofrecen su interés. Así, los ratios de participación de los distintos niveles de gobierno en el consumo público, o en el gasto total neto de transfencias²⁴, son también indicadores de indudable utilidad. Pero, en cualquier caso, resulta obvia la necesidad de mantener la homogeneidad de las comparaciones. Es decir, la necesidad de emplear ratios calculados a partir de unas bases semejantes de aquellas que se utilizan como punto de referencia.

Parece evidente, pues, la corrección de utilizar como cifras de referencia más adecuadas, al establecer un determinado objetivo de descentralización, las de gasto total. Esta resulta ser, además, la opción elegida en el caso español, según se desprende del Informe de la Comisión de Expertos cuando señala que «desde la situación de una hacienda centralizada que canaliza el 80 por 100 del gasto público total frente a un 20 por 100 en las haciendas locales, al final del proceso autonómico la hacienda del Estado llevará a cabo solamente algo más del 50 por 100 del gasto total, distribuyéndose el otro 50 por 100 por partes aproximadamente iguales entre las Comunidades Autónomas y las haciendas locales»²⁵.

3. Distribución por niveles de gobierno del gasto público

La homogeneidad de las cifras empleadas es, pues, imprescindible en las comparaciones internacionales. Por tanto, si se afirma, por ejemplo, que el objetivo de descentralización del gasto en España es una situación similar a la de algunos países federales (como la República Federal de Alemania, Austria, Canadá, Australia o Suiza), para saber dónde estamos y dónde queremos ir, es preciso comparar magnitudes homogéneas.

Si se considera, por ejemplo, que el objetivo —nada irrealizable de acuerdo con la situación existente en países federales que podrían servir de referencia— es alcanzar un grado de descentralización del gasto público semejante al de estos países (cuadro 1), el gasto total del Gobierno Central debería representar el 55 por 100 - 60 por 100 del total de las administraciones públicas, los gobiernos regionales el 20 por 100 - 25 por 100 y los gobiernos locales el 15 por 100 - 20 por 100. Otros objetivos serían igualmente aceptables, naturalmente; pero si se utiliza el gasto público total como magnitud de referencia, los porcentajes deberían situarse aproximadamente en cifras de este orden. Y viceversa, porcentajes de este

²¹ Este es el procedimiento seguido, por ejemplo, por Hayes (1977), págs. 152-153, Maxwell (1977), pág. 176, Maxwell-Aronson (1977), pág. 15, Musgrave-Musgrave (1980), pág. 542, Pommerehne (1977), pág. 307 y Rubinfeld (1983), pág. 207.

²² Zimmermann (1981).

²³ Bird (1979).

²⁴ *Vid.*, por ejemplo, Wade (1974), págs. 37 y 46, y Mathews (1982), pág. 164.

²⁵ Informe de la Comisión de Expertos (1981), pág. 11.

CUADRO I
Participación de los distintos niveles de gobierno en el gasto total del sector público (en porcentajes) (1)/(2)

	I			II		
	C	S	L	C	S	L
Australia (1982)	59,75	35,11	5,14	62,23	...	37,77
Austria (1982)	69,47	13,15	17,38
Canadá (1982)	43,19	39,67	17,14	43,02	36,43	20,55
España (1981)	87,81	2,70	9,49	88,69	...	11,31
Estados Unidos (1982)	58,63	21,71	19,66
Francia (1982)	84,53	—	15,47	84,22	—	15,78
Reino Unido (1982)	75,97	—	24,03	77,00	—	23,00
República Federal de Alemania (1982)	57,97	24,85	17,18	61,09	25,23	13,68
Suecia (1982)	61,15	—	38,85	63,01	—	36,99
Suiza (1982)	47,08	30,19	22,73	52,82	27,86	19,32

Fuentes: I, *Government Finance Statistics Yearbook*, I. M. F. (vol. VIII, 1984); II, *National Accounts*, OCDE, 1984.

Notas: 1: C, Gobierno Central; S, gobiernos estatales (o regionales); L, gobiernos locales. 2: Se incluyen todos los gastos, independientemente de su naturaleza. Ello significa que el gasto del Gobierno Central incluye las transferencias de Seguridad Social, las transferencias a otros niveles de gobierno y los intereses de la deuda.

orden suponen, implícitamente, que se adopta el gasto público total como definición de gasto público.

