

LA COMPETENCIA ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Juan F. CORONA

Catedrático de Hacienda Pública

La realidad política más reciente, en lo relativo al sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, ha supuesto un punto de inflexión importante, al conceder el Estado a dichas Comunidades un cierto grado de capacidad normativa sobre algunos impuestos. La utilización de dicha capacidad por parte de algunas Comunidades ha servido para poner encima de la mesa un tipo de prejuicio enormemente extendido en la cultura política nacional.

Concretamente, la existencia de diferencias (aunque muy pequeñas) entre los sistemas tributarios de las Comunidades Autónomas de régimen común, ha generado la alarma sobre posibles rupturas del mercado interior, llegando incluso a invocarse principios de justicia para criticar la existencia de las mencionadas diferencias.

No deja de ser curioso, que se acepten con naturalidad diferencias en nivel de empleo, tasa de inflación, producto interior bruto, etc., y que, sin embargo, se ponga el grito en el cielo cuando se plantean posibles diferencias fiscales entre las Comunidades. En el fondo de todo ello subyace un miedo atávico al concepto de competencia entendido en un sentido amplio. Si las personas, las empresas, e incluso los Estados compiten entre sí, ¿por qué no pueden hacerlo las Comunidades Autónomas?

Para responder a esta pregunta es necesario acudir a los principios básicos del federalismo fiscal con el fin de aproximarnos al concepto de federalismo competitivo, que puede suponer un cambio importante en la concepción de la financiación y del propio papel que pueden desempeñar las Comunidades Autónomas.

1. EL FEDERALISMO: CONCEPTO Y MODALIDADES

El término federalismo hace referencia a la existencia de distintos niveles de gobierno dentro de un mismo Estado. La finalidad de los sistemas políticos federales es aproximar las políticas públicas a las pre-

ferencias de los ciudadanos: cuanto más heterogénea es la población residente en un ente político determinado, la división del poder en niveles inferiores que agrupan a ciudadanos con preferencias más homogéneas entre sí sirve para aproximar el contenido de las políticas a esas preferencias. Se diferencia así de las formas de organización política centralizadas, en las que sólo hay un único gobierno; e incluso cuando, dentro de éstas, el poder administrativo se desconcentra territorialmente para ejecutar de forma más eficaz las políticas determinadas por el gobierno central. En los Estados centralizados, por tanto, no cabe la posibilidad de desarrollar políticas territorialmente diferenciadas, por lo que, de existir una demanda heterogénea de bienes y servicios públicos, se generan ineficiencias en la utilización de los recursos: en unas zonas se ofertan bienes en mayor medida de la demandada, en otras en menor.

Cuando el poder político se descentraliza, y aparecen distintos niveles de gobierno, la articulación de las relaciones intergubernamentales, tanto verticales (ente central/entes subcentrales) como horizontales (entes del mismo nivel) determina modelos de federalismo muy diversos. La doctrina politológica, basada en las múltiples formas de articulación de las relaciones intergubernamentales que se han producido en los distintos países de estructura compleja, o en un mismo país federal a lo largo del tiempo, ha distinguido diversas *modalidades* de «federalismo»: «dual»¹, «cooperativo», «centralizado», «representativo», «competitivo», etc. La diferenciación más trascendente a nuestros efectos es la que contrapone las instituciones federales cooperativas con las competitivas.

El federalismo cooperativo se caracteriza, en términos muy genéricos, porque las competencias de cada uno de los niveles de gobierno se entremezclan, de tal forma que los objetivos del poder central y los poderes subcentrales son únicos y compartidos, y se produce una cooperación entre los distintos niveles de gobierno, incluso cuando el ejercicio de las competencias sea exclusivo de uno de los niveles de gobierno.

La materialización más extrema de esta forma de federalismo llevaría a que el funcionamiento del sistema político federal no se diferenciaría en exceso de un sistema político centralizado (un federalismo centralizado), porque una vez que se establecen desde el nivel central las políticas prioritarias, los poderes subcentrales se convierten en meros ejecutores de las mismas, y su capacidad política queda apenas reducida al ejercicio de la representación democrática en los órganos que conforman una única política para todo el territorio estatal². En sus concreciones más moderadas, el poder central consigue la cooperación de los entes subcentrales mediante, la mayoría de las veces, la formulación

¹ Véase DYE, 1990, capítulo 1 [Las referencias bibliográficas abreviadas que aparecen en las notas remiten a la bibliografía del apartado 4 de este trabajo].

² Las controversias políticas de creación de la «Gran Sociedad» desarrolladas en los Estados Unidos a partir de los años sesenta constituirían un ejemplo de cómo las fuerzas centralizadoras pueden subvertir la esencia de federalismo incluso en el país en el que se creó esta modalidad de división de los poderes públicos de índole horizontal.

de programas cuya aceptación por el ente político subcentral conlleva la vinculación de gastos territorializados, que no se producirían en el supuesto de que el gobierno de inferior nivel no cooperase en la política diseñada a nivel central.

Los modelos que, en mayor o menor medida, se aproximan al federalismo cooperativo persiguen una mejora en la prestación de los bienes y servicios públicos a través de la descentralización de competencias políticas, pero la vía elegida para alcanzar el fin de toda organización federal se basa esencialmente en la confluencia de voluntades entre los distintos niveles de gobierno. De esta forma, las políticas tienden a ser únicas en el ámbito territorial más amplio, y los entes subcentrales ejercen su poder político para condicionar que en su formulación, diseño y financiación no se vulneren los intereses de sus residentes.

El federalismo competitivo, en contraste, se caracteriza porque cada nivel de gobierno ejerce las competencias que la Constitución le atribuye autónomamente respecto de los demás poderes territoriales. De esta forma las políticas concretas que, dentro de su ámbito territorial, desarrolla un ente subcentral no tienen por qué coincidir con las de otro ente subcentral, antes al contrario: pueden ser formuladas con el fin de establecer un marco diferenciado que permita a los ciudadanos y empresas de la comunidad política más amplia optar por fijar su residencia en aquella jurisdicción en la que el balance costes/beneficios derivado de los procesos presupuestarios se adecua mejor a sus preferencias.

Los modelos políticos que se aproximan al federalismo competitivo no deben confundirse con una dualidad absoluta de niveles de gobierno. El *federalismo dual* se caracteriza porque, dentro de sus competencias, cada nivel de gobierno goza de una capacidad absoluta para adoptar las políticas que considere oportunas, sin que los demás puedan interferir en el ejercicio de la soberanía de cualquier otro gobierno del mismo o de distinto nivel. En el federalismo competitivo, por el contrario, no sólo pueden compartirse competencias entre los niveles de gobierno, sino que se procura que el ejercicio de las competencias propias por cada gobierno incida en las políticas desarrolladas por los demás. El elemento característico esencial del federalismo competitivo radica en que el ejercicio de las competencias por cada uno de los gobiernos genera beneficios globales para el conjunto de la población.

Para comprender el alcance de las anteriores distinciones se puede recurrir al siguiente ejemplo: El *federalismo cooperativo* se equipararía al modelo de mercado de competencia imperfecta del cártel; el *federalismo centralizado* se asemejaría al oligopolio de competencia imperfecta; el *federalismo competitivo* se asimilaría a un mercado perfectamente competitivo; y el *federalismo dual* se relacionaría con un mercado constituido por monopolios territoriales. En el primer caso, los responsables de los distintos niveles de gobierno pactan entre sí las políticas que se pondrán en marcha en todo el territorio. En el segundo caso, el gobierno central condiciona decisivamente las acciones de los entes subcentrales. En la

tercera situación, los gobiernos al competir entre sí por la captación de recursos promueven el bienestar general, ofertando aquellos programas y políticas que mejor encajan con las preferencias de los ciudadanos. Y en la cuarta, los gobiernos disfrutan un poder absoluto sobre los residentes en su jurisdicción.

