

Resumen

En este trabajo se revisan de forma sistemática los principales aspectos de un sector público descentralizado que pueden influir sobre el grado de eficiencia de una economía, aspectos que además se ilustran para el caso español de descentralización fiscal. Los principales argumentos señalan que puede haber importantes ganancias de eficiencia y bienestar como consecuencia de la descentralización fiscal (principalmente, por la hipotética mejor adaptación a las demandas de los ciudadanos, los efectos beneficiosos de la introducción de cierta competencia fiscal entre jurisdicciones subcentrales, las posibilidades de innovación y mejora de la gestión pública, etc.). A pesar de todas estas razones no debe ignorarse que un diseño deficiente del sistema descentralizado también comporta riesgos para la consecución de objetivos de eficiencia que pueden terminar anulando todas las ventajas anteriores (especialmente, riesgos relacionados con la utilización de mecanismos incorrectos de financiación de los gobiernos subcentrales, así como con los efectos macroeconómicos de la descentralización).

Palabras clave: descentralización fiscal, eficiencia económica, gasto público local, ingresos descentralizados, transferencias intergubernamentales.

Abstract

In a systematic way we revise throughout this paper the main aspects of a decentralized public sector that might influence on the degree of economic efficiency, besides providing examples of the relevance of all these aspects for the Spanish fiscal decentralization case. The main arguments show that there could be important efficiency and welfare gains following fiscal decentralization in a country (mainly, because of the hypothetical better adjustment to citizens' demands, the beneficial effects of introducing some fiscal competence between subcentral jurisdictions, the increasing possibilities of innovation and better public management, etc.). However, despite all these reasons, it should not be ignored that an inappropriate design of the decentralized system implies some risks for the attainment of efficiency goals that might end up cancelling out all previous advantages (specially, risks related to the use of inaccurate financing mechanisms for subnational governments, and the macroeconomic effects of decentralization).

Key words: fiscal decentralization, economic efficiency, local public expenditure, decentralized revenues, intergovernmental transfers.

JEL classification: H70, H77.

DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y EFICIENCIA ECONÓMICA

REVISIÓN DE LOS PRINCIPALES ASPECTOS Y ALGUNAS ENSEÑANZAS PARA EL CASO ESPAÑOL

Ana AGÚNDEZ GARCÍA

Francisco PEDRAJA CHAPARRO

Universidad de Extremadura

I. INTRODUCCIÓN

EN su *Teoría de la Hacienda Pública*, Musgrave (1959) expone que son tres las funciones del sector público: la asignación de recursos, la redistribución de la renta y la estabilización macroeconómica. A partir de la anterior clasificación, la literatura del federalismo fiscal muestra que las haciendas descentralizadas pueden tener un papel relevante en la función de asignación de recursos, pero una limitada eficacia en las otras dos funciones de redistribución de la renta y estabilización económica (Musgrave, 1971; Oates, 1972) (1). Así pues, son las mejoras de *eficiencia económica* que permite la asignación a gobiernos subcentrales de las tareas de diseñar y ejecutar las políticas públicas, las que están en el núcleo de los principales argumentos teóricos en favor de la descentralización.

Los aspectos de eficiencia económica relacionados con la actuación de las autoridades subcentrales son muy diversos, y se refieren tanto a las actividades fiscales como a las políticas que éstas llevan a cabo. Como veremos a continuación, es posible apreciar un claro paralelismo entre el sector público y el privado en la argumentación que justifica la relación positiva entre eficiencia y descentralización. En el ámbito público, como sucede en el privado, la descentralización de las decisiones económicas se asocia a una mejora de la información y de los incentivos, y a com-

portamientos más responsables de las unidades implicadas.

En este trabajo se pretende abordar una revisión sistemática de los principales argumentos de la literatura que conectan la descentralización con la eficiencia (o ineficiencia) económica, tratando de aplicar dichos argumentos a la experiencia de la descentralización fiscal en España.

Tanto por la naturaleza del problema como por la tendencia del análisis del sector público en las últimas décadas, nos centraremos principalmente en los aspectos microeconómicos de la eficiencia de la descentralización fiscal, aunque no renunciemos a referirnos a algunas implicaciones macroeconómicas en la parte final del trabajo.

II. EFICIENCIA Y DESCENTRALIZACIÓN DESDE EL PUNTO DE VISTA MICROECONÓMICO

Desde el punto de vista microeconómico, puede distinguirse entre *factores de eficiencia* del lado de *la demanda* (es decir, del consumo por parte de los ciudadanos de cada jurisdicción de los bienes y servicios provistos públicamente) y del lado de *la oferta* (o eficiencia en la provisión y/o producción de esos bienes por parte de las autoridades subcentrales), factores que examinamos respectivamente en los siguientes epígrafes.

Aunque separamos estos dos aspectos de la actividad económica descentralizada con el fin de analizarlos más detalladamente, ambos están íntimamente relacionados. Es decir, la lógica económica de la descentralización se articula en la secuencia que relaciona inseparablemente demanda y oferta de la siguiente forma: «Con el fin de maximizar el bienestar de los individuos (la eficiencia económica), ante una demanda local diferenciada debe responderse mediante una oferta diferenciada, que, en último término, se asume que estará mejor diseñada (o de forma más eficiente) por gobiernos subcentrales».

1. Eficiencia y demanda descentralizada

Analizamos a continuación desde el lado de la demanda las *hipótesis* sobre las cuales se asienta el razonamiento que justifica plenamente la descentralización para conseguir mejoras de eficiencia económica, y las *condiciones* que han de cumplirse para que la descentralización realmente promueva la eficiencia.

1.1. Hipótesis

- Por una parte, se asume tradicionalmente la existencia de una *demanda diferenciada* entre distintas comunidades por los bienes y servicios provistos por el sector público. Al igual que ocurre con los bienes privados, la demanda realizada por distintos ciudadanos de bienes provistos públicamente puede ser diferente en función tanto de sus preferencias como de su nivel de renta. La literatura sobre descentralización se suele referir casi exclusivamente a las diferencias entre los ciudadanos en las «preferencias» por los bienes y servicios de provisión pública, y a la adaptación que puede realizar cada nivel de gobierno a estos gustos locales. Sin embargo, probablemente

los gustos y preferencias de los ciudadanos de distintas regiones por esos bienes y servicios no son muy diferentes entre sí, puesto que estos suelen cubrir en muchos casos necesidades «básicas» (en las que razonablemente no hay tanta variedad de preferencias), sino que la diferencia en sus demandas puede deberse principalmente a sus distintos niveles de ingresos.