¿Cómo podemos saber dónde estamos y dónde queremos ir en relación con este objetivo? Teniendo en cuenta, evidentemente, dos restricciones de método que parecería innecesario recordar. Primera: si es posible, resulta aconsejable estimar las cifras para España empleando la misma fuente que para los países que sirven de comparación; y, dentro de la misma fuente, utilizando los mismos conceptos. Segunda: en caso de resultar inevitable el empleo de otras fuentes, es conveniente estimar conceptos tan similares como resulte posible a los que se utilizan como punto de referencia.

Es obvio que si en lugar de utilizar el concepto de gasto que se ha empleado (es decir, el gasto total, que incluye transferencias e intereses de la deuda) se hubiera empleado otro, excluyendo estos componentes, los porcentajes se alterarían: el gasto del Gobierno Central, en los países que antes se han citado como posible referencia, disminuirá hasta porcentajes del 25 por 100 - 35 por 100 (en la República Federal de Alemania alcanzaría un porcentaje superior, del orden del 45 por 100), y el de los gobiernos sub-centrales se incrementaría en lógica correspondencia (cuadro 5). En este caso, no resultaría procedente comparar la situación objetivo inicial, obtenida empleando una definición de gasto que incluye transferencias e intereses de la deuda, con una situación actual que parte de la definición de otro concepto de gasto.

A partir de la utilización de una fuente homogénea (IMF o OCDE) resulta perfectamente posible establecer comparaciones entre España y otros países. Empleando cifras de gasto total para los años más recientes de los que existe información disponible (1981-1982), el peso del Gobierno Central suponía en España entre el 85 por 100 y el 90 por 100 del total de las administraciones públicas, mientras que en los países federales examinados, la mediana podría situarse entre el 50 por 100 y el 60 por 100 (cuadro 1).

Para realizar esta comparación se han utilizado cifras homogéneas, comparando conceptos similares tanto del ámbito de los agentes que integran los distintos

CUADRO 2

Participación de los distintos niveles de gobierno en el gasto total
(excluyendo las transferencias a otros gobiernos) (en porcentajes)

	C	S	L
Australia (1982)	52,80		47,20
Canadá (1982)	44,08	30,43	25,49
España (1981)	89,26		10,74
Francia (1982)	84,04	—	15,96
Reino Unido (1982)	74,13	—	25,87
República Federal de Alemania (1982) . .	63,20	22,28	14,52
Suecia (1982)	59,30	—	40,70
Suiza (1982)	55,84	24,81	18,35

Fuente: *National Accounts*, OCDE, 1984.

Nota: C, Gobierno Central; S, gobiernos estatales (regionales); L, gobiernos locales.

niveles de gobierno como de la naturaleza económica de las magnitudes de gasto público empleadas. El ámbito de agentes considerados se extiende al conjunto de administraciones públicas, incluyendo la Seguridad Social así como los organismos auxiliares, dentro del Gobierno Central. La definición de gasto público adoptada, por su parte, es el gasto público total, que incluye los intereses de la deuda y todo tipo de transferencias y pensiones²⁶.

La serie OCDE utilizada se termina, para España, el año 1981. Sin embargo, puede conciliarse con la del Banco de España una vez realizados, sin demasiadas dificultades, los oportunos ajustes (cuadro 3)²⁷. Ello permite prolongar la serie hasta el año 1984, siempre comparando magnitudes homogéneas. Según puede comprobarse, entre 1981 y 1984 el grado de centralización ha disminuido casi seis puntos, pasando de 87,78 por 100 a 81,97 por 100, según cifras del Banco de España, y de 88,68 por 100 a 82,61 por 100, según cifras de la Intervención General, pero todavía continúa siendo muy elevado, en relación con los porcentajes estimados para otros países.

CUADRO 3
Evolución del peso de los distintos niveles de gobierno en España
en el gasto público total (en porcentajes)

	I			II		
	C ¹	S	L ²	C ¹	S	L ²
1981	87,78 ³	1,80 ³	10,42 ³	88,68	11,32	
1982	86,07	2,91	11,02	88,61	11,39	
1983	83,95	5,34	10,71	84,37	6,58	9,05
1984	81,97	18,03		82,61	7,75	9,64

Fuentes: I, *Informe Anual*, Banco de España, 1983 y 1984; II, Intervención General de la Administración del Estado (1985).