Evidentemente, y tomando como dada la existencia de mecanismos democráticos de elección de los responsables políticos, todas las anteriores formas de organización política sirven mejor a la finalidad genérica de los sistemas federales: con respecto a la alternativa de un poder político centralizado, todas ellas permiten en mayor o menor medida graduar la acción colectiva de forma más próxima a las preferencias de los votantes/residentes de cada jurisdicción. Pero a la hora de elegir entre una de las anteriores orientaciones de la organización política descentralizada, el federalismo competitivo goza de una ventaja comparativa con respecto a las demás: además de permitir la satisfacción diferenciada de las heterogéneas preferencias de los residentes en cada distrito, permite que éstos (ciudadanos y empresas) ejerzan un control mucho más efectivo del ejercicio del poder por los responsables de cada gobierno.

En este sentido, y como veremos inmediatamente, el federalismo competitivo se ajusta mejor que el cooperativo a la función de satisfacer más eficientemente las preferencias de los ciudadanos, porque introduce restricciones institucionales que limitan la utilización del poder que se delega temporalmente en los responsables de los diferentes niveles de gobierno. Porque, en esencia, el federalismo competitivo trata de reforzar la existencia de una rivalidad entre los gobiernos subcentrales con el fin de que oferten un conjunto de bienes y servicios públicos a un coste fiscal inferior, de forma que los ciudadanos puedan optar por residir en aquella jurisdicción que mejor satisface sus preferencias.

2. FEDERALISMO FISCAL Y FEDERALISMO COMPETITIVO³

El «federalismo fiscal», entendido en su sentido más amplio como un sistema descentralizado en el que los entes territoriales inferiores al Estado tienen competencias para determinar políticas específicas en su ámbito territorial, y, por tanto, sus gastos y al menos parcialmente sus ingresos, ha sido analizado profusamente desde el punto de vista de la teoría económica.

Al igual que en otros ámbitos de la economía pública, se pueden distinguir dos enfoques en el tratamiento del federalismo fiscal: el más convencional de la hacienda múltiple (MUSGRAVE y OATES) y el económico político (BRENNAN y BUCHANAN). Ambos enfoques coinciden en su conclusión fundamental: la eficiencia de una organización política y econó-

³ En este apartado se presentan de forma muy resumida las principales elaboraciones doctrinales sobre el federalismo fiscal.

micamente descentralizada. Pero difieren parcialmente en lo relativo a los instrumentos y las competencias financieras que se pueden atribuir a los gobiernos subcentrales. Ambos enfoques se complementan en muchos aspectos, por lo que un tratamiento completo de la cuestión requiere un esfuerzo de integración teórica, y la exposición, siquiera sumaria, de las principales implicaciones de cada uno de ellos.

A. EL ENFOQUE DE LA HACIENDA MÚLTIPLE

Las teorías convencionales del federalismo fiscal⁴ tienen dos aspectos en común: en primer lugar, aceptan, de forma implícita o explícita, el enfoque tradicional o múltiple de la Hacienda Pública, definido por las ideas de MUSGRAVE, y basado en criterios de «optimalidad» social, que trata de determinar la actuación correcta del sector público en términos económicos, con la finalidad de perfeccionar el modelo del Estado del Bienestar. En segundo lugar, la defensa de la descentralización contenida en todas esas teorías descansa en argumentos de eficiencia económica, sin considerar la influencia de los factores políticos.

A partir de las anteriores premisas, la teoría convencional presenta sus argumentos favorables al federalismo fiscal centrándose en tres aspectos diferenciados: *a)* la formulación de los elementos teóricos que la fundamentan; *b)* la determinación de las competencias que resulta más eficiente atribuir a cada nivel de gobierno, y *c)* la atribución de instrumentos financieros a cada nivel.

a) La formulación de los elementos teóricos que la fundamentan

Los elementos teóricos centrales de la teoría convencional del federalismo fiscal se concretan en:

1.º *El Teorema de la Descentralización*: Establecido por OATES (1972)⁵, el teorema apoya la propuesta de la descentralización basándose en las ganancias de bienestar asociadas a la misma, que no se consideran de forma positiva, sino en relación con las pérdidas de bienestar que caracterizan a los modelos centralizados.

El teorema de la descentralización sostiene que siempre es más eficiente —o al menos tan eficiente—, que los gobiernos subcentrales asuman la provisión de un bien público en su jurisdicción, que la provisión

⁴ Los antecedentes de la teoría del federalismo se encuentran claramente en la concepción de la hacienda múltiple elaborada por MUSGRAVE (1959), aunque, en sentido estricto, el punto de partida de las concepciones actuales se encuentran en OATES (1972), cuyo «Teorema de la descentralización» se desarrolló completándose con algunos estudios pioneros, como la «Teoría del voto con los pies» de TIEBOUT (1956), y la «Teoría económica de los clubs» de BUCHANAN (1965), reformulada posteriormente por MUSGRAVE (1989).

⁵ Reeditado en OATES (1991).

por el gobierno central de un nivel de producción uniforme para todas las jurisdicciones, siempre que se trate de un bien público cuyo consumo esté definido para subconjuntos geográficos de la población.

La validez general del teorema parece fuera de toda duda, si bien está sujeto a algunas precisiones cuantitativas y cualitativas.

Desde el punto de vista de la magnitud de la pérdida de bienestar, por ejemplo, ésta dependerá de diversos factores, como la elasticidad-precio de la demanda: cuanto más inelásticas sean las funciones de demanda más se incrementará la pérdida de bienestar, hecho que tiende a suceder en los bienes públicos más relevantes (sanidad, educación, etc.). Por otro lado, cuanto más parecidas sean las preferencias de los diversos territorios, sus funciones de demanda estarán más próximas, reduciendo la pérdida de bienestar, lo que equivale a decir que las pérdidas de bienestar causadas por una provisión centralizada del bien público se incrementan con la heterogeneidad en las preferencias de los distintos territorios. También hay que tener en cuenta la posibilidad de que existan economías de escala en la producción del bien público, lo que compensaría en parte las pérdidas de bienestar causadas por la provisión centralizada, siempre que el tamaño relativo del territorio fuera lo suficientemente grande para aprovecharlas.

Desde un punto de vista cualitativo, es preciso remarcar que las ganancias de bienestar resultantes de la descentralización se refieren exclusivamente al desarrollo de la función asignativa. Es evidente que, en Haciendas subcentrales de tamaño reducido, el multiplicador del gasto público será más pequeño y, en consecuencia, la política fiscal tendrá un impacto inferior a efectos de estabilización económica, lo que supone un peligro adicional: incurrir en un déficit público muy importante para reforzar el multiplicador fiscal y garantizar un efecto expansivo significativo en la economía local (ya que parte del mismo sería percibido como una externalidad en Comunidades vecinas).

Tampoco es favorable el veredicto para la descentralización en el ámbito de la función redistributiva. Si existen posibilidades de movilidad de la población, las Haciendas con fuerte vocación redistributiva e impuestos muy progresivos sólo conseguirán crear incentivos para abandonar dicha jurisdicción por parte de los contribuyentes con superior capacidad de pago. Las mayores barreras a la movilidad internacional dotan a la política redistributiva centralizada de mayores posibilidades de llevar a la práctica sus objetivos de forma efectiva.

2.º *La Teoría Económica de los Clubs*: Aceptando las ventajas de una Hacienda multijurisdiccional descentralizada, el siguiente paso consiste en delimitar conceptualmente las diversas unidades de hacienda, lo que implica determinar el número óptimo de Comunidades fiscales, y el número óptimo de individuos dentro de cada Comunidad ⁶.

⁶ La aproximación más utilizada para resolver este problema deriva de la aportación de BUCHA-

La provisión de cualquier bien público local generará un coste per cápita determinado en función del número de residentes en su territorio y del coste total de la provisión: a mayor número de residentes los costes fiscales per cápita descienden, pero, de producirse una congestión por el consumo del bien público, el número de residentes sólo debe incrementarse hasta que los costes marginales de la incorporación de un nuevo residente se igualan a la utilidad marginal derivada de la reducción del coste fiscal per cápita por la incorporación de ese residente. Pese a que los costes y los beneficios marginales derivados del número de residentes varían para cada bien público (por ejemplo, en el caso de los puros los beneficios marginales tienden al infinito), la conclusión general de la teoría es evidente: la formación de «clubs» o Comunidades para asignar bienes públicos resulta más eficiente cuando la dimensión óptima del club es relativamente pequeña, es decir, cuando los bienes públicos tienen un carácter mixto reforzado, o, si se quiere, un grado limitado de carácter público.

