



W
—
28
(9027)

Documento de Trabajo

9 0 2 7

**LAS RESPUESTAS DEL FEDERALISMO FISCAL
A LOS PROBLEMAS DE EQUIDAD TERRITORIAL**



Alfonso Utrilla de la Hoz

Esta publicación de Documentos de Trabajo pretende ser cauce de expresión y comunicación de los resultados de los proyectos de investigación que se llevan a cabo en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense de Madrid. No obstante, la publicación está abierta a investigadores de otras instituciones que deseen difundir sus trabajos en ella.

Los Documentos de Trabajo se distribuyen gratuitamente a las Universidades e Instituciones de Investigación que lo solicitan. Asimismo, las peticiones personales pueden ser atendidas en la medida en que se disponga de ejemplares en existencia.

Se ruega a las personas e instituciones interesadas en solicitar ejemplares que utilicen el boletín de pedido que figura seguidamente.

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Boletín de Pedido.
Nombre de la persona o institución:
.....
Calle: nº
Ciudad:Distrito Postal:.....País:
Solicita una suscripción permantente <input type="checkbox"/>
(sólo Universidades e Instituciones de Investigación) <input type="checkbox"/>
Solicita los Documentos de Trabajo cuyos números se relacionan a continuación: _____

Enviar a:
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales
Universidad Complutense de Madrid
Vicedecano
Campus de Somosaguas. 28023 MADRID. ESPAÑA.

LAS RESPUESTAS DEL FEDERALISMO FISCAL
A LOS PROBLEMAS DE EQUIDAD TERRITORIAL

Alfonso Utrilla de la Hoz
Economista
Universidad Complutense

RESUMEN

Este trabajo tiene por objeto destacar los planteamientos teóricos que ofrece el federalismo fiscal para la resolución de los problemas de equidad territorial. En este contexto, se analiza la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno y las clases de transferencias intergubernamentales y sus efectos sobre los objetivos a alcanzar.

AUTOR

Alfonso Utrilla de la Hoz, Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Complutense y Diplomado en Planificación y Administración de Empresas por la Universidad Politécnica de Madrid, ha trabajado como economista en el Banco Hipotecario de España y en Telefónica. Profesor del Dpto. de Hacienda Pública y Sistema Fiscal de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense y colaborador en trabajos de investigación del Instituto de Estudios Fiscales y de la Fundación para la Investigación Económica y Social de la CECA, actualmente desarrolla estudios de investigación en el Dpto. de Hacienda y Economía Pública de la Universidad Autónoma de Madrid.

LAS RESPUESTAS DEL FEDERALISMO FISCAL A LOS
PROBLEMAS DE EQUIDAD TERRITORIAL.

Alfonso Utrilla de la Hoz
Economista
Universidad Complutense

I. EL MARCO TEORICO DEL FEDERALISMO FISCAL.

La articulación de una política regional activa, que tenga como objetivo la corrección de los desequilibrios territoriales existentes en el marco de un desarrollo sostenido, requiere una actuación pública que tendrá, en su mayor parte, una plasmación en programas de gasto público.

Las principales categorías de estos programas de gasto público que contribuyen al desarrollo regional y que se constituyen como instrumentos de la acción territorial se pueden concretar, siguiendo a Bird (1984) (1), en:

- El emplazamiento de la actividad pública en los distintos territorios, con el efecto impulsor que supone en el conjunto de empresas privadas de la zona y sobre el empleo directo e inducido.
- La política de gestión pública en la provisión de bienes y servicios.

- La inversión pública en infraestructura.
- Los gastos generales de carácter social.
- Los gastos directos relacionados con el factor trabajo, que pueden tener o no efectos equilibradores, según el sentido de la migración.
- Las transferencias a individuos, que, en el caso de producirse en regiones con problemas económicos y hacia individuos con bajos niveles de renta, aumentaría el grado de redistribución regional.
- Las transferencias a empresas, a través de créditos, subvenciones y gastos fiscales.
- Las transferencias a las regiones, de carácter general o específicas.

Este conjunto de programas de gasto público constituyen el núcleo de actuaciones que, desde la óptica de la Hacienda Pública, ofrece la política regional.

Sin embargo, el campo de la actuación del Sector Público desde la perspectiva espacial se ve mediatizado por la existencia de distintos niveles jurisdiccionales, políticos y administrativos, que desempeñan un papel relevante, según

sus respectivas competencias, en el diseño y realización de las funciones de la actividad financiera. Si la corrección de los desequilibrios regionales y el desarrollo territorial precisan una adecuada coordinación de las medidas adoptadas en los distintos niveles, un conjunto de actuaciones canalizadas a través de programas de gasto público y una potenciación de los factores de desarrollo endógeno junto con una integración global del espacio económico, resulta evidente la importancia del análisis multijurisdiccional del Sector Público para garantizar el eficaz cumplimiento de los objetivos señalados.

En este sentido, el federalismo fiscal aporta un marco teórico que permite adecuar el tamaño y nivel jurisdiccional con las funciones económicas atribuidas a la Hacienda Pública. Este enfoque teórico, que encuentra su fundamento en una concepción federalista de perfecta adecuación de las estructuras políticas e institucionales a la naturaleza y dimensión de los problemas que han de resolver, parte de la idea de que la extensión del poder y las responsabilidades fiscales a los gobiernos locales es más beneficiosa que perjudicial para el bienestar de la sociedad y que, consecuentemente, éstos deben recaer sobre la menor unidad de gobierno que sea capaz de abordar la escala del problema correspondiente (Albi, 1978).