Sería interesante reflexionar sobre esta cuestión, escasamente explorada por la literatura: por ejemplo, podría analizarse si existe evidencia empírica que sustente que la demanda descentralizada por los bienes provistos por el sector público es diferente en función de los niveles de renta regional. Si los bienes provistos públicamente son no inferiores, es de esperar que las regiones más ricas deseen mayores niveles de gasto público local per cápita: en último término, puede cuestionarse si se cumple la Ley de Wagner para el nivel local. Una respuesta positiva indicaría que los gobiernos subcentrales, que al aumentar la riqueza de su jurisdicción incrementan el gasto público local, realizan una ajustada adaptación a «las rentas medias» de su jurisdicción, probablemente más incluso que a las preferencias de sus ciudadanos.

En cualquier caso, sea por la adaptación a las preferencias o a las rentas de cada jurisdicción, para que la descentralización aumente la eficiencia a través de decisiones adoptadas localmente se requiere descentralizar la oferta de bienes y servicios públicos cuya demanda es claramente diferenciada para diversas comunidades: no tendría lógica descentralizar funciones en las que existe una demanda homogénea en todo el país.

- Sin embargo, aunque asumir una demanda diferenciada es una condición deseable (incluso necesaria) para la descentralización, no es

una condición suficiente: teóricamente el gobierno central podría también hacer una adaptación diferenciada de la oferta aunque la provisión pública estuviese centralizada. La ventaja incuestionable en términos de eficiencia del sector público descentralizado en ese sentido proviene de la hipótesis adicional de que éste probablemente conoce mejor o tiene *mejor información sobre las demandas locales* que el gobierno central. Sobre esta cuestión volveremos más adelante, pero conviene anticipar que para que un sistema de haciendas descentralizadas represente un esquema institucional más adecuado son fundamentales las consideraciones de economía política.

- Por otra parte, hay otra hipótesis relacionada con la demanda, esencial para fundamentar los argumentos de mayor eficiencia de un sistema descentralizado de gobierno frente a uno centralizado: la *movilidad* interjurisdiccional de los ciudadanos por motivos fiscales. La bien conocida hipótesis de Tiebout (1956) de que los ciudadanos «votan con los pies», trasladándose a aquellas jurisdicciones que les proporcionan los paquetes fiscales, o conjunto de gastos e ingresos públicos, más acordes con sus preferencias y niveles de renta, ha sido esencial para el desarrollo de los modelos teóricos tradicionales de descentralización fiscal durante las últimas décadas. Lo que se consigue mediante esta hipótesis de comportamiento de los individuos es introducir otras dimensiones de la eficiencia vinculadas al sector público local (2). En general, la potencial movilidad de los individuos en busca de sus políticas locales preferidas hace que el funcionamiento del sector público descentralizado se aproxime más al de un mercado competitivo (forma de organización económica que, como se sabe, alcanza asignaciones eficientes). También, en la misma línea, la descentralización funciona como mecanismo de «revelación

de preferencias», o de revelación de la curva de demanda real de los bienes y servicios públicos típicamente provistos por el sector público. En esas condiciones de movilidad asociada al principio del beneficio, es evidente que un sector público descentralizado es más eficiente que un sector público centralizado que aplicase una política uniforme en todo el país y, por lo tanto, no incentivará las migraciones *eficientes* por motivos fiscales.

Sin embargo, aunque, como se ha mencionado más arriba, los modelos teóricos de descentralización asumen la movilidad de los individuos buscando su propio beneficio, y en esta hipótesis se basan a menudo algunos de los resultados que justifican las ganancias de eficiencia de la descentralización, debe mencionarse que la evidencia empírica parece demostrar que este argumento es más un refinamiento teórico que real, puesto que los movimientos de individuos entre jurisdicciones por razones como las aducidas por Tiebout son muy limitados en la práctica. Entre los autores que han analizado la relevancia de esta hipótesis en la realidad parece haber acuerdo en admitir que se observan movimientos de este tipo, si bien sólo en ámbitos locales reducidos; por ejemplo, dentro de las distintas zonas de una ciudad metropolitana (Oates, 1972; Aronson, 1974).

En definitiva, los anteriores párrafos sugieren que, en tanto en cuanto exista una demanda diferenciada por los bienes provistos públicamente cuyos beneficios, por razones tecnológicas, estén delimitados para un área o población concreta, es posible obtener ganancias de eficiencia muy significativas si la oferta de bienes y servicios públicos es prestada por unidades o gobiernos subnacionales, tanto por ser más cercanos a la comunidad y adecuarse más precisamente a los requerimientos de tales comunidades co-

mo por permitir ciertas agrupaciones eficientes de los individuos entre distintas jurisdicciones en función de sus diferentes características fiscales (argumento que asimila la descentralización fiscal a la *teoría de los clubes*, como señaló por primera vez Buchanan, 1965).

1.2. Condiciones

Ahora bien, aun cumpliéndose todas esas hipótesis (demanda diferenciada o preferencias heterogéneas en las distintas jurisdicciones, mejor adaptación de los gobiernos subcentrales a éstas y perfecta movilidad de los individuos), para que la descentralización realmente promueva la eficiencia del lado de la demanda en el sentido descrito, son necesarias una serie de condiciones en el funcionamiento de los gobiernos subcentrales: son condiciones que proporcionan el tipo adecuado de señales y de incentivos en la relación entre los ciudadanos y sus gobiernos locales, que examinamos a continuación. Los procesos de descentralización que, aun satisfaciendo las anteriores hipótesis iniciales, no tengan en cuenta estas condiciones comprometen crucialmente la eficiencia del funcionamiento del sector público subcentral.

Podemos diferenciar entre condiciones respecto a los instrumentos fiscales óptimos en los que se debe materializar la descentralización y condiciones sobre los mecanismos de transmisión de las demandas de la comunidad al gobierno local.

- Los instrumentos fiscales óptimos de la descentralización

En términos generales, es necesario dotar a los gobiernos subnacionales de capacidad fiscal para entregar una verdadera oferta diferenciada de bienes y servicios públicos y establecer mecanismos de financiación que transmitan a la co-

munidad los verdaderos costes de esos bienes y servicios que está demandando. La cuestión de *la asignación óptima a cada nivel de gobierno de los instrumentos fiscales* (o financieros en un sentido más amplio) disponibles en un país típicamente descentralizado es una de las principales áreas de estudio de la teoría del federalismo fiscal. A efectos de garantizar la eficiencia económica que nos ocupa, pueden mencionarse las siguientes como características deseables que han de tener los instrumentos fiscales de los gobiernos subcentrales.