Por el mismo motivo, en aquellos bienes que presenten un tamaño de población óptima relativamente elevado, es probable que la provisión centralizada de los mismos resulte más eficiente.

3.º *El «voto con los pies»:* En su conocida «Teoría pura del gasto público», SAMUELSON (1954) partió de la base de que los individuos no revelan sus verdaderas preferencias por los bienes públicos. TIEBOUT (1956) rechazó esta hipótesis señalando que, en el caso de jurisdicciones locales, este problema puede evitarse porque los individuos revelan sus preferencias «votando con los pies», es decir, desplazándose hacia aquellas Comunidades cuya oferta de bienes públicos y su esfuerzo fiscal correspondiente más les satisface.

La hipótesis de TIEBOUT se ha convertido en un complemento central de la teoría del federalismo fiscal: la movilidad de los ciudadanos motivada por sus preferencias frente a las políticas económicas de los distintos gobiernos locales tiende a incrementar la homogeneidad de las preferencias dentro de las jurisdicciones locales, y así se incrementan las ganancias en eficiencia asignativa derivadas de la descentralización.

El inconveniente principal del modelo de TIEBOUT se deriva del hecho de estar construido apoyándose en supuestos extremos, que resultan bastante discutibles: la plena movilidad de todos los ciudadanos y factores de producción; la existencia de información perfecta sobre las características de los ingresos y gastos públicos en cada Comunidad por parte de todos los ciudadanos; o la inexistencia de economías de escala interjurisdiccionales, de efectos externos interjurisdiccionales y de costes de congestión. De forma resumida, el problema del modelo de TIEBOUT resi-

NAN (1965), destacando su aplicación al problema de la determinación del tamaño óptimo de las autoridades subcentrales, realizadas por MUSGRAVE y MUSGRANT (1989), definiendo la optimización en términos de eficiencia, y el tamaño en términos de población y de gasto total en los bienes públicos de carácter local.

de en que el individuo que se desplaza entre jurisdicciones no se siente afectado por los costes de congestión que su decisión impone sobre los residentes de la Comunidad a la que se desplaza.

b) *La determinación de las competencias que resulta más eficiente atribuir a cada nivel de gobierno*

Respecto de la definición de los objetivos o funciones de la Hacienda Pública, la teoría convencional se apoya en el concepto de Hacienda múltiple desarrollado por R. A. MUSGRAVE, en el que se establecen una serie de objetivos que debe cumplir el sector público en el ámbito del sistema económico.

De acuerdo con la misma, las funciones esenciales de la Hacienda Pública son:

1.º *Asignación de recursos.* Aunque la provisión central de bienes públicos puros permite minimizar el coste por persona al extender al máximo el número de beneficiarios, puede provocar pérdidas de bienestar al unificar el nivel de provisión, con independencia de las preferencias de los ciudadanos. La descentralización en la provisión de bienes públicos, en cambio, permite diversificar las ofertas en función de las preferencias de los ciudadanos. La existencia de bienes públicos locales, caracterizados por el hecho de que los beneficios que se derivan de su suministro quedan geográficamente concentrados en un área notablemente inferior a la que corresponde al territorio nacional, aconseja que las cuestiones relacionadas con ellos sean decididas a un nivel de Hacienda Pública que incluya exclusivamente a los ciudadanos directamente afectados por ellos, es decir, que exista una correspondencia clara entre ambos.

Existen varias razones que pueden justificar el hecho de que la descentralización sea más eficiente que la centralización para la provisión de bienes públicos locales. En primer lugar, al estar los gobiernos territoriales más próximos que el central a los ciudadanos de cada jurisdicción local, conocerán mucho mejor sus necesidades y preferencias. En segundo lugar, la descentralización se presenta como una mejor alternativa cuando las preferencias de los residentes de distintas jurisdicciones no son homogéneas, ya que permite diferentes niveles de suministro de los distintos servicios públicos en cada jurisdicción de forma más acorde con dichas preferencias. En tercer lugar, la descentralización fiscal ofrece la ventaja generada por la movilidad entre jurisdicciones, mecanismo que conduce a una adecuación entre oferta pública y demandas individuales.

2.º *Redistribución de la renta y la riqueza.* De acuerdo con MUSGRAVE, para ser eficaz, la redistribución fiscal debe ser uniforme dentro de un área en la que exista un alto grado de movilidad de capital, trabajo y residencia, y ha de ser una función del Gobierno de la nación. Como

norma general ⁷, la teoría convencional sostiene que existen razones esenciales para considerar que el núcleo de la función de distribución está asignado a la Hacienda central. Pueden señalarse tres tipos de razones en este sentido.

En primer lugar, las medidas redistributivas adoptadas por los gobiernos subcentrales tienen efectos asignativos negativos, al provocar ineficiencias en la localización de los individuos y de las empresas. El precio relativo de los factores se verá alterado entre territorios distintos debido a las diferentes políticas redistributivas, alterando así las decisiones de localización de los factores.

En segundo lugar, las medidas fiscales de carácter redistributivo adoptadas por los gobiernos subcentrales no resultan efectivas como consecuencia de la movilidad de los factores gravados, puesto que pueden ser evitadas mediante dicha movilidad.

En tercer lugar, las medidas redistributivas adoptadas por los gobiernos subcentrales pueden tener efectos perversos, provocando un efecto redistributivo de signo contrario al pretendido. El factor clave estriba de nuevo en la movilidad de la población: una política fuertemente redistributiva implantada exclusivamente por una Hacienda subcentral provocará con toda probabilidad movimientos de salida de la jurisdicción por parte de los ricos y movimientos de entrada de pobres, lo que puede generar que esta política acabe teniendo efectos perversos.

Aun siendo cierto lo anterior, la descentralización de algunos gastos redistributivos puede ser más eficiente si se toman las medidas adecuadas, como mencionaremos en el siguiente apartado.

3.º *Estabilización.* Existe sin duda un menor apoyo a la participación subcentral en la función de estabilización. En realidad, la creencia general es que las autoridades subcentrales no tienen ningún papel que desempeñar en este punto. La razón de esto no parece basarse en la creencia de que las opiniones sobre política macroeconómica no varían de un área a otra; es más, podría aceptarse realmente que las opiniones y preferencias sobre estabilización difieren entre una parte de un país y otra. Sin embargo, existen razones importantes para negar la participación en esta función a las autoridades locales.

En primer lugar, por lo que respecta a la política fiscal, hay que señalar que el hecho de que las economías subcentrales sean muy interdependientes con otras provocará que una política fiscal aplicada localmente se difumine con rapidez entre todas las jurisdicciones. Por tanto, su efectividad en la jurisdicción que la aplique sería mínima y causaría efectos externos a las demás. La política fiscal debe ser aplicada, así pues, en

⁷ MUSGRAVE distingue entre redistribución obligatoria y voluntaria, afirmando que aunque la obligatoria no es factible a nivel local, al poder «huir» con facilidad los residentes que salgan perdiendo, puede hacerse un razonamiento a favor de la redistribución como función local en términos del enfoque voluntario.

un marco de economía cerrada para evitar que los efectos sobre la demanda pierdan eficacia.

En segundo lugar, por lo que respecta a la política monetaria, cabe destacar que los gobiernos subcentrales carecen de la misma al no poder emitir dinero. Sin embargo, no hay que olvidar que la política monetaria es un elemento fundamental en el diseño de políticas de estabilización y es preciso que esté coordinada con la política fiscal.