La delimitación de las funciones atribuidas al Sec-

tor Público y la determinación del nivel jurisdiccional más adecuado para su realización son, pues, los elementos más significativos a los que debe dar respuesta el federalismo fiscal.

Desde una perspectiva ortodoxa de la actividad financiera, la Hacienda Pública tiene una triple función en su intervención en la administración de los recursos escasos. En primer lugar, ha de procurar una asignación de recursos eficiente, adecuando las preferencias individuales de los agentes económicos a la producción óptima de bienes y servicios, cuando los mecanismos de mercado no transmitan de forma eficaz la información y se alteren las condiciones de competencia perfecta, por la existencia de bienes públicos, externalidades, economías de escala, u otros fallos de mercado. En segundo lugar, la Hacienda Pública a través de los programas de ingresos y gastos públicos ha de garantizar un desarrollo económico estable, sin grandes desequilibrios en las principales variables macroeconómicas: tasa de paro, tasa de inflación y balanza de pagos. En tercer lugar, el Sector Público tiene como función garantizar una redistribución de la renta de acuerdo con los niveles socialmente deseados, contribuyendo así a la integración y cohesión económica y social.

Este triple planteamiento funcional de la actividad financiera de la Hacienda Pública configura una acción múlti-

tiple de gobierno que hace difícil la diferenciación plena de las funciones señaladas en cualquier medida de política económica. Si bien es cierta la posibilidad de atribuir a cada acción de gobierno una finalidad funcional, también lo es su repercusión en el resto de las funciones señaladas.

Evidentemente, la política de desarrollo regional no constituye una excepción a este planteamiento y, así, las implicaciones en la asignación de los recursos para favorecer la utilización eficiente del potencial de desarrollo endógeno y en la redistribución de la renta, desde una perspectiva espacial, son elementos consustanciales de unas medidas encaminadas a lograr un desarrollo regionalmente equilibrado del conjunto de la economía.

La introducción junto a esta división funcional de una estructura multijurisdiccional de toma de decisiones configura una atribución de competencias y recursos, de acuerdo con las funciones señaladas, a los distintos niveles de gobierno para garantizar una actuación eficaz del Sector Público.

El planteamiento teórico ortodoxo del federalismo fiscal (2) centra su análisis en la determinación y selección del tamaño jurisdiccional óptimo para la realización de las funciones anteriormente descritas.

La complejidad y multiplicidad de actividades y funciones realizadas por el Sector Público da lugar, desde este planteamiento puramente teórico, a una estructura jurisdiccional diversa y próxima al número de actividades encomendadas al mismo. En consecuencia, la adecuación entre funciones y tamaño jurisdiccional óptimo se realiza a través del procedimiento inverso, caracterizando las jurisdicciones dadas y atribuyendo funciones a éstas, considerando su eficacia y la consistencia del sistema.

Las condiciones formales en la asignación eficiente de los recursos por parte del Sector Público se centran, principalmente, en el grado de conocimiento e información transmitida en las preferencias individuales para la provisión colectiva de bienes y servicios. La falta de incentivos de los ciudadanos para revelar sus preferencias en la provisión de bienes y servicios públicos, la existencia de externalidades en la provisión de bienes que alteren la información transmitida por los precios y la consideración de bienes deseables e indeseables en las funciones de bienestar social, contribuyen a generar distorsiones en la revelación y percepción de las preferencias y necesidades individuales. En este contexto, la descentralización hacia las jurisdicciones menores de las decisiones que afectan exclusivamente a sus residentes mejoraría el proceso de adopción de decisiones al facilitar la adecuación entre la provisión pública y las preferencias de los ciudadanos. En otros términos,

puesto que la incidencia del beneficio de los diversos bienes sociales se encuentra sujeta a la limitación espacial, cada servicio debería ser decidido y financiado dentro de los límites de la jurisdicción a la que afluyen los beneficios (Musgrave & Musgrave, 1973).

Lógicamente, la provisión de bienes y servicios públicos de forma descentralizada, basada en el teorema de la descentralización de Barzel-Oates, se enfrenta a unas restricciones derivadas de la función de costes de dicha provisión. La determinación del coste medio de provisión constituye un elemento imprescindible para valorar los efectos de una descentralización en la misma. Así, un criterio racional sobre la distribución de competencias sería el basado en la consideración de que si el coste de provisión de un gasto es decreciente en un determinado tramo, no debe descentralizarse a regiones cuya población sea muy inferior a la que generaría el coste mínimo de provisión (Zubiri, 1988), ya que compensaría la mejora de bienestar derivada de la propia descentralización.

La complejidad de los mecanismos que determinan la eficacia de la función asignativa:

- Adaptación del nivel de provisión a las preferencias de los ciudadanos.

- Correspondencia entre los límites geográficos de la unidad de gobierno y de los beneficios del bien público.
- Disminución del coste unitario de provisión al aumentar la cantidad provista.
- La minimización de los costes de toma de decisión.
- La prestación de los bienes públicos impuros al número óptimo de beneficiarios.
- O los problemas derivados de la revelación de preferencias a través de la movilidad interjurisdiccional de los ciudadanos,

hacen que los argumentos en favor de la descentralización sólo adquieran pleno sentido en la medida en que los procesos políticos descentralizados permiten adaptar mejor la acción gubernamental a las preferencias de los ciudadanos (Castells, 1988).

