

AS FACENDAS LOCAIS NA TEORÍA DO FEDERALISMO FISCAL

GUSTAVO REGO VEIGA¹

Departamento de Economía Aplicada I
Facultade de Ciencias Económicas e Empresariais
Universidade da Coruña

Palabras clave: *Federalismo fiscal; Facenda local; Asignación, Estabilización; Redistribución; Financiamento local.*

Key words: *Fiscal Federalism; Local finance; Assignment, Stabilization; Redistribution; Local financing.*

Resumo

A problemática asociada á existencia dun sistema fiscal descentralizado recibiu, nas últimas décadas, en medios académicos e intelectuais, unha considerable atención se, a xeito de indicador, considerámo-lo volume de literatura das últimas catro décadas.

Esta amplitude fai que debamos centrarnos nos elementos que, para os efectos deste traballo, consideramos fundamentais, coa subxectividade que acompaña a unha decisión deste tipo. Baseándonos no enfoque normativo convencional do federalismo fiscal ou modelo Musgrave-Oates, analizámo-las súas contribucións e limitacións para explica-la distribución de funcións entre os distintos niveis de goberno, así como as consecuencias que deste enfoque se derivan para o deseño dun sistema de financiamento local.

Abstract

If the amount of literature of the last four decades is considered as an indicator, then it can be said that the problem associated with the existence of a decentralized fiscal system has received a considerable attention in academic and intellectual circles.

This amplitude should make us focus on the elements that, as far as this work is concer-

ned, are considered fundamental, bearing in mind the subjectivity that a decision of this kind involves. Basing ourselves on the conventional normative approach of the fiscal federalism or Musgrave-Oates model, its contributions and limitations will be analyzed in order to explain the distribution of functions among the different levels of government, as well as the consequences derived from that approach for the design of a financing local system.

1. INTRODUCCIÓN

Pretendemos con este traballo esbozar e reflexionar sobre as funcións e obxectivos que se consideran propios das facendas descentralizadas. O punto de partida, na nosa opinión, non podía deixar de se-lo enfoque de carácter económico máis estendido entre os facendistas: o federalismo fiscal.

Dada a amplitude e complexidade do problema que imos abordar, resulta practicamente imposible dar unha descrición completa da teoría económica do federalismo fiscal. Teremos que conformarnos con simplifica-la exposición, centrándonos nos elementos que, na nosa opinión, son fundamentais, coa conseguinte subxectividade que acompaña a calquera decisión deste tipo.

Os problemas que supón a existencia dun sistema fiscal descentralizado recibiron unha

grande atención pola literatura da Facenda Pública nas tres últimas décadas. Isto non implica a existencia dunha resposta unívoca ás implicacións fiscais que se desprenden da existencia dun sistema con múltiples unidades de goberno. Isto é, non hai, no que nos coñecemos, unha teoría específica que responda tódolos interrogantes que a cuestión da descentralización fiscal suscita. En consecuencia, debemos conformarnos cunha pluralidade de modelos que analizan diferentes aspectos do problema. Esta falta dunha base teórica fai que as directrices analíticas estean moi influenciadas por factores históricos, políticos, socioculturais, etc. que condicionan a distribución de responsabilidades entre os diversos niveis de goberno.

A distribución de competencias entre distintos niveis de goberno e das súas vías de financiamento non é, polo tanto, só resultado da reflexión teórica, pero, como sinala Castells², esta "é precisa para poder examinala realidade empírica existente a partir de puntos válidos de referencia".

Unha vez establecido o marco funcional de referencia e analizadas as limitacións que o mesmo posúe, considerarase cales deberían ser, segundo a teoría do federalismo fiscal, os principios que deberían inspirar as principais vías de financiamento dos gobernos descentralizados.

2. A TEORÍA ECONÓMICA DO FEDERALISMO FISCAL: O MODELO MUSGRAVE-OATES

2.1. EXPOSICIÓN DO PROBLEMA: O OBXECTO DE ESTUDIO

Aínda que, como acabamos de sinalar, as contribucións relevantes dentro do que vén a chamarse teoría do federalismo fiscal son moitas³, esta está xeralmente asociada ós nomes de R.A. Musgrave⁴ e W.E. Oates⁵; as súas ideas foron as máis recente e rigorosamente reelaboradas por D.N. King⁶.

O modelo normativo de Musgrave-Oates apóiase en tres piares fundamentais: a teoría dos bens públicos de P.A. Samuelson⁷, as aportacións de Ch.M. Tiebout⁸ e a teoría keynesiana do intervencionismo estatal para acadalo control e a orientación da demanda agregada.

Segundo a tradicional división realizada por Musgrave⁹, a actividade económico-financieira do sector público nas economías capitalistas ten como obxectivo principal a realización de tres grandes funcións: a asignación dos recursos, a distribución da renda e a estabilidade económica.

A función asignativa supoñería a provisión por parte do sector público de bens e servizos públicos que, por mor das súas especiais características, non poden ser ofertados polo mercado, ou este faríao dun modo ineficiente. Coa función distributiva pretenderíase melloralo a distribución da renda e da riqueza producida polo mercado e adaptala ás preferencias políticas que unha sociedade ten nun momento determinado. Por último, a función estabilizadora orientarase á busca do volume de ingresos e de gastos públicos necesario para acadar unha plena ocupación dos recursos productivos e a estabilidade dos prezos.

2.2. LIMITACIÓNS DO MODELO CONVENCIONAL

Non cabe dúbida de que un dos maiores acertos do enfoque normativo convencional do federalismo fiscal é que presenta un desenvolvemento analítico moi intuitivo. A separación dos procesos de gastos e ingresos públicos en aspectos asignativos, redistributivos e estabilizadores facilita a súa análise e conduce a unha ampla aceptación no mundo académico dos países capitalistas cunha economía mixta.

Sen embargo, as importantes críticas que, nas súas bases e principios, está a recibir na última década a literatura científica encadrada neste enfoque fan que sexa necesario reconsiderala a súa primacía¹⁰ nos medios académicos e intelectuais, a pesar da insistencia dos defensores desta escola en que cos seus modelos restrictivos e ideais non pretenden ser unha descrición do que ocorre no mundo real, senón que o que se pretende e observa nas desviacións existentes entre unha realidade social concreta e unha situación idealizada dun mercado perfectamente competitivo.