Notas: C, Gobierno Central; S, gobiernos estatales (regionales); L, gobiernos locales. 1: el Gobierno Central incluye los organismos autónomos administrativos y la Seguridad Social. 2: Las fuentes utilizadas consideran la participación de los gobiernos locales en los impuestos del Estado (a través del Fondo de Cooperación Municipal, básicamente) como impuestos propios de los primeros. Si en lugar de este criterio se hubiera seguido el más usual de considerar que se trata de ingresos del Gobierno Central, por una parte, y de subvenciones de éste a los gobiernos locales, por otra, las cifras absolutas de ingresos y gastos de estos últimos no se hubieran alterado, pero hubieran aumentado las del Gobierno Central. Ello conduciría a un reajuste de todos los porcentajes a favor del Gobierno Central, que no altera significativamente los porcentajes ofrecidos en el cuadro, y cuya reproducción se omite. 3: La no coincidencia con los porcentajes que muestra el cuadro I (fuente II) obedece, exclusivamente, a la desconsolidación de los gobiernos sub-centrales.

Una primera conclusión es, pues, que si se utilizan cifras de gasto total, la distribución adecuada del peso de los distintos niveles de gobierno podría ser tal vez, a la luz de la situación de otros países, 50 por 100 - 25 por 100 - 25 por 100 (o quizás 60 por 100 - 20 por 100 - 20 por 100), pero en tal caso la situación

²⁶ Las estimaciones realizadas deduciendo del gasto total las transferencias a otros niveles de gobierno no alteran sustancialmente los ratios obtenidos (cuadro 2).

²⁷ OCDE y Banco de España utilizan exactamente la misma base de datos.

existente en España en 1984 todavía quedaba lejos de este objetivo, puesto que la estructura existente era del orden de 80 por 100 - 20 por 100 para el Gobierno Central y los gobiernos sub-centrales, respectivamente.

Este orden de porcentajes, por otra parte, no aparece sustancialmente alterado, teniendo en cuenta las distintas opciones, según se incluya o no la Seguridad Social en el Gobierno Central y según se deduzcan o no del gobierno subvencionador las transferencias destinadas a financiar otros niveles de gobierno (cuadro 4).

CUADRO 4
Participación de los distintos niveles de gobierno en el gasto público total en España en 1984 (miles de millones de pesetas)

		%
<i>Subcuadro 4.1</i>		
Gobierno Central ^{1 y 3}	8.405,5	82,61
Gobiernos autonómicos	788,8	7,75
Gobiernos locales	981,1	9,64
Total	10.175,4	100,00
<i>Subcuadro 4.2.</i>		
Gobierno Central ^{1 y 4}	7.840,8	81,58
Gobiernos autonómicos	788,8	8,21
Gobiernos locales	981,1	10,21
Total	9.610,7	100,00
<i>Subcuadro 4.3</i>		
Gobierno Central ^{2 y 3}	5.363,4	75,19
Gobiernos autonómicos	788,8	11,06
Gobiernos locales	981,1	13,75
Total	7.133,3	100,00
<i>Subcuadro 4.4</i>		
Gobierno Central ^{1 y 3}	8.405,5	80,24
Gobiernos autonómicos ⁵	1.088,8	10,39
Gobiernos locales	981,1	9,37
Total	10.475,4	100,00
<i>Subcuadro 4.5</i>		
Gobierno Central ^{1 y 4}	7.540,8	78,46
Gobiernos autonómicos ⁵	1.088,8	11,33
Gobiernos locales	981,1	10,21
Total	9.610,7	100,00

Fuente: IGAE (1985).

Notas: 1: Incluida la Seguridad Social. 2: Excluida la Seguridad Social. 3: Sin deducir las transferencias a los gobiernos sub-centrales. 4: Deducidas las transferencias a los gobiernos sub-centrales. 5: Incluidos 300.000 millones (estimados) de gastos de INSALUD, financiados con subvenciones procedentes del Gobierno Central.

Empleando la definición de gasto utilizada hasta ahora, es decir, incluyendo la Seguridad Social y empleando cifras brutas (sin deducir las transferencias destinadas a otros niveles de gobierno), el peso del Gobierno Central era del 82,61 por 100 en 1984, el de los gobiernos autonómicos del 7,75 por 100 y el de los gobiernos locales del 9,64 por 100 (subcuadro 4.1)²⁸. Si se deducen las transferencias inter-gubernamentales, el peso del Gobierno Central disminuye poco más de un punto y en el mismo porcentaje se incrementa el peso de los demás niveles de gobierno (subcuadro 4.2). Si se prescinde de la Seguridad Social, excluyéndola del Gobierno Central, entonces desciende lógicamente el grado de centralización en cerca de siete puntos y medio (subcuadro 4.3).