La consecución de un crecimiento estable en el conjunto de la actividad económica constituye, como hemos señalado, un objetivo fundamental del Sector Público. La atribución de esta función le ha correspondido tradicionalmente al nivel superior de gobierno en la división multijurisdiccio-

nal establecida. Las razones de esta atribución se fundamentan en el alcance nacional de los objetivos y las variables seleccionadas y en la tipología y características de los principales instrumentos de la política económica: la política monetaria y la política fiscal.

Resulta evidente que, desde una perspectiva macroeconómica, cada jurisdicción funciona como una economía pequeña abierta, sin restricciones a la plena movilidad de bienes y factores productivos. En estas condiciones, y dada una función objetivo global de tasas de crecimiento, desempleo, nivel de precios y otras variables, los instrumentos de política económica verían limitada su eficacia al utilizarse de forma descentralizada.

Una política monetaria descentralizada sobre la base de una moneda única provocaría un fuerte incentivo para una rápida expansión de la oferta monetaria, debido a que la financiación de los servicios públicos con prácticas inflacionistas constituiría una clara alternativa a los aumentos impositivos para los niveles subcentrales. La posibilidad de adquirir bienes y servicios de las comunidades vecinas a través de un aumento en la cantidad de dinero provocaría, finalmente, la difusión intercomunitaria de una inflación creciente. Al incentivo para coordinar la expansión monetaria a ritmos bajos, para que todas las jurisdicciones se beneficiaran de una menor inflación, asegurando acuerdos sobre

ritmos de expansión crediticia, se opone el interés que cada una tendría en no cumplir cualquier acuerdo que se hubiera hecho en ese sentido (3).

Por otro lado, la utilización de los instrumentos fiscales por las autoridades subnacionales con fines estabilizadores se enfrenta a problemas similares. La apertura de las economías regionales hace que los efectos de las medidas expansivas o contractivas de la política fiscal adoptadas por una jurisdicción se diluyan en las otras economías, careciendo de eficacia las acciones unilaterales, siendo necesario el acuerdo interjurisdiccional garantizado y un adecuado mecanismo compensador.

Igualmente, la utilización de la deuda pública como medida de política económica diseñada de forma descentralizada puede provocar flujos financieros interjurisdiccionales originando una traslación intertemporal de recursos fiscales derivados de su amortización.

Los efectos de desbordamiento de las políticas macroeconómicas subcentrales hacen en gran parte inoperantes los instrumentos estabilizadores y constituyen un argumento importante para la atribución de esta función al ámbito central.

Sin embargo, pese a constituir básicamente un obje-

tivo de ámbito nacional, los niveles de crecimiento económico presentan diferenciaciones espaciales y, por lo tanto, admiten estrategias de desarrollo que contemplen la perspectiva regional. En este sentido, una participación subcentral en la articulación de las políticas estabilizadoras estaría apoyada, entre otros, por argumentos sobre su eficacia en la promoción económica, o su mayor conocimiento de las características específicas de las distintas zonas del territorio y su posibilidad de adecuar la demanda a las posibilidades y exigencias de su sistema productivo (Castells, 1988) (24).

El enfoque tradicional del federalismo fiscal asigna fundamentalmente la función de redistribución personal de la renta y la riqueza al ámbito central (Oates, 1972). Las razones que apoyan esta atribución se basan en los efectos negativos que su realización por ámbitos jurisdiccionales menores generaría en:

- La eficiente asignación de los recursos entre las jurisdicciones.
- La eficacia distributiva de los programas de ingresos progresivos, por la movilidad de los factores gravados.
- La viabilidad del mantenimiento de las políticas distributivas, al generar los programas de ingre-

sos y gastos incentivos a la movilidad de los colectivos de ciudadanos perjudicados y favorecidos que impiden su continuidad.

Es nuevamente la hipótesis de la libre movilidad interjurisdiccional de factores y personas la que justifica, desde el punto de vista de la eficiencia, de la eficacia y de la propia redistribución, la atribución de esta función a las autoridades centrales. Sin embargo, la relajación de este supuesto (5) disminuye los efectos negativos de la función redistributiva y contribuye a otorgar un papel más importante en las competencias asumidas en este campo por las autoridades subcentrales (Bahl, 1984).

Un argumento adicional que incidiría en el papel de las autoridades subcentrales en la redistribución interpersonal de la renta es su consideración como un bien público local (Pauly, 1973). Para ello, sería necesario que la satisfacción derivada de su realización fuese no rival y no excluible, además del carácter geográficamente limitado del beneficio reportado. Con estas premisas, la redistribución óptima requeriría diferentes cantidades en diferentes zonas, constituyendo un argumento para la descentralización (King, 1984). Un enfoque alternativo más amplio es el desarrollado por Tresch (1981) al aplicar un modelo en el que cada nivel de gobierno tendría una función de bienestar social cuyos argumentos serían las funciones de bienestar social de los

niveles inmediatamente inferiores en la jerarquía jurisdiccional. La maximización de sus propias funciones de bienestar garantizaría, a través de las transferencias intergubernamentales, tanto la optimalidad en el sentido de Pareto como las condiciones de equidad interpersonal en términos individuales realizada por los niveles inferiores de gobierno.