1) Los gobiernos subcentrales han de tener verdadera *autonomía del lado del gasto* o capacidad para decidir su nivel y composición. Puesto que el objetivo último de la descentralización es que los gobiernos locales puedan responder con una oferta diferenciada de bienes y servicios públicamente provistos, es evidente que éstos deben contar con un alto grado de discreción en la asignación del gasto. Por ejemplo, desde ese punto de vista, los modelos de descentralización —teóricos y observados en algunos países— en los que el gobierno central toma las decisiones fiscales sobre el gasto público y simplemente *delega* las tareas de provisión no son auténticos modelos de descentralización que promuevan la eficiencia en la asignación del gasto descentralizado. Tampoco cumplen la anterior condición los sistemas de financiación basados exclusivamente en subvenciones condicionadas.

2) De la misma forma, es comúnmente aceptado por la literatura que un componente imprescindible de la eficiencia de la descentralización es que exista *autonomía del lado de los ingresos públicos descentralizados*. Contar con un significativo volumen de *ingresos propios* o recursos directamente obtenidos por los gobiernos subcentrales aumenta la corresponsabilidad fiscal de este nivel

de gobierno —es decir, permite estrechar el vínculo entre quienes proporcionan los beneficios del gasto y los costes de la imposición— que está detrás de la lógica de la eficiencia de la descentralización. En definitiva, contar con ingresos de incidencia general en ese ámbito local y con posibilidad de modificarlos (al alza y a la baja) por parte de la Hacienda subcentral es una condición necesaria para una descentralización fiscal eficiente. El grado de autonomía en los ingresos propios es un buen índice de la responsabilidad que asume cada gobierno con sus electores y con los otros niveles gubernamentales de recaudar los tributos necesarios para sus gastos. Por otra parte, está claro que el pago de impuestos locales es un fuerte incentivo para que los ciudadanos supervisen la acción de los administradores públicos: en ausencia de este componente, las autoridades fiscales reciben menos presión de las comunidades.

Estas características de los ingresos propios garantizan una asignación eficiente de recursos en un país descentralizado, en el sentido de que la provisión de bienes provistos pública y descentralizadamente se produce en el punto en el que el beneficio marginal del gasto público subcentral total (para el conjunto de ciudadanos de una jurisdicción) iguala al coste marginal total (de la carga tributaria en esa jurisdicción) (3).

Por lo tanto, los ingresos propios promueven ciertos aspectos de la eficiencia en el uso de los recursos públicos que no han de ser ignorados si se quiere que la descentralización realmente consiga algunas ganancias de eficiencia económica.

Desde ese punto de vista, una financiación basada en subvenciones no condicionadas procedentes del gobierno central sería inadecuada, con independencia de que su cuantía esté garantizada en el tiempo o de que entre sus criterios de distribu-

ción se incluyan los ingresos obtenidos en los correspondientes territorios (participaciones territorializadas). Éste ha sido el caso, por ejemplo, de las participaciones territorializadas en el IRPF en el sistema de financiación autonómica, que desaparecen definitivamente según el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de julio de 2001. En ese acuerdo se incorporan, sin embargo, participaciones correspondientes a los impuestos indirectos armonizados en la Unión Europea.

Tampoco se ajusta a la condición de incidencia general el reformado Impuesto de Actividades Económicas (IAE) en la financiación local. Aunque se mantiene (e incluso se amplía) la capacidad normativa por parte de los municipios, la supresión del impuesto para el 92 por 100 de los contribuyentes hace que la figura carezca de suficiente representatividad.

3) Una vez acordado que los ingresos propios deben constituir una parte importante de los recursos totales de los gobiernos subcentrales para promover la responsabilidad fiscal, otra cuestión adicional, ampliamente estudiada por la literatura sobre financiación descentralizada, es la determinación de *la naturaleza óptima de los ingresos propios descentralizados*, o la caracterización de qué se consideren «buenos impuestos locales», teniendo en cuenta, además de los principios generales de la imposición, las características intrínsecas de la descentralización. Las recomendaciones generales sobre las formas de *imposición eficiente en el ámbito local* sugieren fundamentalmente (4):

— Una aplicación generalizada del principio del beneficio, que permita ligar el beneficio marginal del gasto con el coste marginal de los impuestos para cada beneficiario. Los ingresos públicos (tasas, contribuciones especiales e impuestos)

que sigan este principio serán instrumentos adecuados para la financiación de los gobiernos locales.

— El uso de impuestos locales no exportables a los ciudadanos de otras jurisdicciones (salvo que exista también una exportación hacia ellos de los beneficios del gasto local). Se rechazan entonces como impuestos locales aquellos sobre ventas (generales y específicos) que recaigan en las primeras fases del proceso de producción y distribución.

— Impuestos que no den lugar a competencia fiscal perniciosa por la atracción de factores productivos; así, por ejemplo, se recomienda el uso de impuestos que graven fundamentalmente la propiedad, típico impuesto de las haciendas municipales. En sentido contrario, han de condenarse el impuesto de sociedades y los que gravan el rendimiento del capital mobiliario.

En todo caso, atribuir cada impuesto exclusivamente a un nivel de gobierno es una posibilidad, pero ni es la única ni resulta siempre la más apropiada. Caben distintas fórmulas de asignación intergubernamental referidas a diversas dimensiones de la imposición. Desde el derecho a la recaudación (total o parcial) de un impuesto en el territorio hasta la posibilidad de regular, con más o menos libertad, los elementos esenciales del mismo, pasando por su gestión. Lo importante es reconocer que cada posible combinación supone un compromiso diferente en términos de principios, y que la clave está en seleccionar aquella que suponga un compromiso razonable. Es decir, que conceda suficiente autonomía sin costes excesivos en los demás principios (equidad, suficiencia, etcétera).

Cuando en ese reparto sobre las competencias tributarias se decide asignar capacidad normativa a las autoridades subcentrales para

que puedan ajustar su recaudación, modificando algunos elementos de los impuestos, parece haber acuerdo en que la variable estratégica óptima sea el *tipo impositivo* (Bird, 2000), por ser un elemento relativamente perceptible que, sin excesivos costes, permite ajustes marginales entre las decisiones de ingresos y gastos. Se trata de una idea apoyada, en general, por el *Libro Blanco de financiación autonómica* (Monasterio Escudero *et al.*, 1955), con la denominación de «impuestos compartidos», aplicada, con sus particularidades, a partir del Acuerdo de Financiación Autonómica de septiembre de 1996, y que cuenta, en la Hacienda municipal española, con un claro precedente y una dilatada experiencia. Por ello, no deja de sorprender el cambio que se producirá en la proyectada reforma de la Hacienda local, en la que se amplía innecesariamente la capacidad normativa de los impuestos sobre otros elementos tributarios, con evidentes costes para la gestión y sencillez del sistema, y sin ganancias apreciables en autonomía y corresponsabilidad (5).