Finalmente, los subcuadros 4.4 y 4.5 muestran los resultados alcanzados incluyendo entre el gasto de los gobiernos autonómicos una estimación del correspondiente a las transferencias del INSALUD. Como puede comprobarse, el peso del Gobierno Central se sitúa en el 80,24 por 100 y el 78,46 por 100, según se deduzcan o no las subvenciones destinadas a otros niveles de gobierno.

En resumen, podría señalarse que utilizando magnitudes de gasto bruto total (es decir, definiciones de gasto semejantes a las empleadas al definir el ya tópico objetivo de 50 por 100 - 25 por 100 - 25 por 100 y cuya distribución entre los tres niveles de gobierno en distintos países muestra estructuras en las que el peso del Gobierno Central se sitúa entre el 50 por 100 y el 65 por 100 del gasto total, el de los gobiernos regionales entre el 20 por 100 y el 25 por 100 y el de los locales entre el 15 por 100 y el 25 por 100) el peso del Gobierno Central en España se sitúa, según todas las estimaciones, alrededor del 75 por 100 - 80 por 100 y alrededor del 10 por 100 - 12 por 100 el de cada uno de los otros niveles de gobierno.

4. Distribución por niveles de gobierno del consumo público y la inversión pública

Evidentemente, los ratios que se han proporcionado quedarían alterados si se modificara la definición de gasto público utilizada. Por ejemplo, si en lugar de emplear el gasto público total, se utilizase el gasto público neto de transferencias e intereses de la deuda, los porcentajes alcanzados serían distintos y, en general, mostrarían una disminución notable del peso del Gobierno Central y un incremento del peso de los demás niveles de gobierno.

Esta es una tendencia general, que se aprecia en la mayor parte de países y, naturalmente, también en España. Así, el peso del Gobierno Central en consumo público más formación bruta de capital (es decir, en el gasto que se traduce en demanda directa de las administraciones públicas) es del 30,21 por 100 en Australia, del 35,82 por 100 en Austria, del 45,98 por 100 en Canadá, del 45,25

²⁸ Las diferencias con los porcentajes obtenidos para 1984 empleando las cifras del Banco de España podrían ser atribuibles, en parte, a que esta última fuente ofrece datos consolidados de los gobiernos sub-centrales, lo que podría reducir su gasto bruto total y, en consecuencia, su peso porcentual.

CUADRO 5
Participación de los distintos niveles de gobierno en consumo público y formación bruta de capital (en porcentajes)

	Consumo público			FBC			Consumo público más FBC		
	C	S	L	C	S	L	C	S	L
Australia (1982)	34,02	65,98	10,32	89,68	30,21	69,79			
Austria (1982)	36,70	63,30	31,49	68,5T	35,82	64,18			
Canadá (1982)	24,40	30,44	12,70	39,11	22,98	31,49			
España (1981)	80,37	19,63	69,75	30,25	78,79	21,21			
Estados Unidos (1982)	46,60	53,40	28,23	71,77	45,25	54,75			
Francia (1982)	78,12	—	23,21	—	69,89	—			
Reino Unido (1982)	61,10	—	48,35	—	51,65	39,77			
República Federal de Alemania (1982)	50,12	31,89	15,03	19,41	45,98	30,42			
Suecia (1982)	29,63	—	20,78	—	79,22	71,39			
Suiza (1982)	26,90	41,32	21,17 ¹	41,46 ¹	25,15 ²	41,36 ²			
			31,78	37,37 ¹		33,49 ²			

Fuente: *National Accounts*, OCDE, 1984.

Notas: C, Gobierno Central; S, gobiernos estatales (regionales); L, gobiernos locales. 1, Fuente: *Government Finance Statistics Yearbook*, I.M.F. 2, A partir de la fuente general y de la fuente citada en la nota 1.

CUADRO 6

Participación de los distintos niveles de gobierno en consumo público y formación bruta de capital (excluyendo Defensa)¹ (en porcentajes)

	Consumo público			Consumo público más FBC		
	C	S	L	C	S	L
Australia (1982)	22,71	77,29	20,44	79,56		
Austria (1981)	32,48	67,52	32,30	67,70		
Estados Unidos (1982)	20,18	79,82	21,03	78,97		
Francia (1980)	72,37	—	27,63	63,24	—	36,76
Reino Unido (1979)	48,30	—	51,70	45,48	—	54,52
República Federal de Alemania (1981)	42,24	36,78	20,98	36,43	33,58	29,98
Suecia (1981)	22,48	—	77,52	21,40	—	78,60

Fuente: *National Accounts*, OCDE, 1984.