Calquera asignación de competencias gobernamentais non pode evitar que unha mes-

ma medida teña impactos asignativos, distributivos e estabilizadores ó mesmo tempo, e ademais os efectos cualitativos e cuantitativos dunha mesma política de ingresos e gastos públicos sobre os obxectivos son distintos en diferentes etapas históricas. A identificación que no modelo convencional se produce entre obxectivos e competencias réstalle utilidade para resolve-lo problema de asignar-lles estas últimas ós diferentes niveis de goberno. As regras de Musgrave terían sentido só no caso, extremo e improbable, de que cada actuación presupostaria emprendida polas distintas administracións tivera impacto sobre un só obxectivo¹¹.

Unha segunda aproximación crítica á teoría convencional Casahuga¹² demostra, partindo da necesidade de que teñen que existir varios individuos con diferentes demandas de bens públicos en cada xurisdicción para que o teorema da descentralización non caia na irrelevancia, que este modelo é unha tautoloxía; isto é, o suposto implícito de eficiencia do subministro descentralizado contén a conclusión do teorema (en iguais condicións de custo nunca vai ser máis eficiente o subministro centralizado dun ben mediante formas centralizadas que descentralizadas).

Outra aproximación crítica ós postulados convencionais baséase na falsa neutralidade do seu discurso económico¹³ que tende a presentar como verdade obxectiva o que non son máis ca alternativas ideolóxicas e sociais. A visión un tanto simplista que ten do aparello estatal (neutral, esóxeno, funcionalista) e da sociedade (colección de individuos sociais) o paradigma ortodoxo fai que este perda credibilidade como instrumento para achegármonos á análise da realidade.

2.2. A ATRIBUCIÓN DE FUNCÍONS ENTRE OS DIFERENTES NIVEIS DE GOBERNO

Unha vez establecidos cales son os obxectivos e funcións que hai que conseguir a través dos programas de ingresos e gastos públicos, a cuestión que se presenta, dentro do enfoque Musgrave-Oates, é qué nivel de goberno debe protagonizalas. Numerosos foron os traballos que relacionaron as funcións musgravianas cos

diferentes niveis espaciais e xurisdiccionais da Facenda Pública, tentando de identifica-lo nivel en que cada unha delas pode administrarse cunha máis grande eficiencia. Das conclusións dos mesmos despréndese un certo consenso en que as autoridades locais poden desempeñar un papel importante na función de asignación, algún na de distribución e ningún na de estabilización.

Sen pretender entrar a fondo no desenvolvemento dun tema que nos últimos trinta e cinco anos xerou un conxunto de traballos importantes, si imos expoñer cales son as razóns xeralmente aducidas para a realización desta atribución de funcións e cales son as maiores limitacións ás súas propostas.

2.2.1. Función asignativa

Segundo a teoría ortodoxa, a realización da función asignativa pode considerarse como a razón de ser das facendas subcentrais e, especificamente, da local. A descentralización das decisións en materia asignativa permite responder dunha maneira máis eficiente¹⁴ á diversidade de demandas de bens e servicios públicos que nun sistema de decisións centralizadas.

As autoridades subcentrais tenden a satisfacer-las necesidades sociais mediante a provisión de bens e servicios públicos, dos que a cantidade e a calidade varía segundo as zonas de acordo cos gustos dos cidadáns, o que lles permite ós que non estean satisfeitos co modelo de servicios que teñen trasladárense a outras áreas¹⁵, sempre tendo en conta o límite imposto polos custos da emigración, que presenten unha oferta máis acorde coas súas preferencias. Sen embargo, se se subministraran polo goberno central o resultado máis probable sería un aprovisionamento uniforme en tódalas zonas. Os procesos políticos descentralizados permiten, polo tanto, adaptar mellor a acción do goberno ás preferencias dos cidadáns¹⁶.

Entre as razóns, xeralmente de carácter técnico, que se expoñen, desde o propio enfoque do federalismo fiscal, en contra da provisión subcentral de bens públicos, estarían entre outras¹⁷:

— A exportación de impostos, no sentido de que a carga dos impostos locais pode trasla-

darse ós non residentes, de forma que os residentes non soportarían todo o custo dos bens e servicios subministrados.

— Unha segunda razón derívase da posibilidade de que os gobernos locais comecen unha competencia fiscal para atraer, ou mesmo conservar, as industrias. Unha actuación neste sentido pode dar lugar a que o subministro de bens e servicios públicos se realice a uns niveis inferiores ó mellor dos posibles.

— O pequeno tamaño dalgunhas administracións subcentrais fai que teñan problemas para explotalas economías en escala que poderían ter lugar se a provisión de bens e servicios públicos se realizara centralmente. Sen embargo, os beneficios derivados das economías en escala poden verse compensados polas perdas dunha menor capacidade para cubri-los diferentes gustos.

— Unha cuarta limitación para a atribución ós gobernos subcentrais da función asignativa está relacionada co problema das externalidades. As autoridades subcentrais poden ignorar los beneficios (ou prexuízos) que coa súa actuación lles proporcionan ós non residentes e subministrar bens e servicios públicos en niveis inferiores ó óptimo.

A pesar destas obxeccións, relacionadas cunha provisión máis eficiente dos bens e servicios públicos, e de que a súa descentralización supón un incremento dos custos administrativos, existe un certo consenso entre os analistas do federalismo fiscal en que a provisión de bens e servicios públicos é a principal función que os gobernos subcentrais deben desenvolver.

2.2.2. Función redistributiva

O modelo convencional é practicamente unánime en atribuír-lle-las decisións asociadas á función da redistribución da renda ó goberno central, xa que a opción alternativa sería inconsistente coa consecución do benestar social óptimo.

Para acadar unha distribución da renda máis equitativa, os medios máis usados son as

transferencias a familias de renda baixa, o fomento do consumo de bens preferentes e o establecemento dun sistema tributario progresivo. Concederlles ós gobernos descentralizados o uso destes instrumentos supoñería máis problemas dos que solucionaría, para aquelas xurisdicións que desempeñaran unha política redistributiva da renda e da riqueza máis belixerante¹⁸. Mesmo no caso en que as autoridades subcentrais se uniran e formularan unha política uniforme produciríanse efectos perversos que impedirían a consecución do óptimo¹⁹.