En tercer lugar, la política de estabilización requiere actuar con los déficit y superávit presupuestarios, precisando así una determinada política de deuda pública.

c) *La atribución de instrumentos financieros a cada nivel*

La elección de instrumentos financieros para dotar a las Haciendas subcentrales, es una consecuencia lógica de la atribución de competencias en la provisión de bienes y servicios públicos. Sus fuentes de ingresos pueden ser de tres tipos: impuestos, transferencias y emisión de deuda⁸.

1.º Financiación mediante impuestos. La teoría convencional del federalismo fiscal se centra prioritariamente en el problema de qué impuestos han de ser atribuidos a las diferentes autoridades locales. Por lo general, se defiende que existen razones más que suficientes para exigir que todas las áreas de un mismo Estado utilicen el mismo impuesto, y que cuando se establezca más de uno, todas las áreas le den la misma importancia relativa a cada uno de ellos.

Lo que la teoría convencional propugna, en definitiva, es la existencia de una armonización fiscal para evitar la existencia de desigualdades horizontales, de forma que los ciudadanos que disfrutan de similares servicios no soporten cargas fiscales muy diferenciadas. Esta desigualdad podría tener como consecuencia un estímulo a la migración.

Frente a esto, podría sostenerse también que una variedad de estructuras impositivas tendría la ventaja de permitir a los ciudadanos «votar con los pies» por una estructura preferible, pero en la práctica lo más probable es que esto agrave cualquier tendencia del ciudadano a una localización subóptima, porque la relación entre los impuestos totales que pagaría y el nivel total de servicios del que disfrutaría podría convertirse en muy débil para cada uno de los ciudadanos.

Normalmente, la realidad muestra combinaciones de las diversas alternativas existentes, cifradas en dos extremos:

a) La existencia de sistemas impositivos diferenciados e independientes por parte del Gobierno central y de los gobiernos subcentrales. Esta posibilidad admite las variedades siguientes: sistemas impositivos

⁸ Un buen resumen de las conclusiones teóricas sobre la elección de los instrumentos de financiación de los gobiernos subcentrales es el de BIRD (1993).

superpuestos o sistemas impositivos separados, en función de si los distintos niveles de gobierno utilizan las mismas fuentes tributarias, o bien existe una separación clara de las fuentes que corresponden a cada uno de ellos.

b) Un único sistema impositivo de cuyos rendimientos se beneficien los diferentes niveles de gobierno.

La descentralización de los impuestos, en todo caso, debe ajustarse a dos principios: el de suficiencia y el de no rivalidad. De acuerdo con el primero, cada gobierno subcentral debe tener capacidad fiscal suficiente para obtener los ingresos que considere necesarios para financiar su gasto. De acuerdo con el segundo, la capacidad fiscal asignada a cada gobierno no debe poder ser utilizada para alterar la asignación o distribución de los recursos.

2.º Financiación mediante transferencias. Las transferencias son aquellas contribuciones en dinero que un gobierno da a otro para que financie parte de sus gastos. Respecto a ellas, cabría señalar que para formular un sistema de transferencias satisfactorio es preciso tener en cuenta dos aspectos importantes: en primer lugar, es necesario determinar los objetivos a los que van dirigidos y, en segundo lugar, decidir qué tipo de transferencias es el más apropiado para cada objetivo.

Existen diferentes tipos de transferencias, pero una primera gran distinción sería la que se realiza entre transferencias afectadas o condicionadas, y transferencias generales o incondicionales. Las condicionadas son aquellas en las que el donante especifica la forma en que los fondos transferidos han de ser gastados por el receptor. Las incondicionales son aquellas en las que el donante no impone ninguna restricción de uso.

Dentro de las transferencias condicionadas o afectadas pueden distinguirse dos categorías distintas: no compensatorias y compensatorias. En el primer caso, el donante transfiere una cantidad fija para financiar un proyecto concreto con independencia de cuál sea la aportación propia del receptor a ese proyecto. En las transferencias compensatorias, la aportación del donante es un porcentaje de la aportación del receptor.

En función de las razones por las que se conceden, las transferencias pueden dividirse en cuatro grupos: en primer lugar, existen transferencias destinadas a alentar a las autoridades subcentrales para que tomen en consideración los efectos externos de sus servicios; en segundo lugar, encontramos las transferencias destinadas a hacer cumplir las preferencias de los subvencionadores; en tercer lugar, están las transferencias llamadas de ingresos compartidos o *revenue sharing*, destinadas a corregir un desequilibrio fiscal entre los distintos niveles de gobierno; y en cuarto y último lugar, existen transferencias de igualación.

Puede afirmarse que los dos primeros objetivos de las transferencias son mejor alcanzados con las condicionadas, y que los dos últimos quizá se consiguen mejor con transferencias generales.

3.º Financiación mediante deuda. La emisión de deuda pública a corto y medio plazo significa una ampliación de la capacidad financiera de los niveles descentralizados de gobierno. El principal problema que ofrece la emisión de deuda pública es el del límite de endeudamiento. Se discute la conveniencia o no de fijar límites máximos al endeudamiento de las unidades descentralizadas, así como la forma que deberían adoptar en su caso tales restricciones. La utilización indiscriminada de la deuda por parte de los gobiernos subcentrales puede poner en peligro la política de estabilización del Gobierno central. Por otra parte, los gobiernos territoriales tendrán incentivos a endeudarse por encima de sus posibilidades, puesto que la política común es que el Gobierno central les ayude asumiendo una parte importante de la carga financiera de la deuda.

B. EL ENFOQUE ECONÓMICO-POLÍTICO

A diferencia del tradicional enfoque adoptado en la literatura del federalismo fiscal, la perspectiva económico política no se centra en los aspectos relacionados con la «optimalidad» que se deriva de una determinada distribución de competencias entre los distintos poderes territoriales. En claro contraste, el enfoque económico político trata de comparar la eficiencia de un sistema institucional descentralizado (respecto de la alternativa centralizada) en el terreno de los incentivos que cada uno de ellos genera en el comportamiento de los individuos que forman un grupo social, y las consecuencias que tales incentivos institucionales generan en términos de bienestar individual. Su característica fundamental consiste, por tanto, en el tratamiento conjunto de los comportamientos con trascendencia económica y las instituciones en el ámbito del federalismo fiscal.

Las aportaciones de este enfoque pueden resumirse haciendo referencia a sus hipótesis fundamentales y a las consecuencias analíticas que se derivan del planteamiento general que lo inspira.

Las hipótesis fundamentales del enfoque económico político se pueden clasificar en dos grupos, dependiendo de que se centren en la oferta o en la forma de financiación de los gastos del sector público descentralizado.

1.º Respecto de la oferta de bienes públicos, la teoría se basa en la conocida y polémica *hipótesis de la descentralización*, elaborada por BRENNAN y BUCHANAN⁹.

Estos autores, con el fin de configurar un sistema fiscal óptimo, parten de la presunción analítica de que el Gobierno podría comportarse como un ente monolítico que tiende de forma sistemática a maximizar el tamaño de sus ingresos fiscales, sin considerar las preferencias de los ciudadanos. Entre las soluciones institucionales que evitarían la desviación del sector

⁹ BRENNAN y BUCHANAN, 1980.

público de las preferencias de los ciudadanos, BRENNAN y BUCHANAN consideran que la descentralización del sector público puede ser un instrumento efectivo para controlar las tendencias expansivas del Leviatán.

De forma análoga al papel que juega en el sector privado, la competencia entre distintas unidades de gobierno a un nivel descentralizado puede contribuir a quebrar el poder monopolístico de un único Gobierno central, lo que supone introducir una recomendación política en favor de la descentralización del sector público, a diferencia de las implicaciones derivadas del enfoque tradicional.

De hecho, la teoría convencional del federalismo, como hemos puesto de relieve, se limita a asignar las funciones de gobierno entre distintos niveles, y a tratar de determinar las unidades de «tamaño óptimo» para la provisión de los distintos bienes públicos. Estos objetivos podrían lograrse si los bienes públicos locales fueran asignados por unidades de gobierno supralocales, oportunamente descentralizadas en términos administrativos de acuerdo con los límites establecidos por las externalidades. No hay ningún análisis que demuestre la superioridad de una estructura política auténticamente federal frente a una estructura unitaria, cuando esta última está descentralizada administrativamente.