Notas: C, Gobierno Central; S, gobiernos estatales (regionales); L, gobiernos locales. 1, Se deduce el gasto en Defensa tanto en consumo público como en FBC.

CUADRO 7
Evolución de la participación de los distintos niveles de gobierno en consumo público y formación bruta de capital en España (en porcentajes)

	I								
	Consumo público			Formación bruta de capital			Total		
	C	S	L	C	S	L	C	S	L
1981	80,37	2,05	17,58	69,75	3,40	26,85	78,79	2,25	18,96
1982	78,76	3,77	17,47	62,21	5,06	32,73	75,82	4,00	20,18
1983	75,25	7,79	16,96	54,85	15,06	30,09	71,48	9,13	19,39
1984	69,22		30,78	46,35		53,65	65,98		34,02
	II								
	Consumo público			Formación bruta de capital			Total		
	C	S	L	C	S	L	C	S	L
1981	80,37		19,63	66,89		33,11	78,24		21,76
1982	77,60		22,40	56,75		43,25	73,34		26,66
1983	74,01	9,53	16,46	62,74	11,55	25,71	71,96	9,90	18,14
1984	69,60	12,55	17,85	42,94	17,64	39,42	65,73	13,29	20,98

Fuentes: I, *Informe Anual*, Banco de España, 1983 y 1984; II, ICAE (1985).

Notas: C, Gobierno Central; S, gobiernos estatales (regionales); L, gobiernos locales.

por 100 en Estados Unidos²⁹, del 45,98 por 100 en la República Federal de Alemania y del 25,15 por 100 en Suiza (cuadro 5). Se trata de porcentajes acusadamente más reducidos que los obtenidos al emplear como magnitud de gasto público el gasto público total (cuadro 1). En Australia la reducción es de más de treinta puntos, en Canadá y Suiza de entre veinte y treinta puntos, en la República Federal de Alemania del orden de quince puntos.

Ello significa que si se empleara esta nueva definición de gasto público habría que modificar el horizonte establecido como objetivo deseable de descentralización. En lugar del 50 por 100 - 25 por 100 - 25 por 100, o del 60 por 100 - 20 por 100 - 20 por 100, a los que se ha hecho referencia repetidamente, habría que hablar, probablemente, del 30 por 100 - 35 por 100 - 35 por 100 o del 40 por 100 - 30 por 100 - 30 por 100, a la luz de la situación existente en los países que se podrían utilizar como punto de comparación.

En este caso, sin embargo, de nuevo la situación en España quedaría muy lejos en la actualidad de este horizonte objetivo. En 1984 el peso del Gobierno Central en consumo público más formación bruta de capital era del orden del 65 por 100 (cuadro 7); es decir, cerca de treinta puntos por encima del citado punto de referencia. Tiene lugar, pues, una reducción paralela a la que se aprecia en otros países —aunque de menor cuantía, puesto que en España es del orden de diecisiete puntos, mientras que en general supera los veinte—, pero el peso del Gobierno Central continúa siendo notablemente superior.

Planteadas las comparaciones en el terreno de esta definición de gasto público, parece claro que entre la mitad y la tercera parte del gasto público directo (en forma de prestación directa de servicios) materializado en consumo público e inversiones realizado en 1984 por el Gobierno Central —incluyendo en el mismo a la Seguridad Social— debería ser transferido a los gobiernos sub-centrales, si se deseara alcanzar un nivel de descentralización del gasto público comparable al de otros países.

5. Conclusión

En resumen, pues, podría afirmarse que la correcta realización de comparaciones entre distintos países exige garantizar la homogeneidad de las magnitudes comparadas. Si se emplean las definiciones de gasto público que dan como resultado una estructura del peso de los distintos niveles de gobierno del orden del 50 por 100 - 25 por 100 - 25 por 100 para el Gobierno Central, los gobiernos estatales (o regionales) y los gobiernos locales, respectivamente, entonces la estructura obtenida para España sería del orden de 80 por 100 - 10 por 100 - 10 por 100; es decir, notablemente más centralizada.

Por el contrario, si se emplean las definiciones de gasto público que dan como resultado para España una estructura del orden del 65 por 100-35 por 100 para el

²⁹ Este porcentaje disminuiría hasta el 21,03 por 100 deduciendo el gasto en defensa (cuadro 6).