Esta posición tradicional, que conta cunha gran difusión entre os especialistas, baséase na consideración dunha mobilidade interxurisdiccional practicamente perfecta, de xeito que a existencia de políticas redistributivas diferenciadas no ámbito local pode influír nas eleccións de localización dos factores que supoña unha asignación non óptima dos mesmos.

Esta afirmación debe matizarse unha vez que relaxamos un dos supostos en que se fundamenta a defensa da redistribución centralizada por parte do enfoque convencional. Esta asumía que os custos de traslado dos factores productivos eran practicamente inexistentes de xeito que se poderían despreciar. Sen embargo, a decisión de trasladarse de xurisdicción, motivada polos efectos dun aumento da progresividade da imposición no ámbito subcentral, pode non ser tan inmediato como sinalan os seguidores do enfoque de Musgrave-Oates²⁰. Como sinalan Grewal e Mathews²¹, un cidadán non se desprazará da súa xurisdicción cando o "excedente de localización" que vai obter na nova xurisdicción se vexa compensado polos custos asociados ó desprazamento. Isto é, cando estes compensen o beneficio potencial ou a preferencia que ten o cidadán por vivir na nova xurisdicción.

Para que unha variación na fiscalidade local supoña a migración dos individuos, debe se-lo suficientemente forte como para contrarrestar, por unha banda, os beneficios que o individuo posúe por residir nunha xurisdicción determinada. Incluíriamos aquí a utilidade que se deriva para o individuo de factores como o idioma, a cultura, condicións climáticas, etc., isto é, elementos inherentes a unha comunidade particular²² e que xeran no individuo determinados beneficios psicolóxicos²³. Estas cualidades

que rodean a residencia nunha determinada xurisdicción poden verse melloradas polas actuacións dos gobernos locais tanto en calidade como en cantidade. Esta consideración simultánea da vertente do gasto e dos ingresos públicos matiza, en certo sentido, a rixidez inicial da formulación convencional en que unha modificación na fiscalidade con carácter redistributivo xa tería asociados fenómenos migratorios que supoñerían unha distorsión na asignación eficiente dos recursos.

Tampouco se deben deixar de valorar as expectativas que o individuo posúe de que as medidas fiscais que inducen o seu cambio de residencia sexan duradeiras e non un fenómeno pasaxeiro. O individuo non ten ningunha garantía de que a xurisdicción que hoxe en día desenvolve unha política fiscal "branda" nun futuro non desenvolva unha fiscalidade que lle supoña unha maior débeda tributaria. Habería que considerar as dúas caras do orzamento, xa que un individuo pode tolerar un maior sacrificio no pago das súas obrigas tributarias se considera que a administración que realiza a exacción o compensa cunha política de gasto e de ordenación urbana coherente coas súas propostas.

É cuestionable, polo tanto, a idea dominante no pensamento económico convencional do federalismo fiscal de que a realización de calquera política redistributiva dun xeito descentralizado sería contrarrestada pola mobilidade interxurisdiccional inducida por estes cambios na fiscalidade.

Unha segunda obxección que se lle pode facer a este enfoque ortodoxo baséase na consideración de motivacións persoais alleas ás puramente egoístas, de xeito que o individuo permita unha certa redistribución da renda e da riqueza no ámbito local, ben por motivos altruístas, ben porque esta supón reduci-la conflictividade social²⁴. A introducción da renda allea nas funcións de utilidade do individuo supón facer operar ás políticas redistributivas como un ben público e, consecuentemente, a provisión do mesmo debe ser realizada polos poderes públicos. Pero, ¿a que administración se lle deberá asignar-lo ben público "redistribución"? A resposta a este interrogante está condicionada por factores non só económicos. Sen embargo, cabe esperar que a administración local, dada a súa

proximidade ó individuo, teña algunha posibilidade de redistribuír renda²⁵.

Ademais destas, aínda que limitadas²⁶, posibilidades que, desde unha perspectiva teórica, se lles poden encomendar ás xurisdiccións subcentrais a través do gravame de xeito diferente a individuos distintos, existe a posibilidade de lograr un certo nivel de redistribución mediante unha política de gasto que lles facilite a provisión de bens e servizos necesarios (saúde, educación, etc., ós que as clases de renda alta poden acceder no mercado privado) ás clases de renda máis baixa. Non se debe esquecer que a redistribución da renda e da riqueza tamén se pode facer a través da provisión de determinados bens públicos²⁷.

En conclusión, pódese dicir que existe un espazo dispoñible para que as administracións subcentrais realicen políticas redistributivas.

2.2.3. Función de estabilización

O obxectivo da política de estabilización é lograr un crecemento equilibrado da economía; isto é, a redución dos efectos negativos das grandes expansións e recesións mediante políticas anticíclicas. É xeralmente aceptado pola maioría dos economistas e estudiosos da Facenda Pública que esta función debe ser excluída do ámbito dos gobernos subcentrais. Este escaso apoio co que conta a descentralización da función de estabilización baséase en que, dado que as economías subcentrais son moi abertas, se poderían producir efectos perversos derivados do uso das políticas fiscal e monetaria por parte destes niveis de goberno²⁸.

Parece evidente que a política monetaria debería ser responsabilidade do goberno central xa que a súa descentralización supoñería un incentivo para unha rápida expansión monetaria, posto que para os gobernantes é máis doado financiar-lo gasto público creando diñeiro que gravando os seus cidadáns con tributos, cos conseguintes efectos negativos sobre a estabilidade dos prezos.

Non é tan forte o consenso cando se trata de descentralizar aspectos concretos da política fiscal. A existencia de determinados factores contan máis cós fiscais no momento de decidir onde localizarse²⁹: a mobilidade dos factores

productivos e os custos de translación, as clases de impostos e a accesibilidade ós medios de transporte, mercados e inputs e a existencia de economías de aglomeración, entre outros. Cabería pensar, conseguintemente, que os gobernos locais, en función dos factores anteriormente sinalados, tiveran algunha posibilidade de actuación no ámbito da estabilización económica aproveitando a súa recoñecida capacidade investidora e maior coñecemento das características específicas do seu territorio.