Este conjunto de aportaciones vienen a relativizar la atribución exclusiva de la función redistributiva a los niveles centrales, posibilitando una actuación en esta materia de las jurisdicciones menores. De hecho, cualquier política impositiva y cualquier programa de gasto público llevado a cabo por los gobiernos subcentrales tienen efectos sobre la distribución de la renta (26). Sin embargo, los argumentos señalados, si bien cuestionan algunos aspectos de los posibles efectos negativos de la realización descentralizada de la función redistributiva, no constituyen razón suficiente para menoscabar la acción redistributiva centralizada y, por tanto, justifican el mayor papel reservado a este ámbito competencial en dicha función.

Junto a la función de redistribución interpersonal de la renta, unas diferencias excesivas en las rentas regionales pueden ser consideradas socialmente indeseables, de tal modo que para la satisfacción de la función de bienestar social se requiera una redistribución entre regiones. Desde el punto de vista de la consecución de un grado óptimo de

distribución de la renta entre los individuos de las jurisdicciones una redistribución basada en las rentas medias por comunidades puede fortalecer la capacidad de las jurisdicciones de renta baja para conceder apoyo complementario a sus residentes con menores niveles de rentas, pero esta solución presenta distintos argumentos en contra (Stiglitz, 1986) que conducen a un subóptimo en la provisión de bienes y servicios públicos de carácter local. Sin embargo, desde el ámbito nacional puede desearse que todos los ciudadanos, independientemente de su localización geográfica, disfruten de un nivel mínimo de bienes sociales locales y, dado que los niveles medios de renta por jurisdicción afectan al precio al que los bienes sociales están a disposición de los ciudadanos en las distintas comunidades, una política redistributiva centralizada puede servir para igualar estos precios mediante un sistema de subvenciones compensatorias a las jurisdicciones (Musgrave & Musgrave, 1973).

La equidad regional desde la perspectiva del federalismo fiscal se enfoca desde una perspectiva fundamentalmente ética al tratar de obtener una posición fiscal igual de las jurisdicciones respecto a ciertas categorías fiscales, al margen de un objetivo de desarrollo regional equilibrado. Esta concepción, que traslada el concepto fiscal de equidad horizontal (Buchanan, 1950) a las posiciones fiscales relativas de las regiones, contribuye a resaltar la relevancia que los flujos fiscales interregionales tienen en la articu-

lación de los programas de ingresos y gastos públicos en un sistema multijurisdiccional.

El establecimiento del principio de justicia fiscal de igual tratamiento para los iguales (Pigou, 1929) justifica el objetivo del federalismo fiscal de colocar a todas las jurisdicciones en una posición que les permita proporcionar un nivel promedio nacional de servicios públicos a una tasa impositiva media. El hecho de que a causa del distinto comportamiento de ciertas características fiscales puedan diferir los niveles de utilidad de dos personas que tengan las mismas rentas pero vivan en diferentes regiones (Boadway, 1979) constituye un argumento para la reclamación del derecho que los ciudadanos residentes en las jurisdicciones de bajos ingresos, con bases imponibles menores o menos personas sobre las que repercutir el coste de los servicios públicos, tienen para que sus comunidades reciban suficientes recursos que las capaciten para que tales ciudadanos se coloquen en una posición de equidad fiscal con los habitantes de otras jurisdicciones.

✓ La determinación de las características fiscales más relevantes para establecer la equidad interregional constituye un elemento fundamental para su articulación. Los objetivos igualatorios se han centrado en tres variables (Musgrave 1962): la capacidad contributiva de las regiones, las necesidades públicas y el esfuerzo fiscal realizado en cada ju-

jurisdicción.

La capacidad fiscal o capacidad contributiva de las jurisdicciones estaría representada por una magnitud potencial que recogería la posibilidad que tiene el gobierno subcentral de detraer recursos dentro de su ámbito jurisdiccional para cubrir las necesidades públicas. El índice de medición, al comparar bases impositivas, puede resultar complejo al tener que considerar la existencia de estructuras impositivas distintas, la diferente distribución personal y funcional de la renta y la riqueza, distintas estructuras de producción y consumo, etc. (7).

La diferente potencialidad entre las bases imponibles de las distintas jurisdicciones hace de la igualación de recursos financieros por habitante con una presión tributaria similar uno de los objetivos fundamentales de la equidad horizontal. Para ello, es preciso delimitar el esfuerzo fiscal de las regiones o nivel de recaudación real.

Analíticamente (8), podemos definir el esfuerzo fiscal que realiza una jurisdicción i de entre las n existentes de idéntico nivel, como:

$$EF_i = \frac{R_i}{Y_i}$$

siendo:

R_i = Total de ingresos tributarios obtenidos por la jurisdicción i .

Y_i = Renta de la jurisdicción i , representativa de su correspondiente base imponible.