La teoría normativa que se deriva de este enfoque difiere del ortodoxo en que no se centra en los efectos del federalismo en la localización de los bienes públicos, sino en su efectividad como medio para asegurar que los individuos cuenten con un instrumento eficaz para controlar la expansión del sector público: al existir diversas opciones disponibles de ingresos y gastos públicos en las distintas jurisdicciones, sus elecciones actúan de hecho como restricciones fiscales a favor de la eficiencia del sistema. La competencia fiscal entre las diversas unidades se convierte en el instrumento básico para conseguir la eficiencia del sector público¹⁰.

2.º Respecto de *la financiación de las unidades subcentrales*, el enfoque económico político aporta nueva luz al debate sobre si éstas deben recaudar sus propios tributos, o recibir transferencias desde la unidad central de gobierno.

Inicialmente se parte de una presunción similar a la expuesta respecto de la oferta descentralizada de bienes públicos: En principio, y si asumimos una situación de equilibrio financiero para el sector público global y que el nivel de gasto se determina en función de las preferencias de los ciudadanos, debiera ser indiferente que el Gobierno central redujera

¹⁰ Al margen de su originalidad, esta teoría es especialmente interesante porque permite una contrastación empírica de las hipótesis: *ceteris paribus*, el tamaño del sector público global variará inversamente con el grado de descentralización fiscal. Precisamente de esta posibilidad se derivan nuevos inconvenientes, ya que los numerosos estudios empíricos realizados no ofrecen evidencias sólidas a favor de la hipótesis de la descentralización, e incluso algunos la contradicen abiertamente. Entre los más importantes: OATES (1985), NELSON (1986, 1987), SOUNDERS (1988), FORBES y ZAMPELI (1989), ZAX (1989), GROSSMAN (1989), JOULFAIEN y MERLOW (1990), MOESEN y VAN ROMPUY (1990), HEIL (1991). En España se dispone de los estudios de CASTELLS (1991) y de BOSCH y SUÁREZ (1993), que también cuestionan la hipótesis de descentralización.

sus impuestos o concediera transferencias a las autoridades locales. En ambos casos, el gasto público se incrementaría a través de la elasticidad-renta de la demanda. Una transferencia incondicional a un gobierno local es equivalente a un incremento de la renta privada de los residentes en dicha jurisdicción, ya que ambos producen un desplazamiento idéntico de la curva presupuestaria de la misma, y, por lo tanto, una transferencia incondicional debe generar el mismo aumento del gasto público que un incremento de renta privada de idéntica magnitud.

Sin embargo, la evidencia empírica disponible indica que las transferencias incondicionadas del Gobierno central generan un incremento superior en el gasto público local al de una disminución de impuestos equivalente, que permita incrementar la renta privada. Concretamente, se ha estimado que un incremento de 1 unidad monetaria en transferencias genera un aumento del gasto de 0,43 unidades, mientras que un incremento de 1 unidad en la renta privada de la jurisdicción sólo produce un aumento del gasto público entre 0,05 y 0,1 unidades¹¹. Este fenómeno se conoce como «efecto *flypaper*» (efecto «papel cazamoscas» o efecto «adherencia»), porque indica que el dinero tiende a quedarse «pegado» en el primer sector en el que «impacta» (público o privado).

Este efecto es muy relevante porque explica que en los sistemas de financiación de los gobiernos locales, a través de transferencias del Gobierno central (bastante habituales en el sistema comparado), tiende a producirse un superior incremento en el gasto público local, que compensa la teórica disminución del gasto público global típica de una estructura de gobierno descentralizada¹².

3. COMPETENCIA FISCAL Y SOLIDARIDAD

Teniendo en cuenta los objetivos fundamentales del sector público, la teoría del federalismo fiscal ha demostrado la conveniencia de organizar la Administración pública en diversos niveles de gobierno. Recapitulando lo expuesto en capítulos anteriores, el argumento básico en defensa del federalismo fiscal se plasma en términos de eficiencia, fundamentalmente, del gasto público. En este sentido, la provisión de bienes y servicios públicos será más eficiente en presencia de múltiples unidades de gobierno de inferior tamaño más próximas a las necesidades de los contribuyentes.

¹¹ Por ejemplo, GRAMLICH (1977). Véase GRAMLICH y GALPER (1973), GRAMLICH y RUBINFELD (1982).

¹² Se han ofrecido diversas explicaciones al «efecto *flypaper*», la mayoría de las cuales requieren abandonar la concepción tradicional del federalismo fiscal y utilizar la metodología de la «*Public Choice*», adoptando el supuesto más realista de aceptar la existencia de distorsiones entre las preferencias de los votantes y las decisiones adoptadas por sus representantes políticos. Las dos explicaciones que parecen más adecuadas se derivan de la aplicación de las teorías de «la burocracia» y de la «ilusión fiscal».

Esta justificación exige automáticamente la eficiencia por el lado de los ingresos públicos, ya que no puede garantizarse el respeto a las distintas preferencias de gasto por parte de los ciudadanos si las estructuras de ingreso no se adecuan a las cambiantes necesidades financieras. Preferencias distintas implican distintos niveles de provisión de bienes y servicios públicos, distintos volúmenes de gasto y distintas necesidades de financiación.

La correspondencia entre la capacidad de decisión sobre el gasto y la capacidad tributaria requerida es lo que se conoce generalmente como responsabilidad fiscal. Un diseño adecuado de federalismo fiscal exige dar una respuesta eficiente a la responsabilidad, determinando un reparto equilibrado de competencias de gasto y de soberanía tributaria.

La consecuencia inmediata de un sistema que respete el principio de responsabilidad consiste en la aparición de unidades de Hacienda Pública con distintas combinaciones de bienes y servicios públicos e impuestos. Este hecho, que es precisamente el que garantiza las ventajas de eficiencia del federalismo fiscal, se cuestiona en ocasiones desde un doble punto de vista: por sus implicaciones en términos de diferencias entre los impuestos de las distintas Haciendas descentralizadas, y por la existencia de diferencias en la prestación de bienes y servicios públicos (y en ocasiones de pura capacidad económica). Ambos problemas tienen nombres específicos: competencia fiscal y solidaridad, y merecen un análisis más cuidadoso para valorarlos rigurosamente.

La aplicación del principio general de responsabilidad fiscal sugiere de inmediato la posibilidad de que las Haciendas subcentrales dispongan de la suficiente flexibilidad para adecuar el esfuerzo fiscal exigido a sus contribuyentes a las políticas de gasto público deseadas por los mismos. De esta manera, es lógico que existan diferencias tributarias entre los distintos gobiernos e incluso que se produzca una competencia fiscal entre los mismos.

Ante todo hay que remarcar que, desde un punto de vista económico, este fenómeno es esencial para garantizar la eficiencia del sistema, ya que los contribuyentes-votantes tratarán de optimizar la relación impuestos-gastos en su ámbito territorial. Si se niega la virtualidad del proceso, carece de sentido hablar de federalismo fiscal, pues para homogeneizar las prestaciones públicas de los distintos territorios resulta mucho más económica una simple descentralización administrativa del gasto. Debemos recordar, una vez más, que el federalismo fiscal se justifica en términos de mejora de eficiencia.

Tradicionalmente se parte de la base de que una competencia fiscal producirá un proceso iterativo de ajuste que tenderá a una aproximación de la tribulación efectiva (*per capita*) de los distintos territorios, con una tendencia orientada claramente a la baja.

En lo relativo a esta cuestión pueden establecerse dos matizaciones. En primer lugar, el factor fiscal puede ser una variable relevante para

justificar la movilidad de los sujetos pasivos, pero no hay que olvidar la existencia de fuertes barreras y restricciones institucionales y sociales al respecto, especialmente notables en el caso de las personas físicas. La tribulación sobre el capital resulta más competitiva en este sentido debido a su mayor movilidad, lo que recomienda un tratamiento específico como instrumento de financiación.