A posta en funcionamento, principalmente na última década, polas autoridades locais de políticas de desenvolvemento económico (endógeno)³⁰ e a súa consideración como unha rama da política de estabilización, xunto coa potenciación das coñecidas políticas locais de emprego que se veñen defendendo desde institucións internacionais coma a OCDE, poden servir de exemplo destas posibilidades estabilizadoras dos gobernos locais³¹.

Así mesmo, os avances experimentados na macroeconomía nas últimas décadas³² debilitaron as bases nas que se apoiaba o modelo convencional de xeito que, aínda que nun grao certamente limitado, os gobernos subcentrais poden ter unha certa responsabilidade no desenvolvemento de políticas estabilizadoras³³. Na realidade económica actual as actuacións do goberno central oriéntanse máis a garantir uns equilibrios financeiros básicos como marco no que debe desenvolverse unha actividade económica. Unha vez implantadas as condicións, son os propios gobernos subcentrais (entre eles os locais) os que están chamados a realizar aquelas actuacións específicas que dean lugar a un maior crecemento económico no seu territorio.

Por último, nesta mesma liña, debemos sinalar que determinados resultados empíricos³⁴ amosan que as actuacións económico-financeiras das Facendas subcentrais non supoñen, necesariamente, o comportamento "procíclico" ou "perverso" postulado pola teoría convencional.

3. O MODELO DE FINANCIAMENTO LOCAL. O PRINCIPIO DO BENEFICIO

Vista a división de funcións, a interrogante que se presenta agora é cales son os ingresos

impositivos mais apropiados para cada nivel de goberno.

Como se puxo de manifesto na primeira parte deste traballo e de acordo coa distinción musgraviana entre as funcións asignativa, estabilizadora e redistributiva, as aproximacións ortodoxas englobadas na teoría do federalismo fiscal avogan pola conveniencia de atribuírle ós gobernos subcentrais un papel fundamental na primeira das funcións pero non nas outras dúas.

Esta consideración da facenda local como unha facenda puramente de servicios condicionou as liñas de análise da súa actividade financeira. Esta división funcional, froito da preocupación tradicional polos problemas de eficiencia asignativa e, consecuentemente, porque unha mobilidade interxurisdiccional fiscalmente inducida fose o factor desencadeante da ineficiencia, é o principal motivo no que se fundamenta o feito de que a estrutura impositiva local se basee no principio do beneficio, ó supoñer este a existencia dunha correspondencia entre o pago que realiza o cidadán e a utilidade que recibe do gasto público, e en gravas bases impositivas que teñan unha escasa mobilidade³⁵. Esta concepción de que os tributos locais deberían ser de tipo fixo ou proporcional e os obxectos impositivos basicamente inmóviles fai que as formas de financiamento máis adecuadas para os gobernos locais, sexan os impostos de capitación (como a *poll tax*), impostos sobre a propiedade, os impostos xerais sobre as vendas e as taxas.

O incremento da brecha entre os ingresos propios e as necesidades crecentes de gasto por parte dos gobernos locais, que supón a aplicación dos principios en que se basea a asignación interxurisdiccional das figuras tributarias convencionais, fai necesaria a existencia dalgún tipo de subvención ou participación das mesmas nos ingresos do nivel central³⁶.

Resumindo, a imposición local debe aplicar tipos uniformes e debe basearse en bases impositivas de nula ou escasa mobilidade, compensado a brecha entre a capacidade fiscal resultante do modelo e as necesidades de gasto con algún tipo de transferencia do nivel de goberno superior.

¿Estas propostas do enfoque ortodoxo invalidan a aplicación do principio de capacidade de pago como criterio director da fiscalidade municipal? Na nosa opinión ámbolos dous deben

coexistir na ordenación fiscal das facendas municipais, deben complementarse e non excluirse³⁷.

Para o clásico enfoque do federalismo fiscal, o financiamento da facenda central, en función das competencias que debe desenvolver, identifícase cos grandes tributos baseados na capacidade de pago e reduce a facenda local á aplicación de tributos orientados por un principio do beneficio, entendido como unha norma para unha adecuada asignación dos recursos, dentro do máis puro sentido marxinalista. Esta é unha formulación que merece un pequeno comentario.

A relaxación dalgún dos ríxidos supostos nos que se basea o enfoque do federalismo fiscal levounos á conclusión de que a exclusión das facendas locais das funcións tradicionalmente reservadas á facenda central non atopa un total respaldo entre os estudiosos. En consecuencia, este aumento das competencias que deben desempeñar, unido á variedade de problemas que acompañan as figuras impositivas usadas no financiamento local, aínda que en termos de eficacia sexan as máis axeitadas, fai que esta se deba acompañar dun aumento do financiamento ben a través dun incremento das subvencións ou ben coa atribución de figuras orientadas polo principio de capacidade de pago á Facenda local³⁸.

A proporción en que se deben aplicar os principios de beneficio ou de capacidade de pago como orientadores do financiamento local ha depender, polo tanto, das competencias que se desexe que realicen os gobernos locais.

A falta de operatividade derivada do feito de que o *quid pro quo* que acompaña ó principio do beneficio sexa, en moitos casos, dificilmente determinable "empuxa" a unha maior extensión do principio de capacidade de pago no municipio.

Sen embargo, o principio do beneficio pode considerarse como unha regra de equidade ademais de como unha norma para unha adecuada asignación de recursos. A globalidade que acompaña neste sentido ó principio do beneficio ó liga-las dúas caras do presuposto, ingresos e gastos, fai que este poida ser utilizado tamén como unha regra de equidade. O principio do beneficio, ó uni-la realización e o gozo duns servicios co pago dos mesmos, evita que deter-

minados suxeitos se beneficien individualmente (aumentando as súas plusvalías particulares) dun financiamento con cargo ó Tesouro Público. O principio do beneficio pode ser utilizado polos gobernantes, en determinadas circunstancias e principalmente no ámbito local, como un criterio para unha xusta distribución das cargas fiscais entre os contribuíntes³⁹.