4) Los anteriores puntos recogen los argumentos de eficiencia relacionados con los ingresos tributarios, pero no deben olvidarse *los efectos sobre la eficiencia* de la otra fuente principal de financiación de los gobiernos subcentrales: *las transferencias intergubernamentales*. Algunas específicas compensatorias tratan de corregir las externalidades en la provisión del gasto público subcentral. Otras, de nivelación, añaden a su finalidad básica de equidad una razón adicional de eficiencia, de manera que ambos principios, generalmente conflictivos en la economía pública, marchan en este caso en la misma dirección: así, como consecuencia de las diferentes necesidades y capacidades fiscales, el proceso de descentralización fiscal provoca distintos beneficios fiscales netos para los residentes en cada re-

gión, lo que da lugar a incentivos puramente fiscales en la localización de empresas y economías domésticas, a migraciones ineficientes y, en definitiva, a reducciones de *output*, que pueden corregirse con este tipo de transferencias de nivelación.

Al igual que ocurría con los «ingresos propios», con las transferencias de nivelación caben diversas opciones que pueden también interpretarse como compromisos diferenciados en términos de principios. Desde el principio que nos ocupa (eficiencia), las más aceptables teóricamente y con mayor experiencia comparada son las transferencias basadas en «capacidades y necesidades relativas». Son altamente recomendables, ya que la subvención recibida es fija y cualquier desviación del gasto garantizado por la Hacienda central ha de ser financiado íntegramente con los propios impuestos de los gobiernos subcentrales. Un esquema de este tipo es el que se sigue, si bien sólo formalmente, en el caso de las comunidades autónomas (CC.AA.) para determinar la participación en los ingresos del Estado (PIE) o, en la actualidad, el Fondo de Suficiencia. Por su parte, para la financiación de los municipios se ha venido adoptando una fórmula distributiva que utiliza factores múltiples, con claras deficiencias tanto desde la equidad como desde la eficiencia, sin que la futura reforma de la financiación suponga un verdadero avance en este campo (Pedraja y Suárez Pandiello, 2002 y 2003).

El diseño óptimo de las transferencias intergubernamentales para maximizar no sólo la equidad, sino también la eficiencia, en países descentralizados ha sido una cuestión que ha recibido amplia atención por la literatura sobre el tema: Boadway y Flatters (1982), Pfingsten y Wagner (1997), y otros.

En definitiva, los anteriores párrafos ponen de manifiesto que la

forma de financiación de los gobiernos subcentrales es una pieza fundamental en el juego fiscal de la descentralización, puesto que tiene importantes implicaciones sobre el grado de eficiencia económica que ésta puede conseguir. A pesar de que todos estos supuestos son de uso frecuente en la literatura especializada, existe escaso acuerdo sobre las proporciones de la mezcla *óptima*, desde el punto de vista de la eficiencia, entre transferencias y competencias tributarias subnacionales (Boadway, 2001). Agúndez García (2000) desarrolla un modelo en el que se obtiene una caracterización de la estructura de financiación óptima que maximiza la eficiencia económica. En esa línea deberían continuarse los esfuerzos por conseguir una medida objetiva que permita realizar recomendaciones de política a los gobiernos sobre la composición óptima de la financiación local.

En la experiencia de la financiación autonómica española contamos con ejemplos de desajustes en la articulación entre las dos formas básicas de financiación, cuyo resultado ha sido generar señales inadecuadas en la toma de decisiones descentralizadas. Uno fue calcular, durante el período transitorio, la participación en ingresos del Estado como diferencia entre el coste efectivo de cada comunidad autónoma y la recaudación *real* por tributos cedidos. Otro más reciente es el producido durante el período 1997-2001 cuando se otorga a las CC.AA. capacidad normativa sobre el IRPF, pero se neutralizan las consecuencias financieras de su ejercicio con el establecimiento de unas generosas garantías financieras con respecto a la evolución de la recaudación del IRPF autonómico. Tanto el establecimiento de una recaudación normativa para los tributos cedidos, en el primer caso, como la eliminación de las garantías financieras con respecto a la recaudación del IRPF, en el segundo,

han supuesto avances claros en el diseño conjunto de los instrumentos de financiación.

- Los mecanismos correctos de transmisión de la demanda

Como se ha mencionado más arriba, los beneficios de la descentralización se basan de forma crucial en la hipótesis de que los gobiernos locales tienen mejor información que el gobierno central sobre las demandas (o, más comúnmente, preferencias) de los ciudadanos. Hay una parte de la literatura más reciente, y creciente en los últimos años, que ha tratado de formalizar las ganancias de eficiencia de la descentralización mediante *modelos de información asimétrica* (Persson y Tabellini, 1996, es uno de los trabajos seminales en esta línea); esta es una aproximación interesante al tema de la relación entre descentralización y eficiencia, que sin duda ha de proporcionarnos más contribuciones en el futuro.

La cuestión de la mejor posición de los gobiernos subcentrales para estar informados sobre los deseos de los ciudadanos por la provisión pública está íntimamente relacionada con los aspectos de la *eficiencia de los sistemas políticos* en condiciones de federalismo y con los análisis de economía política en modelos de descentralización (por ejemplo, Besley y Coate, 1998). Es decir, para que los gobiernos subcentrales estén realmente bien informados son necesarios mecanismos correctos de consulta a los votantes locales, a través de los cuales la comunidad pueda expresar sus preferencias, y también mecanismos de control o de exigencia de responsabilidades políticas. Para que además los gobiernos subcentrales estén mejor informados que el gobierno central y tengan una ventaja comparativa de eficiencia frente a éste, ha de asumirse que la descentralización hace de la política una actividad «más

responsable y eficiente», tanto por implicar más directamente a la población local en los procesos de gobiernos democráticos como porque los ciudadanos tengan mayor control directo sobre los políticos y funcionarios públicos. En los términos propios de los modelos de información asimétrica ya mencionados, la descentralización implica romper la cadena de agente y principal que pasa por el gobierno central para establecer una relación directa entre la comunidad local y las autoridades locales o el gobierno subnacional encargado de la prestación de determinados servicios públicos: el gobierno local es el «agente» del «principal» que son los votantes, y no del «principal» que es el gobierno central.

Los resultados de una democracia local pueden también considerarse más eficientes que los de una democracia nacional porque se minimizan los costes de negociación, al haber menos electores, y en tanto en cuanto sea cierto que hay mayor tendencia a la participación porque los ciudadanos perciben una repercusión directa de su participación política, se minimizan también los costes de eficiencia, al quedar mejor expresadas las preferencias de éstos.