Gobierno Central y los gobiernos sub-centrales, respectivamente, entonces la estructura obtenida para otros países sería notablemente más descentralizada. La comparación de la estructura obtenida para otros países empleando una determinada definición de gasto público con la estimada para España empleando una definición diferente es, evidentemente, irrelevante y no aporta ninguna luz al análisis de esta cuestión.

Referencias

- Bieri, S. (1979): *Fiscal federalism in Switzerland*, The Australian National University, Canberra.
- Bird, R. M. (1979): *Financing Canadian Government: A Quantitative Overview*, Canadian Tax Foundation, Toronto.
- Bird, R. M. (1984): *Federal Finance in Comparative Perspective*, University of Toronto.
- Breton, A., y Scott, A. (1978): *The economic constitution of federal states*, University of Toronto Press, Toronto.
- Buchanan, J. M., y Flowers, M. R. (1975): *The Public Finances*, Richard D. Irwin, Homewood (Illinois).
- Fratianni, M., y Spinelli, F. (1982): «The Growth of Government in Italy: Evidence from 1861 to 1979», *Public Choice*, 2, pp. 221-243.
- Gardner, W. D. (1978): *Government Finance. National, State and Local*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs (New Jersey).
- Harriss, C. (1974): *Financing Local Government: Observations Based on United States Experience*, en Mathews (1974), pp. 111-153.
- Hayes, J. A. (1977): *Provincial and Local Taxation in Canada*, en Mathews, pp. 145-174.
- Informe de la Comisión de Expertos sobre Financiación de las Comunidades Autónomas* (1981), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- Mathews, R. L., ed. (1974): *Fiscal federalism: retrospect and prospect*, The Australian National University, Canberra.
- Mathews, R. L., ed. (1977): *State and Local Taxation*, The Australian National University, Canberra.
- Mathews, R. L., ed. (1982A): *Public Policies in Two Federal Countries: Canada and Australia*, The Australian National University, Canberra.
- Mathews, R. L. (1982): «Intergovernmental Financial Arrangements and Taxation», en Mathews (1982A), pp. 153-181.
- Maxwell, J. A. (1977): «The State and Local Government Tax Structure in the United States», en Mathews, pp. 175-189.
- Maxwell, J. A., y Aronson, J. R. (1977): *Financing State and Local Governments*, The Brookings Institution, Washington.
- Mc. Lure, Jr., ed. (1983): *Tax Assignment in Federal Countries*, The Australian National University, Canberra.
- Ministerio de Hacienda (1985): *Actuación económica y financiera de las administraciones públicas. Intervención General de la Administración del Estado*, Madrid.
- Musgrave, R. A., y Musgrave, P. B. (1980): *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill Kogakusha.
- Oates, W. E., ed. (1977): *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington Books, Lexington (Massachusetts).
- Pommerehne, W. W. (1977): «Quantitative Aspects of Federalism: A Study of Six Countries», en Oates, pp. 275-355.
- Robinson, A. J., y Cutt, J. (1973): *Public Finance in Canada*, Methuen, Toronto.
- Rubinfeld, D. L. (1983): «Tax Assignment and Revenue Sharing in the United States», en McLure Jr., pp. 205-227.
- Spahn, P. B. (1977): «The Pattern of State and Local Taxation in the Federal Republic of Germany», en Mathews, pp. 190-241.

- Wade, P. B. (1974): «Recent Developments in Fiscal Federalism in Australia with Special Reference to Revenue Sharing and Fiscal Equalisation», en Mathews, pp. 34-70.
- Weber, L. (1985): *Fiscal Federalism: The Experience of Switzerland*, Universidad de Salamanca.
- Zimmermann, H. (1981): *Studies in Comparative Federalism: West Germany*, Advisory Commission on Intergovernmental Relations, Washington.

Abstract

From the point of view of public finance, the existence of different levels governments present two fundamental questions: its relative weight and the structure of its finance. This paper offers a descriptive approach to the first one in Spain. Different variables measuring the degree of centralization public expenditure are considered and the analysis of the relative position of Spain regarding other countries is carried out. Two main conclusions emerge from the study; firstly, the relative weight of the central government is still quite high in Spain; secondly, the share of regional governments in public consumption and investment is greater than its share in total expenditure.

*Recepción del original, mayo de 1986.
Versión final, julio de 1986.*