Polo tanto, a aplicación dos principios de capacidade de pago e do beneficio como criterios directores da fiscalidade municipal deben coexistir na ordenación fiscal das facendas municipais. A aplicación destes dous principios, na nosa opinión complementarios e non substitutivos, debe completarse cun sistema de subvencións de nivelación, distribuído en función inversa á capacidade fiscal de cada xurisdicción e en función directa á súa necesidade fiscal, necesario para garantirlles a tódolos cidadáns, con independencia do seu lugar de residencia, un nivel mínimo de servicios públicos fundamentais.

4. REFLEXIÓNS FINAIS

Desde un punto de vista práctico, a teoría económica do federalismo fiscal aparece limitada pola ausencia dun enfoque que considere a estrutura de relacións entre os diferentes niveis de goberno e das forzas políticas, xurídicas, sociais e económicas que inciden na actividade governamental. A utilización das súas propostas teóricas como criterio guía para a creación dun sistema descentralizado é bastante limitada ó construírse sobre a base dun deseño holístico sen considerar que é o resultado da actuación ó longo do tempo de múltiples forzas.

Por outra banda, a relaxación dun dos supostos básicos nos que se asenta a teoría económica do federalismo fiscal, como é que os individuos e as empresas elixen, respectivamente, o seu domicilio e a localización da súa actividade ponderando exclusivamente factores fiscais e deixando de lado outros factores obxectivos como a dispoñibilidade de vivenda, traballo, idioma ou un medio natural agradable, entre outros, e, sobre todo, a non existencia dunha perfecta mobilidade, fai que determinadas conclusións desta escola se vexan matizadas.

Sen embargo, tódolos cuestionamentos

realizados anteriormente neste traballo non supoñen un rexeitamento da teoría económica do federalismo fiscal na súa totalidade *per se*. Á teoría económica do federalismo fiscal hai que recoñecerlle que nos facilita determinados criterios que teñen un gran valor teórico (eficiencia, equidade, etc), pero que teñen importantes dificultades de aplicación práctica⁴⁰. Pódese concluír que, como sinala Bennett⁴¹, dada a súa limitada aplicabilidade na práctica debe ser vista como un aparato técnico útil no marco dun conxunto dado de restricións.

NOTAS

1. Agradecerlle ó profesor Xoaquín Álvarez Corbacho os comentarios feitos a un primeiro borrador deste traballo. Os erros e deficiencias son só imputables ó propio autor do traballo.
2. Castells, A. (1988): *Hacienda Autónoma. Una perspectiva de federalismo fiscal*, p. 29. Barcelona: Ariel.
3. Véxanse, entre outros, os traballos de Musgrave, R.A.: *The theory of public finance*. New York: McGraw-Hill, 1959. V.c. *Teoría de la Hacienda Pública*. Madrid: Aguilar, 1967; Tullock, G.: "Federalism: problems of scale", *Public Choice*, N. 6 (primavera), 1969, pp. 19-29; Buchanan, J.M.: "An economic theory of clubs", *Economica*, (febreiro), 1965, pp. 1-14. V.c. "Teoría económica de los clubs", *Hacienda Pública Española*, N. 50, 1978, pp. 353-363; Tiebout, Ch.M.: "A pure theory of local expenditure", *Journal of Political Economy*, (outubro), 1956, pp. 416-424. V.c.: "Una teoría pura del gasto público local", *Hacienda Pública Española*, N. 50, 1978, pp. 324-331; Oates, W.E.: *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, Inc., 1972. V.c. *Federalismo Fiscal*, Madrid: IEAL, 1977; Olson, M.: "The principle of 'fiscal equivalence': the division of responsibilities among different levels of government", *American Economic Review*, (maio), 1969, pp. 479-487; McLure, C.E.: *Tax assignment in federal countries*. Canberra: CRFFR, Australian National University, 1983; Grewal, B.S. *et al.* [ed.]: *The economics of federalism*. Canberra: Australian National University, 1980, etc.
4. Musgrave, R.A.: *Teoría de la Hacienda...* Op. cit.
5. Oates, W.E.: *Federalismo fiscal...* Op. cit.
6. King, D.N.: *Fiscal tiers: the economics of multi-level government*. George Allen & Unwin Publishers Ltd., 1984. V.c. *La economía de los gobiernos multi-nivel*. Madrid: IEF, 1988.
7. Véxanse: Samuelson, P.A.: "The public theory of public expenditure", *The Review of Economic and Statistics*, (novembro), Vol. XXXVI, N. 4, 1954, pp. 387-389. V.c. en *Hacienda Pública Española*, N. 5, 1970; "Diagramatic exposition of the theory of public expenditure", *The Review of Economic and Statistics*, (novembro), Vol. XXXVII, N. 4, 1955, pp. 350-356. V.c. en *Hacienda Pública Española*, N. 5, 1970.
8. Tiebout, Ch.M.: "Una teoría pura del gasto... op. cit.;" "An economic theory of fiscal decentralization", en *Public Finance: needs, sources and utilization*. Princeton: NBER, Princeton University Press, 1961. V.c. "Una teoría económica de la descentralización fiscal", *Hacienda Pública Española*, N. 35, 1975, pp. 394-405.
9. Musgrave, R.A.: *Teoría de la Hacienda...* Op. cit.
10. Non entra dentro dos obxectivos deste traballo ofrecer alternativas a este modelo, senón que nos imos limitar a expoñer algunhas das súas deficiencias.
11. Casahuga, A.: "Aspectos de la descentralización fiscal: Una visión crítica del enfoque de Musgrave", *Hacienda Pública Española*, N. 50, 1978, p. 316.
12. Casahuga, A.: "La invalidez general del teorema de la descentralización", *Cuadernos Económicos del ICE*, N. 20, 1982, pp. 37-51.
13. Véxase: Álvarez Corbacho, X.: "O modelo teórico Musgrave-Oates sobre o federalismo...", p. 14.
14. Máis concretamente habería que dicir da mellor maneira posible, pois mesmo a nivel teórico estamos obrigados a movernos forzosamente no mundo do *second-best*.
15. Tiebout, Ch.M.: "Una teoría pura del gasto...". Op. cit.
Non entra dentro dos nosos obxectivos a análise dos límites que presenta o mecanismo asignativo tieboutiano. Para o lector interesado ver Buchanan, J.M. e Goetz, Ch.J.: "Efficiency limits of fiscal mobility: an assessment of the Tiebout model", *Journal of Public Economics*, 1/1972, pp. 25-43. V.c. "Límites de eficiencia a la movi-