En conclusión, éstas son las condiciones que consideramos imprescindibles para que un sector público subcentral realmente logre una mejor adaptación a las demandas descentralizadas diferenciadas y, por tanto, ganancias de eficiencia económica.

2. Eficiencia y oferta descentralizada

Del lado de la oferta descentralizada, los principales factores de eficiencia que tradicionalmente, y también la literatura más reciente, mencionan son los siguientes:

- *Externalidades del gasto público local.* Es una de las características más importantes del gasto que se incluye como factor determinante en los análisis tradicionales sobre la correcta asignación de cada competencia de gasto a cada nivel de gobierno. Cuando los beneficios de los servicios públicos provistos por un gobierno subcentral no están limitados a los residentes en esa jurisdicción, sino que se extienden a otras comunidades, la descentralización puede dar lugar a niveles subóptimos o ineficientes de provisión de bienes públicos para la sociedad en conjunto, al no tenerse en cuenta los efectos externos positivos del gasto. O, visto el problema de otro modo, el hecho de que el tamaño de las jurisdicciones no sea el óptimo desde el punto de vista fiscal es un importante motivo de ineficiencia de la descentralización. Los modelos espaciales sobre el tamaño óptimo de las jurisdicciones subcentrales constituyen otra de las áreas de estudio tradicionales de la literatura del federalismo fiscal (King, 1984, y referencias a partir de ahí), en la que se trata un buen número de cuestiones interesantes que relacionan descentralización y eficiencia en la asignación del gasto. El resultado que, en general, obtienen estos modelos es que, aunque sea posible la determinación del tamaño óptimo de las jurisdicciones subcentrales desde el punto de vista teórico, ésta no es posible en la práctica: el tamaño óptimo podría ser diferente para distintos servicios; además, las fronteras de las jurisdicciones vienen dadas por otros motivos históricos y políticos, que poco tienen que ver con la racionalidad de la hacienda pública descentralizada, etcétera.

Por lo tanto, el problema de las externalidades del gasto local sigue existiendo en la práctica y, para evitar las ineficiencias que produce, la literatura ha estudiado otras formas de resolverlo. Entre estas so-

luciones surgen, naturalmente, los mecanismos propios de corrección de efectos externos; por ejemplo, la negociación directa entre gobiernos subcentrales, la utilización de impuestos o subvenciones pigouvianas o, más típicamente, la mediación del gobierno central mediante la asignación de subvenciones condicionales «de compensación» a los gobiernos subcentrales, que resuelven este tipo de ineficiencias.

- *Economías de escala en la producción de bienes y servicios.* En la literatura tradicional, la existencia de economías de escala en la producción suele considerarse un motivo de eficiencia en favor de la centralización, o un factor de ineficiencia de la descentralización fiscal por el lado de la oferta. En realidad, la cuestión de las economías o deseconomías de escala por la prestación de servicios en la esfera central o subcentral depende fundamentalmente *del tipo de servicios* de que se hable; por ejemplo, en servicios muy intensivos en recursos humanos (como educación o sanidad) probablemente no haya ganancias considerables por la producción masiva, mientras que en la producción de servicios más intensivos en otro tipo de factores productivos (como el capital, por ejemplo, en la provisión de infraestructura) es evidente que puede haber importantes ganancias de eficiencia económica por la provisión centralizada del todo, en lugar de una provisión descentralizada de las partes. Luego no hay una respuesta inequívoca a la pregunta de si las funciones de producción del gobierno central o subcentrales presentan rendimientos crecientes, decrecientes o proporcionales a escala, sino que sería preciso un análisis detallado de cada tipo de servicio para determinar cuál es el tamaño de provisión más eficiente desde el punto de vista de la reducción de costes medios.

En general, los costes de los bienes y servicios con respecto a la po-

blación suelen tener forma de U, representando el coste mínimo el tamaño óptimo de población para la descentralización del servicio, tamaño que varía en función del tipo de servicio. Para la mayor parte de servicios municipales, según Hirsch (1970), las economías de escala desaparecen entre los 50.000 y 100.000 habitantes.

Los dos factores anteriores (existencia o no de externalidades en el gasto y aprovechamiento de economías de escala para minimizar los costes medios de producción) están, en definitiva, íntimamente relacionados con la cuestión del tamaño (en términos de población fundamentalmente) que han de tener las jurisdicciones para que la descentralización tenga sentido desde la eficiencia económica, y deberían iluminar la anunciada segunda descentralización en España, más conocida como *Pacto local*. Es difícil no cuestionar la idoneidad de un proceso generalizado de descentralización de competencias tan significativo en términos de gasto como el pretendido con el *Pacto local* cuando lo enfrentamos a una realidad municipal como la española. En efecto, ésta se caracteriza por un elevado número de municipios pequeños (6) para los que resulta imposible aprovechar economías de escala en la prestación de servicios y en la gestión municipal, siendo muchos de ellos incapaces de prestar los servicios mínimos exigidos por la ley. La disyuntiva parece clara, o bien se modifica la estructura municipal o, en su defecto, el *Pacto local*, entendido como una segunda descentralización, tendrá que dirigirse necesariamente a los municipios de mayor población (7).

- *Los efectos de innovación y emulación de políticas.* La existencia de varios gobiernos locales y sus comparaciones horizontalmente puede conducir a mejoras de la eficiencia al introducir este tipo de efectos.

La hipótesis de que la descentralización crea las condiciones óptimas para que el sector público de un país descentralizado sirva como «laboratorio» de políticas públicas es otro de los argumentos tradicionales en favor de las ganancias de eficiencia de la descentralización. La razón por la que esto puede ocurrir es que la existencia de varias jurisdicciones prestando los mismos servicios aumenta las oportunidades de innovación por sus gestores, a lo que debe añadirse la posibilidad de imitar aquellas «mejores prácticas» en la prestación de tales servicios por otras unidades.

Este tema sugiere otro relacionado: la posibilidad de analizar no sólo la eficiencia *verticalmente*, es decir, la eficiencia relativa de las unidades subcentrales en comparación con la de un nivel central de gobierno (que es la aproximación tradicional de la literatura, buscando justificar la descentralización), sino que abre el camino a la posibilidad de analizar la eficiencia *horizontalmente* («eficiencia relativa») entre las distintas jurisdicciones subcentrales.