En segundo lugar, aun aceptando que la competencia fiscal se oriente como una competencia a la baja, es evidente que no puede simplificarse hasta ese punto. El objetivo de los gobiernos subcentrales consiste en ofrecer los bienes y servicios públicos demandados por sus contribuyentes sin someterlos a una presión fiscal excesiva. En otras palabras, los impuestos pueden disminuir hasta el punto en que garanticen la cobertura de los gastos demandados. Este factor genera claros incentivos a la eficiencia por el lado del gasto, a través de una utilización coherente de los recursos disponibles. Los contribuyentes, sean personas físicas o sociedades, no eligen su residencia exclusivamente porque la presión fiscal sea inferior en una jurisdicción o en otra, sino que comparan el balance que se produce entre los costes fiscales soportados y los bienes y servicios públicos recibidos.

Dando la vuelta al argumento, la competencia fiscal permite ofertar el mismo nivel de bienes y servicios públicos con unos impuestos inferiores a los que existirían en caso de ausencia de la misma. En cierto sentido, esta valoración puede extrapolarse de la teoría convencional de los precios en el caso de monopolio y de libre competencia.

En última instancia, la competencia fiscal puede enmarcarse en un ámbito más limitado, estableciendo unas normas de armonización general que permitan reducir las discrepancias entre distintas Comunidades. De hecho, en los sistemas de tributos compartidos (como el caso del IRPF en España), el límite mínimo viene determinado por la participación del Gobierno central, y el máximo suele establecerse en términos porcentuales, aunque en este último caso creemos que la restricción más efectiva reside en la propia política fiscal de los gobiernos subcentrales.

También carece de sentido preocuparse por la posibilidad de que se generen múltiples sistemas fiscales con grandes diferencias entre sí. De entrada, por los factores que provocan una tendencia convergente en este tipo de procesos, y además porque el proceso de armonización fiscal en la Unión Europea, en pleno desarrollo, establece un marco definido de obligado cumplimiento que garantiza una convergencia considerable en los sistemas fiscales propios de la Unión. En cualquier caso, en aquellas cuestiones en las que no existan medidas de armonización comunitaria, la propia competencia fiscal entre países tiende a aproximar las legislaciones fiscales de forma progresiva.

De hecho, la competencia fiscal tiene en cuenta las divergencias económicas y sociales de los distintos territorios, que se reflejan en discrepancias relativas a la estructura del sistema impositivo y, en general, en

las preferencias por el tamaño del sector público, facilitando una limitación al crecimiento del mismo.

Además, la competencia conduce a una convergencia en la tributación efectiva de los distintos sistemas, en lugar de sustentarse en una mera aproximación formal de los tributos, que ignora los diferentes impactos que estructuras formalmente semejantes pueden producir en contextos económicos diferenciados. Puede decirse que la competencia entre sistemas fiscales conduce, a medio y largo plazo, a una convergencia de los mismos basada en las fórmulas que hayan probado una mayor eficiencia. La existencia de diferencias fiscales entre gobiernos subcentrales es un factor enriquecedor, que permite la aplicación del ya citado proceso de revelación de preferencias individuales: «el voto con los pies».

La tentación de establecer criterios internos de armonización para evitar la competencia fiscal debe evitarse a toda costa, ya que supondría de hecho la formación de un «cártel». Los gobiernos tratarían de llegar a acuerdos sobre la estructura y el nivel de sus sistemas impositivos, lo que, en caso de cristalizar, conduciría a una presión fiscal superior a la que se determinaría en cada territorio por separado.

Es cierto que incluso si se desea la diversidad fiscal, se necesita cierto grado de coordinación, aunque resulta difícil determinar el alcance de la misma. Sin embargo, aunque se acepte una cierta armonización selectiva, no puede negarse que la competencia fiscal será preferible si se acepta que supondrá una presión a la baja sobre las demandas de recaudación de políticas situadas por encima del óptimo. La competencia introduce una mayor eficiencia en el control del gasto y en la actuación del sector público.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AAVV, *Estado del Bienestar y Autonomías en el año de Maastricht*, Madrid, Círculo de Empresarios, diciembre 1996.
- *Uniformidad o diversidad de las Comunidades Autónomas*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, Generalitat de Catalunya, 1995.
- «La reforma del Senado», *Cuadernos y Debates*, núm. 53, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994.
- ALONSO GONZÁLEZ, L. M., *Jurisprudencia Constitucional Tributaria*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales-Marcial Pons, 1993.
- ARBÓS, X., «El Senado: Marco constitucional y propuestas de reforma», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 24, 3.º trimestre, 1991, pp. 7-33.
- AXELROD, R. A., *The evolution of cooperation*, Basic Books Inc., 1984, traducción al castellano en Alianza Editorial, 1986.
- BALLBÉ, M., y PADRÓS, C., *Estado competitivo y armonización en Europa*, Barcelona, Ariel, 1997.
- BARRO, R. J., «Economic Growth in a cross section of countries», *Quarterly Journal of Economics*, núm. 106, 1990, pp. 407-443.
- BIEHL, D., «El sistema alemán de federalismo fiscal o *Finanzansgleich*. Aspectos teóricos y empíricos», en J. RUIZ HUERTA y R. MUÑOZ DEL BUSTILLO (eds.), 1986.

- BIRD, R. M., «Threading the Fiscal Labyrinth: Some issues in Fiscal decentralization», *National Tax Journal*, núm. 46, 1993, pp. 201-221.
- BLACK, D., «On the rationale of group decision-making», *Journal of Political Economy*, LVI, 1948, pp. 23-34. Reed. en C. K. ROWLEY (ed.), *Public Choice Theory*, vol. 1, Edward Elgar, 1993, pp. 37-48.
- BLANKE, HJ., «El Bundesrat en el sistema constitucional de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania», en *La reforma del Senado*, Cuadernos y Debates, núm. 53, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994, pp. 357-386.
- BOADWAY, R. W., *Public Sector Economics*, Cambridge, Winthrop Publishers, 1979.
- BOSCH, N., y SUÁREZ, J., «Tamaño del sector público y descentralización fiscal», *Revista de Economía Aplicada*, vol. I, núm. 3, 1993, pp. 181-193.
- BRENNAN, G., y BUCHANAN, J. M., *The Power to tax: Analytical foundations of a fiscal constitution*, Cambridge University Press, 1980. Traducido al castellano por A. Mendiña y J. F. Corona, Madrid, Unión Editorial, 1987.
- BRENNAN, G., y HAMLIM, A., «Bicameralism and majoritarian equilibrium», *Public Choice*, núm. 74, 1992, pp. 167-179.
- «Rationalising parliamentary systems», *Australian Journal of Political Science*, núm. 28, 1993, pp. 443-457.
- BRETON, A., *The Economic Theory of Representative Government*, Chicago, Aldine Publishing Company, 1974.
- BRETON, A., y SCOTT, A., *The Economic Constitution of Federal States*, University of Toronto Press, 1978.
- BUCHANAN, J. M., «An Economic Theory of Clubs», *Económica*, núm. 32, 125, 1965, pp. 1-14.
- BUCHANAN, J. M., y GOETZ, C. L., «Efficiency limits of fiscal mobility: An assessment of the Tiebout Model», *Journal of Public Economics*, núm. 1, 1972, pp. 25-43.
- BUCHANAN, J. M., y TULLOCK, G., *The calculus of consent*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1962. Traducción de Espasa Calpe, 1980.
- CARAMÉS, L., y VÁZQUEZ NAVARRETE, J. A., *Los problemas de la financiación autonómica: Una perspectiva desde Galicia*, A Coruña, Fundación Caixa Galicia, 1997.
- CARAMÉS, L., *Haciendas territoriales y corresponsabilidad fiscal*, Santiago de Compostela, Asociación Galega de Estudios de Economía do Sector Público, 1993.
- *Introducción a la Hacienda local y autonómica*, Madrid, Civitas, 1994.
- CASADO OLLERO, G., et al., *La cesión parcial del impuesto sobre la renta a las Comunidades Autónomas*, Granada, Comares, 1997.
- CASTELLS, A., *Descentralización y gasto público. Un estudio empírico de diez países*. Monografía núm. 94, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1991.
- CASTELLS OLIVERES, A., «La reforma del sistema de financiación autonómicas el problema de la corresponsabilización fiscal», *Palau 14*, núm. 13, 1992.
- CORONA, J. F., y VALERA, F., «Leviathan reproducido», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, núm. 2, 1987, pp. 171-189.
- CORONA, J. F., «Un análisis crítico del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas», *Revista de Economía Pública*, núm. 1, 1988, pp. 189-209.
- CORONA, J. F.; ALONSO, L. M., y PUY, P., *Hacia un Federalismo Competitivo*, Madrid, Círculo de Empresarios, 1988.
- COSTAS TERRONES, J., «Corresponsabilidad fiscal y gestión tributaria», *Revista de Hacienda Autonómica y Local*, núm. 69, 1993.
- COURANT, P. N.; GRAMLICH, E. M., y RUBINFELD, D. L., «The stimulative effects of intergovernmental grants or why the money sticks where it hits», en P.