- lidad fiscal: Una valoración del modelo de Tiebout", *Hacienda Pública Española*, N. 50, 1978, pp. 332-343; e Pestieau, P.: "The optimality limits of the Tiebout model", en Oates, W.E.: *The political economy of federalism*. Lexington (Mass.): Lexington Books, 1977, pp. 173-186; Ackerman, S.R.: "Beyond Tiebout: modeling the political economy of local government", en Zodrow, G.R. [ed.]: *Local provision of public services: the Tiebout model after twenty-five years*. London: Academic Press, 1983, pp. 55-83.
16. Existen outras razóns, mais a gran maioría das mesmas xiran en torno á teoría de Tiebout "votar cos pés". Ver King, D.N.: *La economía de los gobiernos...* Op. cit., cap. I.
 17. King, D.N.: *La economía de los gobiernos...* Op. cit., cap. I. Ver tamén, Goodspeed, T.J.: "The principles of fiscal federalism", *Documento de Trabajo 91-15*. Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA), 1991.
 18. Oates, W.E.: *Federalismo fiscal...* Op. cit.
 19. As obxeccións fanse en función dos custos organizativos superiores que tería a negociación de varias xurisdiccións subcentrais entre elas, en oposición a unha única autoridade central. Unha segunda obxección basearíase no "dilema do prisioneiro". Ver King, D.N.: *La economía de los gobiernos...* Op. cit., cap. I.
 20. Autores, mesmo dentro do propio enfoque, sinalan a desmesurada importancia que se lle deu á potencialidade das migracións interxurisdiccionais. Véxanse, King, D.N.: *La economía de los gobiernos...* Op. cit., cap. I; Oakland, W.H.: "Income redistribution in a federal system", en Zodrow, G.R. [ed.]: *Local provision of public services: the Tiebout...* Op. cit., pp. 131-143; e Musgrave, R.A. e Musgrave, P.B.: *Public finance in theory and practice*. 5ª ed., McGraw-Hill, 1989. V.c. *Hacienda pública. Teórica y aplicada*. Madrid: McGraw-Hill, 1991, p. 569.
 21. Grewal, G. e Mathews, R.: *Federalism, locational surplus and the redistributive role of subnational governments*. (39 Congress of the IIPF, Budapest, 1983). CRFFR, Reprint series, N. 53, Australian National University, 1983.
 22. Véxase neste sentido a definición de "non-economic environmental goods" definidos por Grewal, G. e Mathews, R.: *Federalism, locational surplus and...*, p. 8.
 23. Como sinala Gresal, o orgullo local e o prestixio de grupo son factores importantes no benestar do individuo. Véxase, Grewal, B.S.: "Criteria for state taxes: a review theoretical perspectives", en Mathews, R.L. [ed.]: *Tax reform and the states*. Canberra: CRFFR Australian National University, 1985, pp. 1-14.
 24. Poderíamola considerar en termos semellantes á "función de lexitimación" exposta por O'Connor, J.: *The fiscal crisis of the state*. New York: St. Martin's Press. V.c. *La crisis fiscal del Estado*. Barcelona: Península, 1981.
 25. Ve-los traballos de Pauly, M.V.: "Income redistribution as a local public good", *Journal of Public Economics*, (febreiro), 1973, pp. 35-58. V.c. "La redistribución de la renta como un bien público local", *Hacienda Pública Española*, N. 50, 1978, pp. 375-389; Buchanan, J.M.: "Who should distribute what in a federal system?", en Hochman, H.M. e Peterson, G.E. [ed.]: *Redistribution through public choice*. Columbia University Press, 1974, pp. 22-42. V.c. "¿Quién debería distribuir qué en un sistema federal?", *Hacienda Pública Española*, N. 50, 1978, pp. 383-374.
 26. Como recoñece o propio Pauly, M.V.: "Income redistribution as a Local...". Op. cit., nos casos en que exista unha mobilidade poboacional importante, en termos de eficacia, sería desexable que a redistribución se fixera a nivel central.
 27. Traballos que postulan que os gobernos locais fan funcións redistributivas que non supoñen necesariamente a modalidade imposto/transferecia, ver: King, D.N.: "Developments in the theory of fiscal federalism". Ponencia presentada en *Local government finance on the theory and in the current applied research: international experience*. CIFREL, Università de Ferrara, Italia, setembro, 1988; Oakland, W.H.: "Income redistribution in a federal...". Op. cit.
 28. Non imos repeti-las razóns en que se basea esta exclusión por ser sobradamente coñecidas. Véxase, por exemplo, King, D.N.: *La economía de los gobiernos...* Op. cit., cap. I.
 29. Bosch i Roca, N.: "Efectos de las diferencias impositivas interjurisdiccionales sobre la localización industrial", *Papers de Seminari*, N. 29-30, 1988, pp. 235-264. ITUR: *Pautas de localización territorial de las empresas industriales*. ITUR, MOPU, 1987.
 30. Véxase Gustavo Rego Veiga: "La administración