La capacidad fiscal de una jurisdicción podría definirse como un promedio ponderado por su propia renta. Así, para la jurisdicción j , la capacidad fiscal sería:

$$CF_j = \overline{EF} * Y_j$$

siendo \overline{EF} el esfuerzo fiscal medio nacional $\frac{\sum_{i=1}^n R_i}{\sum_{i=1}^n Y_i}$

Si llamamos P a la población, entonces la capacidad fiscal por habitante en la jurisdicción j será:

$$cf_j = \frac{\overline{EF}}{P} * \frac{Y_j}{P_j}$$

Las posibilidades de introducir formulaciones alternativas sobre la capacidad fiscal, como sustituir la capacidad fiscal media nacional por la de la jurisdicción con ma-

por renta u otras variaciones (Dominguez del Brio, 1981), hacen variar cualitativa y cuantitativamente el carácter de la corrección de las desigualdades entre las jurisdicciones.

Sin embargo, se puede considerar (Musgrave, 1962) que una redistribución basada en una formulación de la capacidad fiscal como la aquí expuesta no garantiza la equidad horizontal, al recompensar a aquellas jurisdicciones que menor fruto obtienen de sus propias bases fiscales aproximadas por su nivel de renta. La introducción del esfuerzo fiscal diferencial proporciona el correspondiente factor de ajuste, al incluir como variable la diferencia entre el rendimiento tributario efectivo de la jurisdicción j y el rendimiento que potencialmente podría obtener si aplicara el esfuerzo fiscal medio nacional.

$$EFD_j = R_j - \overline{EF} * Y_j = R_j - CF_j$$

siendo el factor de ajuste:

$$a_j = \frac{R_j}{\sum_{i=1}^n R_i} * \left(\frac{Y_j}{Y} - 1 \right)$$

En un ámbito multijurisdiccional, donde las relaciones de interdependencia económica entre regiones son grandes y, por ello, también las posibilidades de traslación inter-

jurisdiccional de la carga impositiva y donde la autonomía queda garantizada, es preciso establecer determinadas correcciones en el cálculo del esfuerzo fiscal cuando la exportación de tributos sea significativa o cuando los altos esfuerzos fiscales no respondan a la compensación de la deficiente capacidad financiera para proveer un nivel mínimo de servicios públicos, sino a una cuestión de elección social autónoma (19).

La determinación de las necesidades públicas de las jurisdicciones constituye un elemento de análisis en la redistribución en función del gasto. Dos son las consideraciones fiscales que es preciso delimitar adecuadamente:

- El nivel de servicios públicos garantizado, medido por indicadores de prestación de servicios de carácter fundamental o de gasto público per-cápita que cada región dedica a servicios públicos (10).
- La necesidad fiscal, característica fiscal que recoge las diferencias de coste per cápita en la oferta de bienes y servicios públicos, motivadas por causas de distinta naturaleza: desde economías de escala y diferencias geográficas en la función de producción a variables demográficas, de equipamiento infraestructural previo, etc. (11), que hacen que algunas regiones necesiten un mayor es-

fuerzo fiscal para proporcionar niveles similares de servicios públicos.

Evidentemente, la corrección de las desigualdades fiscales interregionales requiere la articulación de un conjunto de transferencias interjurisdiccionales en las que el ámbito central desempeña un papel preponderante. Igualmente, la atribución de funciones de la actividad financiera a los distintos niveles jurisdiccionales, tal como hemos señalado, conduce a la necesidad de realizar un conjunto de transferencias y mecanismos de compensación en el marco de las teorías del federalismo fiscal con el fin de adecuar los recursos financieros de cada administración a sus competencias, de acuerdo con criterios de eficiencia y equidad.

II. LAS TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES Y EL DESARROLLO REGIONAL.

El correcto funcionamiento de la actividad financiera en una estructura multijurisdiccional requiere un marco de financiación que garantice, a los distintos niveles de gobierno, la suficiencia de recursos necesaria para llevar a cabo, de acuerdo con las teorías del federalismo fiscal, las funciones asumidas y, consecuentemente, los programas de gasto vinculados a las mismas. Esta suficiencia financiera queda fundamentalmente garantizada por los dos pilares básicos en el sistema de recursos de las haciendas subcentrales:

las fuentes independientes de ingresos, recaudadas directamente por las distintas jurisdicciones y las transferencias intergubernamentales que, a través de su ponderación variable, van a configurar los distintos modelos alternativos.

Prescindiendo del análisis teórico sobre la distribución de los impuestos en una hacienda federal (12) y centrándonos en las transferencias financieras entre los distintos niveles jurisdiccionales como medio de articulación de los fondos de desarrollo regional, hay que señalar, previamente, su variada naturaleza determinada por los distintos fundamentos doctrinales de los ajustes fiscales.

Antes de considerar los argumentos que justifican la articulación de las distintas transferencias y de sus efectos sobre los objetivos perseguidos es preciso diferenciar genéricamente las formas que éstas pueden adoptar, de acuerdo con unas características elementales que, combinadas entre sí, configuran el amplio abanico de posibilidades existente. Tres son los criterios fundamentales que sirven de base para su clasificación (13):

- La condicionalidad o incondicionalidad de la subvención.

- Su carácter global o gradual.

- La existencia o no de limitación en los fondos asignados.

La condicionalidad o incondicionalidad de la transferencia viene determinada por el posible establecimiento de restricciones o controles sobre el tipo de gasto o de programa a que deben aplicarse los fondos transferidos, impuestos por el nivel jurisdiccional que concede la subvención.