- MIESZKOWSKI y W. H. OAKLAND (eds.), *Fiscal federalism and Grants-in-Aid*, Washington, The Urban Institute, 1979.
- CRUZ RODRÍGUEZ, Baltasar de la, «Las asignaciones de nivelación: crónica de un instrumento fallido», *Impuestos*, noviembre 1996.
- CULLIS, J. G., y JONES, P. R., *Microeconomics and the Public Economy: A Defence of Leviathan*, Oxford, Basil Blackwell, 1987.
- DYE, T. R., *American Federalism*, Lexington Books, 1990.
- FERNÁNDEZ GÓMEZ, N., *La financiación de las Comunidades Autónomas: Una propuesta de corresponsabilidad fiscal*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1993.
- FORBES, K. F., y ZAMPELLI, E. M., «Is Leviathan a Mythical Beast?», *American Economics Review*, junio 1989, pp. 568-577.
- FREY, B. S., «A directly democratic and federal Europe», *Constitutional Political Economy*, núm. 7, 1996, pp. 267-279.
- FREY, B. S., y EICHEMBERGER, R., «To harmonize or to compete? That's not the question», *Journal of Public Economics*, núm. 60, 1996, pp. 335-349.
- GARCÍA PECHUÁN, M., «La reciente reforma reglamentaria del Senado», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 32, 2.2 cuatrimestre, 1994, pp. 87-119.
- GARCÍA-MARGALLO, MÉNDEZ DE VIGO y MARTÍNEZ PUJALTE (eds.), *Financiación de las Comunidades Autónomas y corresponsabilidad fiscal*, Valencia, Fundación Bancaixa, 1996.
- GIMÉNEZ MONTERO, A., «La financiación de las Comunidades Autónomas: modelos básicos de financiación autonómica», *Palau 14*, núm. 13, 1992.
- GIMENO ULLASTRES, J. A., y RUIZ HUERTA CARBONELL, J., «Financiación autonómica: un modelo alternativo de corresponsabilidad fiscal», *Palau 14*, núm. 13, 1992.
- GOLD, S. D., «Interstate competition and state personal income tax. Tax policy in the 1980's», en D. A. KENYON y J. KINCAID (eds.), *Competition among States and Local Governments*, Washington D.C., Urban Institute Press, 1991, pp. 205-217.
- GÓMEZ DE LA ESCALERA, J. J., «La Administración única y la corresponsabilidad fiscal de las Administraciones Públicas Territoriales», *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, núm. 243, 1997.
- GRAMLICH, E. M., «Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature», en W. E. OATES (ed.), *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington, Lexington Books, pp. 219-239.
- GRAMLICH, E. M., y GALPER, H., «State and Local Fiscal Behaviour and Federal Grant Policy», *Brookings Paper on Economic Activity*, vol. 1, 1973, pp. 15-58, Washington, Brookings Institution.
- GRAMLICH, E. M., y RUBINFELD, D. L., «Microestimates of Public Spending Demand Functions and Tests of the Tiebout and Median Voter hypotheses», *Journal of Political Economy*, núm. 903, 1982, pp. 536-560.
- GROSSMAN, P. J., «Fiscal Decentralization and Government Size: An extension», *Public Choice*, núm. 62, 1989, pp. 63-70.
- «The impact of federal and state grants on local government spending: a test of the fiscal illusion hypothesis», *Public Finance Quarterly*, vol. 18, núm. 3, 1990, pp. 313-327.
- HEIL, J. B., «The Search for Leviathan Revisited», *Public Finance Quarterly*, vol. 19, núm. 3, 1991, pp. 334-346.
- HIRSCHMAN, A. O., «Salida, voz, y el destino de la RDA. Un ensayo de historia conceptual», *Claves de Razón Práctica*, núm. 39, 1994, pp. 66-80.

- HUCHA CELADOR, F., «Reflexiones sobre la financiación de las Comunidades Autónomas en la Constitución Española», *Documentación Administrativa*, núms. 232-233, 1993.
- JOULFAIAN, D., y MARLOW, M. L., «Government size and Decentralization: Evidence from disaggregated data», *Southern Economic Journal*, vol. 56, núm. 4, 1990, pp. 1094-1102.
- KING, D., *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Governments*, 1984, London, Allen and Unwin. Versión castellana: *La Economía de los gobiernos multi-nivel*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1988.
- KIRCHGÄSSNER, G., y POMMEREHNE, W. W., «Tax harmonization and tax competition in the European Union: Lessons from Switzerland», *Journal of Public Economics*, núm. 60, 1996, pp. 351-371.
- LEVMORE, S., «When are two decisions better than one?», *International Review of Law and Economics*, núm. 12, 1992, pp. 145-162.
- LIPHART, A., *Las democracias contemporáneas*, Ariel, 1991. Traducción de la edición inglesa de 1984.
- LYBECK, I. A., «Comparing government growth rates: The non-institutional versus the institutional approach», en J. A. LYBECK y M. HENREKSON, *Explaining the growth of government*, North Holland, 1988, pp. 29-47.
- MARLOW, M. L., «Fiscal Decentralization and Government Size», *Public Choice*, núm. 56, 1988, pp. 259-269.
- «Intergovernmental competition, voice and exit options and the design of fiscal structure», *Constitutional Political Economy*, núm. 3, 1992, pp. 73-88.
- MARTÍNEZ GARCÍA-MONCO, A., *Autonomía financiera de las Comunidades Autónomas*, Valladolid, Lex Nova, 1996.
- McLURE, C. E. (ed.), *Tax assignment in federal countries*, Canberra, CREER, 1983.
- «El punto de vista norteamericano sobre el desequilibrio vertical y la asignación de poderes tributarios entre niveles de gobierno», *Hacienda Pública Española*, núm. 128, 1/1994, pp. 87-100.
- MIGUÉ, J. L., «Public Choice in a federal system», *Public Choice*, núm. 90 (1-4, 1997), pp. 235-254.
- MOESEN, W., y VAN ROMPUY, P., «The Growth of Government Size and Fiscal Decentralization», en R. PRUDHOMME (ed.), *Public Finance with Several Levels of Government*, I.I.P.F., Brussels, 1990.
- MOLDES, E., y PUY, P. (eds.), *La financiación de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Minerva Ediciones, E.A.B., 1997.
- MOLDES TEO, E., «La participación en los ingresos del Estado», en E. MOLDES y P. PUY (eds.), 1996, pp. 107-142.
- MONASTERIO, C., y SUÁREZ, J., «Luces y sombras del sistema de financiación autonómica», en C. MONASTERIO y J. SUÁREZ, *Financiación autonómica y responsabilidad fiscal en España*, Bilbao, Fundación BBV, 1993, pp. 13-101.
- *Manual de Hacienda Autonómica y Local*, Barcelona, Ariel, 1996.
- MONASTERIO ESCUDERO, C., «La evolución reciente de la Hacienda Autonómica», *Papeles de Economía Española*, núm. 59, 1994), pp. 240-245.
- MONASTERIO ESCUDERO, C.; PÉREZ GARCÍA, F.; SEVILLA SEGURA, J. V., y SOLÉ-VILANOVA, J., *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1995.
- MONASTERIO ESCUDERO, C., y SUÁREZ PANDIELLO, J., *Manual de hacienda autonómica y local*, Ariel, 1996.
- MONASTERIO ESCUDERO, C., y ZUBIRI, I., «La financiación de las Comunidades Autónomas: Balance y propuestas de reforma», *Papeles de Economía Española*, núm. 69, 1996, pp. 172-191.