- local y el desarrollo endógeno. Especial referencia a los municipios pequeños e intermedios", en Puy Fraga, P. [coord.]: *Estudios en homenaje al profesor Carlos G. Otero Díaz*, Universidade de Santiago de Compostela, 1991, pp. 619-630 e a bibliografía nel citada.
31. A principal obxección a esta proposta derivaríase dos problemas que presentaría a competencia fiscal entre os diferentes gobernos cara a atraer maiores investimentos a súa xurisdicción. Sen embargo, sen deixar de recoñecer los efectos negativos que ten a competencia fiscal, esta tamén pode mellora-las condicións xerais de eficiencia. Ver Shannon, J. "Intenstate tax competition-the need for a new look", *National Tax Journal*, setembro, 1986, pp. 339-340; MacLure, Ch.E. Jr.: "Tax competition: Is what's good for the private goose also good for the public gander", *National Tax Journal*, setembro, 1986, pp. 344-345.
 32. Unha recompilación das últimas tendencias nos estudos de macroeconomía aparece no traballo de Fischer, S.: "Recent developments in macroeconomics", *The Economic Journal*, Vol. 98, N. 391, 1988, pp. 294-339.
 33. Gramlich, M.: "Federalism and federal deficit reduction", *National Tax Journal*, Vol. 40, N. 3, 1987, pp. 299-313. Véxase tamén a análise que sobre as limitacións do enfoque keynesiano para a comprensión dos problemas estabilizadores da economía actual fai Álvarez Corbacho, X.: "O modelo teórico Musgrave-Oates sobre o federalismo fiscal: Unha análise crítica", *Revista Galega...* Op. cit., pp. 17-23.
 34. Mansfield, Ch.Y.: *Multilevel government: some consequences for fiscal stabilization policy*. FMI, novembro, 1982.
 35. Ver Musgrave, R.A.: "Who should tax, where and what?", en McLure, Ch.E. Jr. [ed.]: *Tax assignment in...* Op. cit., pp. 2-19.
 36. Non imos analizar aquí como se deben instrumenta-las diferentes formas de axuda financeira ás entidades subcentrais. O lector interesado pode consultar, entre outros, os traballos de King, D.N.: *La economía de los gobiernos...* Op. cit., cap. III, IV e V; Wildasin, D.E.: *Urban Public Finance*. London: Harwood Academic Publishers, 1986, pp. 120 e ss.; Castells, A.: *Hacienda autónoma. Una perspectiva...* Op. cit., cap. IV; e Zubiri, I.: "Sobre la distribución de recursos en un sistema federal", *Papeles de Economía Española*, N. 30-31, 1987, pp. 426-436.
 37. Neste mesmo sentido, véxanse os posicionamentos do profesor Adolf Wagner no traballo de Domingo Soláns, E.: "Propuesta de Adolf Wagner sobre la imposición municipal", en VV.AA.: *Autonomía y financiación de las Haciendas municipales*, IEF, 1982, pp. 155-175.
 38. Ver, entre outros, Bosch i Roca, N.: "El impuesto local de renta: análisis teórico y aplicación", en VV.AA.: *Autonomía y financiación de las Haciendas municipales*, IEF, 1982, pp. 99-127; Suárez Pandiello, J.: "Una propuesta para la integración multijurisdiccional del IRPF", *Investigaciones Económicas*, Vol. 2/1989, pp. 245-267.
 39. Álvarez Corbacho, X.: "Características básicas de las haciendas municipales de Galicia: Ingresos corrientes y de solidaridad", *I Xornadas Galegas sobre Economía das Corporacións Locais*, Santiago de Compostela, 1991, Mineo.

BIBLIOGRAFÍA

ACKERMAN, S.R. (1983): "Beyond Tiebout: Modeling the political economy of local government", en Zodrow, G.R. [ed.]: *Local provision of public services: the Tiebout model after twenty-five years*, pp. 55-83. London: Academic Press.

ÁLVAREZ CORBACHO, X. (1990): "O modelo teórico Musgrave-Oates sobre o federalismo fiscal: unha análise crítica", *Revista Galega de Economía*, N. 0, pp. 7-36.

ÁLVAREZ CORBACHO, X. (1991): "Características básicas de las haciendas municipales de Galicia: ingresos corrientes y de solidaridad", *I Xornadas Galegas sobre Economía das Corporacións Locais*. Santiago de Compostela. Mineo.

BENNET, R.J. (1986): "Distribución de impuestos en sistemas federales y descentralizados de goberno: más allá de la teoría económica convencional", en Ruíz-Huerta, J. e Muñoz del Castillo, R.: *Estado federal-Estado regional: la financiación de las comunidades autónomas*, pp. 161-177. Salamanca: Diputación Provincial de Salamanca.

BOCH I ROCA, N. (1982): "El impuesto municipal sobre la renta: análisis teórico y aplicación", en *Autonomía y financiación de las haciendas municipales*, pp. 99-127. Madrid: IEF.

- BOSCHI ROCA, N. (1988): "Efectos de las diferencias impositivas interjurisdiccionales sobre la localización industrial", *Papers de Seminari*, N. 29/30, pp. 235-264.
- BUCHANAN, J.M. (1965): "A economic theory of clubs", *Economica*, (Febreiro), pp. 1-14. V.c.: "Teoría económica de los clubs", *Hacienda Pública Española*, N. 50, pp. 353-363. 1978.
- BUCHANAN, J.M.; GOETZ, CH.J. (1972): "Efficiency limits of fiscal mobility: an assessment of the Tiebout model", *Journal of Public Economics*, N. 1, pp. 25-43. V.c.: "Limites de eficiencia a la movilidad fiscal: una valoración del modelo de Tiebout", *Hacienda Pública Española*, N. 50, pp. 332-343. 1978.
- BUCHANAN, J.M. (1974): "Who should distributive what in a federal system?", en Hochman, H.M. e Peterson, G.E. [ed.]: *Redistribution through public choice*, pp. 22-42. Columbia University Press. V.c.: "¿Quién debería distribuir qué en un sistema federal? *Hacienda Pública Española*, N. 50, pp. 363-374. 1978.
- CASAHUGA, A. (1978): "Aspectos de la descentralización fiscal: una visión crítica del enfoque de Musgrave", *Hacienda Pública Española*, N. 50, pp. 311-324.
- CASAHUGA, A. (1982): "La invalidez general del teorema de la descentralización", *Cuadernos Económicos del ICE*, N. 20, pp. 37-51.
- CASTELLS, A. (1988): *Hacienda autónoma. Una perspectiva de federalismo fiscal*. Ariel.
- DOMINGO SOLÁNS, E. (1982): "Propuesta de Adolf Wagner sobre la imposición municipal", en: *Autonomía y financiación de las haciendas municipales*, pp. 155-175. Madrid: IEF.
- DOMÍNGUEZ DEL BRIO, F.; CANALS MARGALEF, J. (1985): "El objetivo de la redistribución ante diversos niveles de hacienda en un estado de las autonomías y las estrategias cooperativas", *Hacienda Pública Española*, N. 95, pp. 27-40.
- FISCHER, S. (1988): "Recent developments in macroeconomics", *The Economic Journal*, Vol. 98, N. 391, pp. 294-339.
- GOODSPEED, T.J. (1991): "The principles of Fiscal Federalism", *Documento de Trabajo 91-15*. Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FE-DEA).
- GRAMLICH, M. (1987): "Federalism and federal deficit reduction", *National Tax Journal*, Vol. 40, N. 3, pp. 299-313.
- GREWAL, B.S. et al. (1980): *The Economics of Federalism*. Canberra: Australian National University.
- GREWAL, B.S. (1985): "Criteria for state taxes: a review theoretical perspectives", en Mathews, R.L. [ed.]: *Tax reform and the states*, pp. 1-14. CRFFR. Canberra: Australian National University Press.
- GREWAL, G.; MATHEWS, R. (1983): *Federalism, locational surplus and redistributive role of subnational governments*. 39 Congress of the IIPF. Budapest. CRFFR. Australian National University. Reprint Series, N. 53.
- IEF (1982): *Autonomía y financiación de las haciendas municipales*. Madrid: IEF.
- ITUR (1987): *Pautas de localización territorial de las empresas industriales*. ITUR. MOPU.
- KING, D.N. (1984): *Fiscal Tiers: The economics of multi-level government*. George Allen & Unwin Ltd.. V.c.: *La economía de los gobiernos multinivel*. Madrid: IEF. 1988.
- KING, D.N. (1988): "Developments in the theory of fiscal federalism". Ponencia presentada en *Local government finance on the theory and in the current applied research: international experience*. CIFREL. Italia: Università de Ferrara.
- MANSFIELD, CH. Y. (1982): *Multilevel government: some consequences for fiscal stabilization policy*. FMI.
- MCCLURE, CH.E. (1983): *Tax assignemnt in federal countries*. CRFFR. Canberra: Australian National University.
- MCLURE, CH. E. (1986): "Tax competition: is what's good for the private goose also good for the public gander", *National Tax Journal*, (setembro), pp. 341-348.
- MATHEWS, R.L. et al. (1985): *Tax reform and the states*. CRFFR. Canberra: Australian National University Press.
- MUSGRAVE, R.A. (1959): *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill. V.c.: *Teoría de la Hacienda Pública*. Madrid: Aguilar. 1967.
- MUSGRAVE, R.A.; MUSGRAVE, P.B. (1989): *Public Finance in theory and practice*. (5ª ed.). MacGraw-Hill. V.c.: *Hacienda Pública. Teórica y Aplicada*. Madrid: McGraw-Hill. 1991.
- OACKLAND, W.H. (1983): "Income redistribution in a federal system", en Zodrow, G.R. [ed.]: *Local provision of public services: the Tiebout model*