Es ésta un área de reciente expansión en la literatura en la que se combinan dos factores. Por una parte, la preocupación por la eficiencia de un sector público que ensancha su actuación tanto cuantitativamente (tamaño) como cualitativamente (funciones). Por otra parte, el desarrollo de técnicas dirigidas especialmente a la medición de la eficiencia (Coelli *et al.*, 1998). En España, desde la aprobación de la Constitución de 1978, se ha producido un cambio significativo en la caracterización del sector público en el que a su extraordinaria expansión se añade una notable descentralización como consecuencia de la creación de una nueva esfera de gobierno, las CC.AA., lo que ha motivado y permitido un notable desarrollo de este tipo de análisis horizontales de eficiencia en determinados servicios

transferidos, especialmente en aquellos programas de mayor relevancia, como sucede con la educación y la sanidad.

Por otra parte, en el ámbito de la Hacienda local los trabajos van desde el análisis de la eficiencia de los municipios considerados globalmente como unidades productivas (De Borger *et al.*, 1994) hasta, lo que parece más razonable (por su mayor homogeneidad), evaluar la eficiencia de servicios locales específicos prestados en diferentes localidades, como se hace, para el caso español, en el trabajo de Cuenca (1994) con el servicio de extinción de incendios.

Las características de la oferta pública imponen limitaciones tanto al concepto de eficiencia a medir como a las propias técnicas de medición (Pedraja, Salinas y Suárez Pardiello, 2000):

— Con respecto al concepto, los conflictos existentes entre los principios de economía pública recomiendan centrarse en un área mínima en la que resulte difícil justificar comportamientos ineficientes por la atención a otros principios. Tampoco deberíamos olvidar que, en general, nos encontramos en situaciones de no mercado o, en el mejor de los casos, en mercados donde los precios existentes son sospechosos desde el punto de vista social. Ambas restricciones justifican la consideración del concepto de «eficiencia productiva».

— En cuanto a las técnicas, habrán de considerarse aproximaciones tipo frontera, ya que estamos interesados en la identificación de las mejores prácticas, y no en comportamientos medios. La imposibilidad de medir el verdadero *output* ante la ausencia de mercado obligará, en la mayor parte de los casos, a utilizar *outputs* intermedios y a que las técnicas sean susceptibles de tratar funciones de producción con multiplicidad no

sólo de *inputs*, sino también de *outputs*. La incertidumbre que rodea a la tecnología de producción de las actividades desarrolladas por la Hacienda local recomienda además la utilización de técnicas suficientemente flexibles. También parece oportuno que las técnicas permitan considerar en la evaluación de la eficiencia factores exógenos, fuera del control de las unidades productivas. En general, es conveniente realizar aproximaciones alternativas con el fin no sólo de fortalecer los resultados, sino de su utilización complementaria para obtener información sobre la frontera y el conjunto de producción con respecto a factores que limitan, desde la eficiencia, el proceso de descentralización de servicios, como sucede con la existencia de las economías de escala.

- *La descentralización promueve la competencia fiscal entre distintas jurisdicciones.* La literatura sobre competencia fiscal constituye una parte sustantiva del federalismo fiscal, tanto a través de modelos teóricos como de la búsqueda de evidencias empíricas de este fenómeno dentro de un país o en ámbitos internacionales (Sinn, 1990). Los gobiernos subcentrales pueden emprender competencia fiscal utilizando los instrumentos fiscales a los que tienen acceso (del lado del gasto y también de la imposición local) con el fin de hacer sus respectivas jurisdicciones más atractivas para los factores de producción o bases fiscales móviles del país. Las consecuencias de esta competencia fiscal subcentral sobre la eficiencia económica no son predecibles sin ambigüedades. Es decir, dependiendo de las hipótesis de partida, se puede argumentar que la competencia fiscal tiene ventajas o desventajas desde el punto de vista de la eficiencia:

— Por una parte, la competencia fiscal puede ser perniciosa en tanto en cuanto, con el fin de atraer a cada jurisdicción bases fiscales mó-

viles, origine una «carrera hacia el suelo» (*race to the bottom*) de las cargas tributarias, o una sobre-expansión del gasto público, o un uso excesivo de los instrumentos fiscales que generan ilusión fiscal (el endeudamiento, por ejemplo). Como consecuencia de este proceso, se producirían equilibrios sub-óptimos, caracterizados de distintas formas según los modelos: ya sea por niveles de imposición y de provisión de bienes públicos sub-óptimos, ya por distorsiones en la localización de los factores productivos (que se localizan no allí donde su productividad es mayor, sino allí donde obtienen mejores condiciones fiscales), etcétera. El resultado es la disminución de la eficiencia económica o importantes *pérdidas de bienestar* para la sociedad que este proceso ocasiona.

— Desde otro punto de vista, la competencia fiscal entre jurisdicciones puede considerarse beneficiosa si se entiende como una fuerza anti-Leviathan, que actúa como contrapeso a la expansión ineficiente de los presupuestos públicos a escala local. Frente a las presiones y tendencias excesivamente expansionistas de un sector público subcentral integrado por agentes que actúan en su propio interés, la competencia fiscal puede prevenir los incrementos ineficientes o el sobre-dimensionamiento del gasto público y de la imposición local. Por el contrario, en palabras de Oates (2001), «la armonización fiscal es un aliado del Leviathan», con los costes importantes de eficiencia que este comportamiento del sector público genera.

La valoración positiva o negativa de la competencia fiscal como promotora o erosionadora de la eficiencia económica en un contexto de descentralización depende en gran medida, además de una correcta asignación de los instrumentos fiscales, de los *juicios de valor* que tengamos sobre el sector público local, en línea

con lo que Oates (2001) apunta. Si entendemos que los gobiernos locales son maximizadores benevolentes del bienestar de la sociedad (mejor dicho, de la sociedad formada por los residentes de sus jurisdicciones, sin tener en cuenta las externalidades de sus decisiones fiscales), entonces la competencia fiscal puede ser perniciosa por las distorsiones en la actividad económica que genera. Por el contrario, si entendemos que los gobiernos subcentrales tienen características de Leviathan, es decir, son instituciones formadas por un conjunto de agentes que buscan maximizar su propio bienestar, y no precisamente el de la sociedad, entonces la competencia fiscal puede ser una buena herramienta para la contención de la expansión ineficiente de los programas públicos.

- Otra cuestión de interés es si *la descentralización del sector público mejora la gestión pública* en conjunto, y de las unidades administrativas subcentrales en particular, y por tanto permite ganancias de eficiencia.

Para algunos autores, la descentralización pertenece al conjunto de reformas de la gestión pública de corte microeconómico (8) que han emprendido la mayoría de países desarrollados en las últimas décadas, y que tienen como objetivo general mejorar la eficiencia del sector público. La descentralización, en ese sentido, puede considerarse un *mecanismo de cuasi-mercado* más, al introducir condiciones de competencia en la actuación pública —entre las propias unidades administrativas subcentrales—, competencia que desde este razonamiento se percibe de forma positiva para la eficiencia del sector público.