- MUSGRAVE, R. A., *The Theory of Public Finance: A study in public economy*, New York, McGraw-Hill, 1959. Versión castellana: *Teoría de la Hacienda Pública*, Madrid, Aguilar, 1968.
- MUSGRAVE, R. A., y MUSGRANT, P. B., *Public Finance in Theory and Practice* (5.ª ed.), New York, McGraw-Hill, 1989. Versión castellana: *Hacienda Pública, Teoría y Aplicada*, Madrid, McGraw-Hill, 1991.
- «Leviathan cometh: or does he?», en H. F. LADD y T. N. TIDEMAN (eds.), *Tax expenditure limitations*, Washington, The Urban Institute Press. Traducido al castellano por J. J. Fernández Cainzos, *El Estado y los contribuyentes: La resistencia fiscal*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1986, pp. 491-562.
- NELSON, M. A., «An empirical analysis of State and Local Tax Structure in the Context of the Leviathan model of government», *Public Choice*, núm. 49, 1986, pp. 283-294.
- «Searching for Leviathan: Comments and Extension», *American Economic Review*, marzo 1987, pp. 198-204.
- NISKANEN, W. A., «The peculiar economics of Bureaucracy», *American Economic Review*, núm. 57, 2, 1968, pp. 293-321.
- OATES, W. E., *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt Brace, 1972. Versión castellana: *Federalismo Fiscal*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1977.
- «Lumpsum Intergovernmental Grants Have Price Effects», en MIESZKOWSKI, P., y OAKLAND, W. H. (eds.), *Fiscal Federalism and Grants-in-Aid*, Washington, The Urban Institute, 1979, pp. 22-30.
- «Searching for Leviathan: An empirical study», *American Economic Review*, núm. 75, 4, 1985, pp. 748-757.
- «Fiscal Federalism: An Overview», en PRUDHOMME, R. (ed.), *Public Finance with Several Levels of Government*, Brussels, IIPF, 1990, pp. 1-18.
- *Studies in fiscal federalism*, Edward Elgar Pub, 1991.
- PEÑUELAS REIXACH, L., *Poder Financiero y Federalismo Fiscal en los EEUU*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1989.
- PÉREZ GARCÍA, F., «Financiación y déficit con dos niveles de gobierno. Comportamientos estratégicos», *Investigaciones Económicas*, XIII, 1, 1989, pp. 85-114.
- «La inestabilidad del sistema de financiación autonómica», *De Economía Pública*, 12, 3/1991, pp. 161-184.
- PLA VALL, A., y VILLARREAL RODRÍGUEZ, E., «Financiación de las Comunidades Autónomas: desarrollo de modelos alternativos», *Palau 14*, núm. 13, 1992.
- PLAZA Y JABAT, S., «El concierto económico con el País Vasco. Cuestiones jurídicas que se plantean en torno al mismo. Doctrina del Tribunal Constitucional al respecto», *Palau 14*, núm. 27, 1996.
- POMMERHNE, W. W., y WECK-HANNEMANN, H., «Tax rates, tax administration and income tax evasion in Switzerland», *Public Choice*, núm. 88, 1996, pp. 161-170.
- PORTERO MOLINA, J. A., «Contribución al debate sobre la reforma del Senado», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 87, 1995, pp. 81-105.
- PUY FRAGA, P., *Economía Política del Estado Constitucional*, Barcelona, Cedecs, 1996.
- «Financiación autonómica y reforma del Senado», en E. MOLDES y P. PTIY (eds.), 1996b, pp. 59-89.
- QUINTANA FERRER, E., *Reforma de la Hacienda Autonómica y Libro Blanco sobre Financiación de las Comunidades Autónomas*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 1996.

- RAMALLO MASSANET, J., y ZORZONA PÉREZ, J., «Sistemas y modelos de financiación autonómica», en «Financiación Autonómica y corresponsabilidad fiscal», *Perspectivas del Sistema Financiero*, núm. 51, 1995.
- RIKER, W. H., «The justification of bicameralism», *International Political Science Review*, núm. 13, 1, 1992, pp. 101-116.
- «The merits of bicameralism», *International Review of Law and Economics*, núm. 12, 1992, pp. 166-168.
- ROMER, T., y ROSENTHAL, H., «An Institutional Theory of the Effect of Intergovernmental Grants», *National Tax Journal* núm. 334, 1980, pp. 451-458.
- RUIZ HUERTA, J., y CARBONELL, J., «La coordinación de la política fiscal y financiera del Estado y de las Comunidades Autónomas», *Documentación Administrativa*, núms. 230-231, 1992.
- RUIZ HUERTA, J., y MUÑOZ DEL BUSTILLO, R. (eds.), *Estado federal/Estado regional: La financiación de las Comunidades Autónomas*, Diputación de Salamanca, 1986.
- SAMUELSON, P. A., «The Pure Theory of Public Expenditure», *Review of Economics and Statistics*, núm. 36, 4, 1954, pp. 387-389. Versión castellana: «La teoría pura del gasto público», *Hacienda Pública Española*, núm. 5, 1970.
- SÁNCHEZ SÁNCHEZ, A., «La corresponsabilidad fiscal en el nuevo acuerdo para la financiación de las Comunidades Autónomas en el quinquenio 1997-2001», *Palau 14*, núm. 27, 1996.
- *La corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas*, Aranzadi Editorial, 1997.
- SANDLER, T., y TSCHIRHART, J. «The Economic Theory of Clubs: An Evaluative Survey», *Journal of Economic Literature*, núm. 18, 4, 1980, pp. 1481-1521.
- SAUNDERS, P. «Explaining international differences in public expenditure: an empirical study», *Public Finance*, núm. 43, 1988, pp. 271-294.
- SMOLENSKI, E; POMMERHNE, W. W., y DALRYMPLE, E., «Postfisc income inequality: A comparison of the United States and West Germany», en J. R. NIORONEY (ed.), *Income Inequality: Trends and International comparisons*, Lexington, D.C. Heath, 1979, pp. 69-81.
- STEIN, R. M., y HAHN, K. E., «A comparative analysis of the targeting capacity of state and federal intergovernmental aid allocations», *Social Science Quarterly*, núm. 68, 1987, pp. 447-465.
- SUÁREZ PANDIELLO, J., 1993, «Esfuerzo fiscal y corresponsabilidad fiscal», en CARAMÉS (coord.), 1993, pp. 243-362.
- SUÁREZ PANDIELLO, J., «Las Comunidades Autónomas y su endeudamiento. Un test sobre sus causas», en MOLDES y PUY (eds.), 1997, pp. 185-210.
- TIEBOUT, C. M., «A Pure Theory of Local Expenditures», *Journal of Political Economy*, núm. 64, 5, 1956, pp. 416-424.
- TORRES COBO, F., «Los niveles competenciales de las Comunidades Autónomas», Cuadernos de Actualidad, *Hacienda Pública Española*, núm. 3, 1995.
- VAUBEL, R., «The political economy of centralization and the European Community», *Public Choice*, núm. 81, 1994, pp. 151-190.
- ZAX, J. S., «Is there a Leviathan in your neighborhood?», *American Economic Review*, junio 1989, pp. 560-567.
- ZUBIRI, I., y VALLEJO, M., *Un análisis metodológico y empírico del sistema de cupo*, Madrid, Fundación BBV, 1995.