La gradualidad o globalidad de las transferencias depende de si las mismas guardan o no alguna proporcionalidad con el coste total del servicio o programa al que van destinadas. Esta característica puede también definirse en términos de compensación, estando la jurisdicción receptora, en las transferencias compensadoras, obligada a igualar cada unidad monetaria de transferencia que acepta con un cierto número de unidades monetarias de sus propios recursos.

El carácter limitado o ilimitado de la subvención está determinado por la posibilidad de aplicar un tope máximo a la cuantía de los fondos transferidos. Así, la transferencia será limitada si su cuantía máxima está determinada por algún tipo de norma.

Estas características elementales pueden, como ya hemos señalado, combinarse entre sí configurando una amplia gama de posibles tipos de transferencias entre los distintos

niveles de gobierno, en función de los objetivos perseguidos (14).

Los distintos argumentos que justifican la existencia de las transferencias intergubernamentales desde la óptica del federalismo fiscal se corresponden con cuatro grandes objetivos derivados del funcionamiento de la actividad financiera multijurisdiccional:

- Corregir las externalidades derivadas de la actuación pública en ámbitos jurisdiccionales menores.
- Estimular la provisión de bienes y servicios públicos preferentes desde el ámbito central.
- Corregir el desequilibrio fiscal existente entre los distintos niveles de gobierno.
- Compensar las diferencias fiscales entre jurisdicciones a través de la igualación de ciertas características fiscales.

La existencia de externalidades en la provisión de bienes y servicios públicos por los gobiernos subcentrales constituye un argumento para la existencia de transferencias interjurisdiccionales que tengan como objetivo internalizar los beneficios (costes en la hipótesis de transferencias ne-

gativas) generados en otras jurisdicciones y no contemplados para el nivel de provisión óptima. En este sentido, las transferencias pigouvianas (cada unidad de decisión que genera beneficios externos debería recibir un subsidio unitario igual al valor en el margen de los beneficios externos que crea) pueden proporcionar, sujetas a ciertas condiciones, una solución teórica al problema de las externalidades jurisdiccionales.

Independientemente de la dificultad práctica de concluir una solución para cada bien o servicio subcentral que genera externalidades (Oates, 1972), la presencia de externalidades recíprocas, en las que las unidades de decisión reaccionan ante los niveles de actividad de otras jurisdicciones al determinar el suyo, conduce a la consideración del proceso de interacción en la provisión del bien analizado, con efectos variables sobre los niveles de provisión en función de la reacción de las jurisdicciones a la introducción de la subvención.

La consideración como bienes preferentes de determinadas actuaciones de los gobiernos subcentrales por parte del gobierno central justifica la existencia de subvenciones para ampliar los niveles de provisión de esos bienes. La argumentación sobre la mejor disposición del gobierno central con respecto a los gobiernos subcentrales para determinar los bienes preferentes se puede apoyar en distintas hipóte-

sis (King, 1984):

- Por la mayor receptividad de los gobiernos centrales para fomentar la prestación de servicios nuevos (#5).
- Por la consideración de una elección del votante medio central más acorde con los intereses de los no votantes en cuyas zonas los votantes medios los ignoran (#6).
- Por la vinculación a la redistribución voluntaria de la existencia de bienes preferentes, a través de donaciones asignadas para, por ejemplo, proteger a las minorías que no tengan una alternativa de migración adecuada (Dafflon, 1977).
- Por razones macroeconómicas que garanticen el equilibrio general de las magnitudes económicas a través de la determinación del nivel y composición del gasto subcentral, haciendo compatible el desarrollo estable regional y nacional.

La corrección de los desequilibrios fiscales entre los distintos niveles jurisdiccionales se fundamenta en el propio requisito de suficiencia financiera para el correcto funcionamiento de los niveles subcentrales de gobierno en su

conjunto. Las transferencias efectuadas desde el gobierno central a los niveles jurisdiccionales inferiores con el fin de corregir los desequilibrios financieros verticales se justifican así, dada la tendencia de los gobiernos centrales a mantener la recaudación de las figuras impositivas con mayor elasticidad renta y la necesidad de las haciendas subcentrales de hacer frente a los programas de gasto derivados del ejercicio de sus competencias.

Finalmente, la justificación de las transferencias de compensación se deriva del objetivo ya señalado de neutralizar determinadas diferencias producidas en la recaudación impositiva y en las necesidades de gasto entre distintas zonas dentro del mismo nivel jurisdiccional, en función del criterio de equidad horizontal.

El grado de adecuación de las transferencias intergubernamentales a los objetivos específicos perseguidos depende, en última instancia, de los efectos de las subvenciones sobre la jurisdicción beneficiaria. A este respecto, se pueden distinguir distintos modelos económicos teóricos sobre los efectos directos iniciales de las transferencias, contempladas en su amplia tipología, en el comportamiento de los gobiernos subcentrales y de los ciudadanos de las respectivas jurisdicciones.

La aproximación al marco teórico de los efectos de

las transferencias intergubernamentales se efectúa con las limitaciones derivadas de la atención exclusiva en el impacto directo inicial sobre las jurisdicciones subcentrales, renunciando al análisis de los posibles cambios inducidos, trasladables a los niveles que conceden la subvención y a los que la obtienen y que provocan nuevos cambios en su comportamiento.