- after twenty-five years*, pp. 131-143. London: Academic Press.
- OATES, W.E. (1972): *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, Inc. V.c.: *Federalismo fiscal*. Madrid: IEAL. 1977.
- OATES, W.E. (1977): *The political economy of Federalism*. Lexington (Mass.): Lexington Books.
- O'CONNOR, J.: *The fiscal crisis of the State*. New York: St. Martin's Press. V.c.: *La crisis fiscal del Estado*. Barcelona: Península. 1981.
- OLSON, M. (1969): "The principle of "Fiscal Equivalence": The division of responsibilities among different levels of government", *American Economic Review*, (maio), pp. 479-487.
- PAULY, M.V. (1973): "Income redistribution as a local public good", *Journal of Public Economics*, (febreiro), pp. 35-58. V.c.: "La redistribución de la renta como un bien público local", *Hacienda Pública Española*, N. 50, pp. 375-389. 1978.
- PESTIEAU, P. (1977): "The optimality limits of the Tiebout Model", en Oates, W.E.: *The political economy of Federalism*, pp. 173-186. Lexington (Mass.): Lexington Books.
- REGO VEIGA, G. (1991): "La administración local y el desarrollo endógeno. Especial referencia a los municipios pequeños e intermedios", en Puy Fraga, P. [coord.]: *Estudios en homenaje al profesor Carlos Otero Díaz*, pp. 619-630. Universidade de Santiago de Compostela.
- RUÍZ-HUERTA, J; MUÑOZ DEL CASTILLO, R. (1986): *Estado federal-Estado regional: la financiación de las comunidades autónomas*. Salamanca: Diputación Provincial de Salamanca.
- SAMUELSON, P.A. (1954): "The public theory of public expenditure", *The Review of Economic and Statistics*, (novembro), Vol XXXVI, N. 4, pp. 387-389. V.c.: *Hacienda Pública Española*, N. 5. 1970.
- SAMUELSON, P.A. (1955): "Diagramatic Exposition of the theory of public expenditure", *The Review of Economic and Statistics*, (novembro), Vol. XXXVII, N. 4, pp. 350-356. V.c.: *Hacienda Pública Española*, N. 5. 1970.
- SHANNON, J. (1986): "Interstate tax competition the need for a new look", *National Tax Journal*, (setembro), pp. 339-340.
- SUÁREZ PANDIELLO, J. (1989): "Una propuesta para la integración multijurisdiccional del IRPF", *Investigaciones Económicas*, Vol. 13, N. 2, pp. 245-267.
- TIEBOUT, CH.M. (1956): "A pure theory of local expenditure", *Journal of Political Economy*, (outubro), pp. 416-424. V.c.: "Una teoría pura del gasto público local", *Hacienda Pública Española*, N. 50, pp. 324-331. 1978.
- TIEBOUT, CH.M. (1961): An economic theory of fiscal decentralization", en *Public Finance: needs, sources and utilization*. NBER. Princeton: Princeton University Press. V.c.: "Una teoría económica de la descentralización fiscal", *Hacienda Pública Española*, N. 35, pp. 394-405. 1975.
- TULLOCK, G. (1969): "Federalism: problems of scale", *Public Choice*, N. 6, (primavera), pp.19-29.
- WEBER, L. (1986): "Federalismo fiscal: la experiencia suiza", en Ruíz-Huerta, J. e Muñoz del Castillo, R.: *Estado federal-Estado regional: la financiación de las comunidades autónomas*, pp. 129-159. Salamanca: Diputación Provincial de Salamanca.
- WILDASIN, D.E. (1986): *Urban Public Finance*. London. Harwood Academic Publishers.
- ZODROW, G.R. (1983): *Local provision of public services: the Tiebout model after twenty-five years*. Londres: Academic Press.
- ZUBIRI, I. (1987): "Sobre la distribución de recursos en un sistema federal", *Papeles de Economía Española*. N. 30/31, pp. 426-436.