Un elemento muy interesante en este ámbito es que la separación espacial de los municipios permite la consideración y contrastación de la

influencia de esquemas diferenciados de incentivos, que subyacen en las distintas fórmulas de producción ensayadas por los municipios en el logro de la eficiencia con la que se prestan determinados servicios públicos, línea en la que hemos trabajado recientemente (Bosch, Pedraja y Suárez Pandiello, 2000). En esta investigación, parece reforzarse la conclusión de algunos estudios previos en los que se insiste en que la tan frecuente ineficiencia denunciada del sector público se explica más por su aislamiento de una competencia efectiva que por la producción pública o privada.

III. EFICIENCIA Y DESCENTRALIZACIÓN DESDE EL PUNTO DE VISTA MACROECONÓMICO

Junto a sus implicaciones microeconómicas, un esquema fiscal descentralizado presenta también efectos macroeconómicos, algunos de los cuales se comentan brevemente a continuación.

- Por una parte, y teniendo en cuenta que la función estabilizadora corresponde, según la teoría de la descentralización fiscal, a la Hacienda central, deben examinarse las posibles limitaciones (costes) que el proceso de descentralización de competencias y la selección de instrumentos financieros ordinarios (tributarios y transferencias) adecuados imponen a la mencionada función estabilizadora.

Conviene recordar que, en el caso de nuestro país, la principal limitación a la función de estabilización se produce no por el proceso de descentralización, sino por el de *centralización* como consecuencia de la integración española en la Unión Europea. En efecto, al margen de la desaparición de una política monetaria específica del gobierno central con la Unión Monetaria y la creación

del Banco Central Europeo, la política fiscal nacional se ve constreñida tanto por la disciplina presupuestaria y el comportamiento equilibrado del conjunto de las administraciones públicas (consecuencia también del propio proceso de Unión Económica y Monetaria) como por el proceso de armonización y/o competencia fiscal (9).

En cuanto al proceso descentralizador, si se siguen las recomendaciones anteriores, es evidente que un elevado nivel de gasto público subcentral independiente de la decisión del gobierno central y financiado, fundamentalmente, mediante impuestos sobre los que tales gobiernos tengan capacidad normativa en algún elemento esencial (tipo impositivo) y transferencias no condicionadas, cuya evolución esté garantizada en el tiempo, dificultará claramente la función estabilizadora de la Hacienda central. Por poner el ejemplo de las transferencias, compárese la situación en la que el importe de las transferencias generales a los municipios se determinaba anualmente con la existente después de la aprobación de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (1988), cuyo cálculo sigue un procedimiento objetivo y estable como porcentaje de los ingresos del Estado.

- Analizando brevemente los efectos macroeconómicos de la organización descentralizada del sector público, también podemos decir que la relación entre descentralización y eficiencia se ha trasladado, desde una perspectiva macroeconómica, a los términos de la relación entre *descentralización* y *crecimiento económico* (bajo la hipótesis razonable de que mayor eficiencia conduce a mayor producción económica). No está clara la relación causa-efecto entre las dos variables. Existe cierta evidencia empírica que relaciona el grado de desarrollo relativo de las economías con el pro-

greso de la descentralización (De la Cruz, 1999). Parece demostrarse que los países más ricos están más descentralizados, pero no existe fundamento teórico que demuestre que lo primero (crecimiento) es un resultado de lo segundo (descentralización del sector público) o al revés. Como mucho, algunos trabajos (Davoodi, Xie y Zou, 1999) llegan a modelizar cuál es el grado óptimo de descentralización del gasto público que maximiza el crecimiento económico. Para otros autores (Bird, 1993) la descentralización es un «bien de lujo», que sólo se pueden permitir los países que son suficientemente ricos; en otras palabras, la descentralización sólo produce beneficios a partir de un determinado umbral de renta. Este elemento introducido en el debate sobre los beneficios de la descentralización ha despertado el interés de otros autores (Oates, 1993; Thiessen, 2000) que exploran más sistemáticamente la relación entre centralización y nivel de desarrollo económico. Agúndez García (2000) muestra que, en el caso español, parece haber una relación positiva entre la descentralización fiscal de ingresos a las comunidades autónomas y el crecimiento económico regional, aunque la muestra temporal de este estudio empírico es susceptible de evidente mejora, puesto que sólo cubre hasta el año 1996, momento a partir del cual las CC.AA. incrementan su capacidad normativa de forma significativa.

IV. EPÍLOGO

Como conclusión a todos los puntos que hemos desarrollado, podemos decir que, aunque se han identificado muchas ganancias potenciales de eficiencia por la descentralización, no hay que ignorar que ésta también tiene riesgos si su diseño es defectuoso: la descentralización fiscal puede comprometer algunos aspectos de la eficiencia económica si no se realiza adecuadamente. Equivoca-

ciones en la construcción de las instituciones y principios de un Estado descentralizado pueden tener implicaciones negativas sobre la eficiencia y disminuir o anular las ventajas que tiene este sistema sobre los regímenes centralizados. En cualquier caso, la eficiencia es sólo un criterio de evaluación, entre otros, de la actuación económica del sector público descentralizado. A la hora de hacer una evaluación general de las bondades o perjuicios de la descentralización para el bienestar social, no debería olvidarse el otro gran principio de la economía pública: los efectos sobre la equidad.

NOTAS

(1) Existe en la literatura española un excelente trabajo sobre esta cuestión: ZUBIRI (1998).

(2) Además de las ganancias de eficiencia por la mejor adaptación que hacen las autoridades subcentrales a la demanda local, si se cumple la hipótesis de que tienen mejor información sobre la misma.

(3) Cuestión diferente, tratada más adelante, es que además el beneficio marginal del gasto iguale al coste marginal de la imposición *para cada ciudadano*, que está más relacionada con la aplicación del principio del beneficio en la imposición en el nivel local.

(4) Nos referimos a recomendaciones de imposición óptima derivadas del principio de eficiencia. En MUSGRAVE (1983), OATES (1996) y NORREGAARD (1997), entre otros, se incluyen un conjunto de exigencias que consideran todos los principios esenciales en la descentralización fiscal.

(5) Por ejemplo, en el futuro Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI), principal impuesto de las haciendas municipales, existirá la posibilidad de establecer tipos diferenciados según el destino de los inmuebles o de elevarlos para las viviendas desocupadas, así como un amplio margen de discrecionalidad en la fijación de exenciones y bonificaciones. Por otra parte, el fomento diferencial de «políticas» mediante impuestos se corresponde mal con el papel asignado a los municipios como haciendas de servicios.