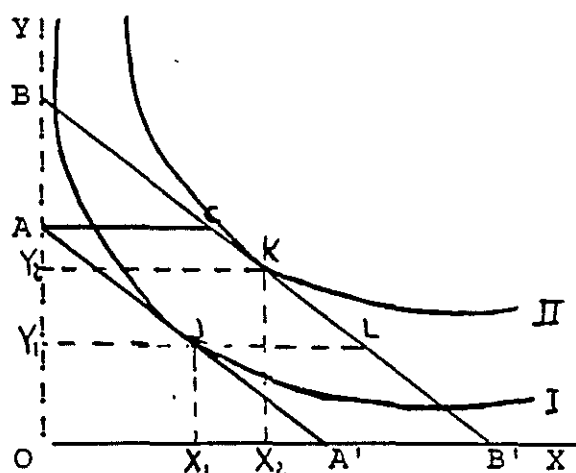
Los supuestos que caracterizan el enfoque tradicional de los efectos de las transferencias intergubernamentales están expresados en un marco de curvas de indiferencia que representan las preferencias, bien del gobierno subcentral que recibe la subvención (Wilde, 1968), bien del votante medio (Romer y Rosenthal, 1980) o las de todos los votantes en un conjunto de curvas de indiferencia de la comunidad beneficiaria (Boadway, 1979) (17). De la amplia tipología existente, y en función de los objetivos señalados, se pueden destacar las siguientes clases de subvenciones y sus respectivos efectos:

1. Subvenciones de carácter global.

Supongamos una situación inicial como la representada en la figura 1, donde en el eje horizontal se mide la cantidad de un bien o servicio público determinado provisto por el gobierno subcentral y en el eje vertical se mide, en unidades monetarias, los recursos de que disponen los ciuda-

danos para adquirir otros bienes y servicios públicos o privados. En ausencia de transferencias, la restricción presupuestaria a la que se enfrenta la jurisdicción será AA' , cuya pendiente refleja el precio del bien X determinado de forma exógena. Maximizando su utilidad, la comunidad se situará en el punto J de la curva de indiferencia I, con un consumo de OX_1 unidades de X y una cantidad de unidades monetarias OY_1 destinada a otros bienes.

Figura 1



Si se introduce una subvención a tanto alzado específica o condicional para la adquisición del bien X, por un valor de AB unidades monetarias, suficiente para adquirir AC o $A'B'$ unidades de X, la línea presupuestaria se situaría en ACB' . En esta situación, la comunidad, maximizando su utilidad, se colocaría en el punto K, consumiendo OX_2 de X y dejando OY_2 unidades monetarias para otros gastos. Sin embargo la condicionalidad estricta de la subvención (destinar el total de su importe a incrementar el consumo de X) podría

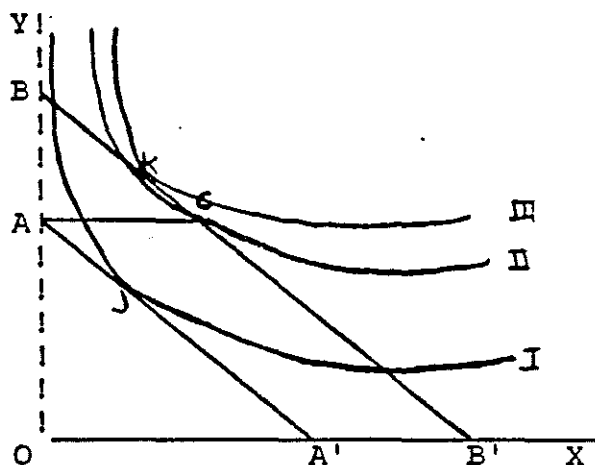
llevar al punto L, con una menor utilidad para la comunidad. Hay que observar que la transferencia no daría al beneficiario una línea presupuestaria BCB'. Con una condicionalidad relativa, sin considerar el consumo previo de X, si la jurisdicción adquiriera menos de AC unidades de X no tendría derecho a toda la subvención. Si no adquiriera cantidad alguna de X, entonces no recibiría ninguna subvención y se situaría en A en vez de en B.

Puede observarse en la figura 1 que la subvención específica relativa a tanto alzado de AB unidades monetarias tiene, de hecho, el mismo efecto que una subvención general a tanto alzado del mismo importe. Esta subvención general daría a la jurisdicción beneficiaria la línea presupuestaria BCB', en vez de ACB', pero el equilibrio seguiría estando en K. Sin embargo, las subvenciones a tanto alzado específicas y generales no tienen siempre los mismos efectos. Así, la figura 2 representa una situación en la que el punto inicial de equilibrio conduce a un consumo de X, Ox_1 inferior a la cuantía de la subvención AC. El carácter específico de la subvención conduciría al punto C, perteneciente a una curva de utilidad inferior a la que contiene el punto K de equilibrio, que se obtendría de la adopción de una subvención general a tanto alzado de la misma cuantía.

En esta nueva situación, una subvención específica a tanto alzado de AB unidades monetarias, conduciría a la lí-

nea presupuestaria ACB' , que no permitiría al beneficiario alcanzar la curva de indiferencia III. En estas circunstancias, el beneficiario preferirá la subvención general. Sin embargo, el nivel que concede la subvención, que tiene el propósito de aumentar el consumo de X , preferirá la subvención específica.