(6) El 10 por 100 de los municipios tiene menos de 100 habitantes, y el 85 por 100, menos de 5.000 habitantes.

(7) Este planteamiento está implícito en la Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que exige más servicios a medida que aumenta el tamaño del municipio.

(8) Como privatizaciones, fórmulas de «provisión pública-producción privada», incentivos en la gestión de recursos humanos, etcétera.

(9) Ese proceso de armonización fiscal ha limitado, a su vez, las posibilidades de cesión a las haciendas subcentrales de los principales impuestos indirectos, una fórmula, la de las participaciones territorializadas, que, como dijimos, es poco recomendable desde la eficiencia.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ PINILLA, A. (coord.) (2001), *La medición de la eficiencia y la productividad*, Ed. Pirámide.
- AGÜNDEZ GARCÍA, A. (2000), «Fiscal revenue decentralization and regional economic growth», Ponencia presentada en la II Conferencia Internacional de la Association for Public Economic Theory (APET), Warwick (Reino Unido).
- ARONSON, J.R. (1974), «Financing public goods and the distribution of population in metropolitan areas: An analysis of fiscal migration in the United States and England», en A.J. CULYER (ed.), *Economic Policies and Social Goals*, York Studies in Economics (Londres, Martin Robertson).
- BESLEY, T., y COATE, S. (1998), «Centralized versus decentralized provision of local public goods: A political economy analysis» (mimeo).
- BIRD, R. (1993), «Threading the fiscal labyrinth: some issues in fiscal decentralization», *National Tax Journal*, vol. 36: 207-227.
- (2000), «Rethinking subnational taxes: a new look at tax assignment», *Tax Notes International*, vol. 20: 2069-96.
- BOADWAY, R. (2001), «Inter-governmental relations: the facilitator of fiscal decentralization», *Constitutional Political Economy*, volumen 12: 93-121.
- BOADWAY, R., y FLATTERS, F. (1982), «Efficiency and equalization payments in a federal system of government: a synthesis and extension of recent results», *Canadian Journal of Economics*, vol. 15: 613-633.
- BOSCH, N.; PEDRAJA, F., y SUÁREZ PANDIELLO, J. (2000), «Measuring the efficiency of Spanish municipal refuse collection service», *Local Government Studies*, vol. 26 (3): 71-90.
- BUCHANAN, J. (1965), «An economic theory of clubs», *Económica*, vol. 32: 1-14.
- COELLI, T.; RAO, D., y BATTESE, G. (1998), *An Introduction to Efficiency and Productivity Analysis*, Kluwer Academic Publishers.
- CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA (1996), *Sistema de financiación de las comunidades autónomas para el quinquenio 1997-2001*, Madrid, 23 de septiembre de 1996.
- (2001): *Sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común*, Madrid, 27 de julio de 2001.

CUENCA, A. (1994), «Eficiencia técnica de los servicios de protección de incendios», *Revista de Economía Aplicada*, 5 (2).

DAVOODI, H.; XIE, D., y ZOU, H. (1999), «Fiscal decentralization and economic growth in the United States», *Journal of Urban Economics*, vol. 45: 228-239.

DE BORGER, B.; KERSTENS, K.; MOESEN, W., y VANNESTE, J. (1994), «Explaining differences in productive efficiency. An application to Belgian municipalities», *Public Choice*, vol. 80: 339-356.

DE LA CRUZ, R. (1999), «Federalismo fiscal y descentralización. Un nuevo equilibrio entre la sociedad y el Estado» (mimeo).

HIRSCH, W. (1970), *The Economics of State and Local Government*, McGraw-Hill.

KING, D. (1984), *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government*, George Allen & Unwin (Publishers), Ltd., Londres, traducido en *La economía de los gobiernos multi-nivel*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1988.

MONASTERIO ESCUDERO, C.; PÉREZ GARCÍA, F.; SEVILLA SEGURA, J.V., y SOLÉ VILANOVA, J. (1995), *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas (Libro Blanco)*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

MUSGRAVE, R. A. (1959), *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill, Nueva York.

— (1971), «Economics of fiscal federalism», *Nebraska Journal of Economics and Business*, vol. 10: 3-13.

— (1983), «Who should tax, where and what?», en CHARLES MCLURE (ed.), *Tax Assignment in Federal Countries*, Camberra, (CRFFR): 2-19.

NORREGAARD, J. (1997), «Tax assignment», en TER-MINASSIAN, T. (ed.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington, D.C.: IMF: 49-72.

OATES, W.E. (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, Nueva York.

— (1993), «Fiscal decentralization and economic development», *National Tax Journal*, volumen 46: 237-243.

— (1996), «Taxation in a federal system: the tax-assignment problem», *Public Economic Review*, vol. 1: 35-60.

— (2001), «Fiscal competition and European Union: contrasting perspectives», *Regional Science and Urban Economics*, vol. 31: 133-145.

PEDRAJA, F.; SALINAS, J., y SUÁREZ PANDIELLO, J. (2000), «La medición de la eficiencia en el sector público»: 243-265, en ÁLVAREZ PINILLA (coord.), *La medición de la eficiencia y la productividad*, Ed. Pirámide.

PEDRAJA, F., y SUÁREZ PANDIELLO, J. (2002), «Subvenciones generales a los municipios: Valoración y propuestas de reforma», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, 92: 120-129.

— (2003): «Sobre la nueva financiación local», *Análisis Local*, pendiente de publicación.

PERSSON, T., y TABELLINI, G. (1996), «Federal fiscal constitutions: Risk sharing and moral hazard», *Econometrica*, vol. 64: 623-646.

PFINGSTEN, A., y WAGENER, A. (1997), «Centralized vs. decentralized redistribution: A case for interregional transfer mechanisms», *International Tax and Public Finance*, vol. 4: 429-451.

SINN, H. (1990), «Tax harmonization and tax competition in Europe», *European Economic Review*, vol. 34: 489-504.

THIESSEN, U. (2001), «Fiscal decentralization and economic growth in high-income OECD countries», *ENEPRI Working Paper*, n.º 1.

TIEBOUT, C. M. (1956), «A pure theory of local expenditures», *Journal of Political Economy*, volumen 64: 416-424.

WELLISCH (2000), *Theory of Public Finance in a Federal State*, Cambridge University Press, Cambridge.

ZUBIRI ORIA, I. (1988), «Sobre la asignación de gastos en un sistema federal», *Economía Pública*, vol. 1: 67-78.