Figura 2

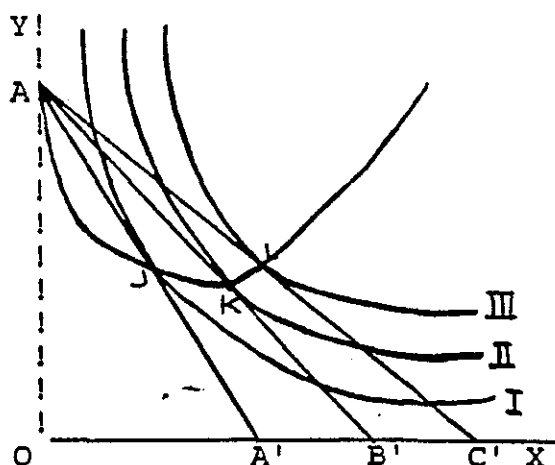


2. Subvenciones de igualación o graduales.

La figura 3 representa los efectos de la introducción de una subvención específica de igualación abierta. El equilibrio inicial se sitúa en J , sobre la línea presupuestaria AA' . Si se establece una subvención de igualación que cubra la fracción $A'B'/OB'$ del coste de suministrar X , entonces la línea presupuestaria se transforma en AB' y el punto de equilibrio se sitúa en K . Igualmente, si se incrementase la subvención para cubrir la fracción $A'C'/OC'$ la

línea presupuestaria se convertiría en AC' y el equilibrio se desplazaría a L . Los puntos A , J , K y L determinan la curva de consumo-precio. Siempre que el bien o servicio X no reúna las condiciones de los bienes Giffen, cada aumento de la subvención elevará las compras de X . Asimismo, se puede observar que aumentos sucesivos de las subvenciones reducirán las unidades monetarias disponibles para otros bienes y, consecuentemente, incrementará el gasto de la jurisdicción beneficiaria en el bien X , hasta que la curva de consumo-precio alcance su mínimo (K). Pasado este punto, los aumentos de las subvenciones elevarían el gasto en otros bienes, disminuyendo las aportaciones del beneficiario para consumir X y reflejando una demanda inelástica.

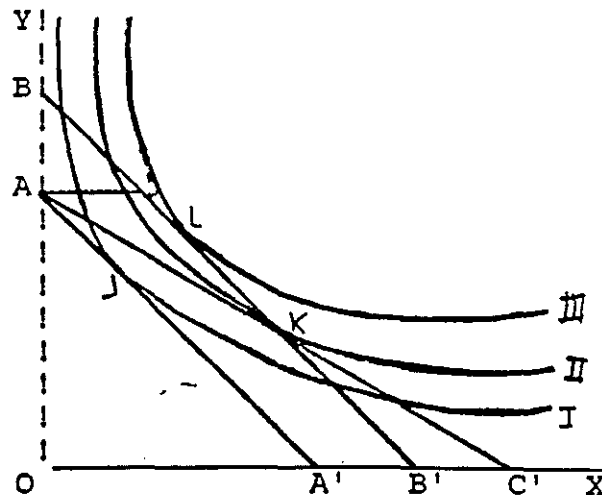
Figura 3



La figura 4 refleja la comparación de los efectos de una subvención de igualación abierta como la anterior con una subvención a tanto alzado de igual valor. La primera

subvención nos situaría en el punto K, sobre la línea presupuestaria AC', cubriendo A'C'/OC' del coste de proporcionar X. Una subvención general a tanto alzado de igual cuantía (A'B') nos llevaría al punto L sobre la línea presupuestaria BB' y asociado a una curva de utilidad mayor. Igualmente, en este caso una subvención específica a tanto alzado del mismo valor conduciría al mismo punto de equilibrio L sobre la línea presupuestaria ADB'. Desde el interés de la jurisdicción beneficiaria estas dos últimas clases de subvenciones le reporta una mayor utilidad, aunque el consumo de X es menor, por lo que la jurisdicción puede estar interesada en la subvención de igualación para fomentar el consumo del mencionado bien.

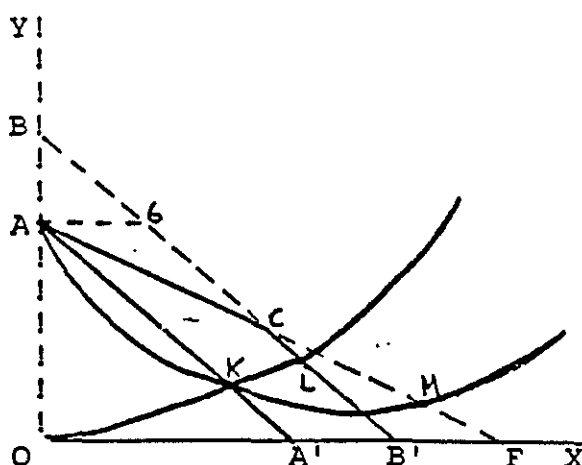
Figura 4



Si la subvención específica de igualación es cerrada se pueden producir tres resultados posibles que se ilustran en las figuras siguientes.

La figura 5 recoge los efectos de las subvenciones de igualación específicas sujetas a algún límite superior. El equilibrio inicial está situado en K sobre la línea presupuestaria AA'. Si se articula una subvención que cubra la fracción A'F/OF del coste del bien X la jurisdicción beneficiaria se situaría en un punto sobre la línea presupuestaria AF y, en principio, podría obtener una subvención suficiente para cubrir el coste total de A'F unidades de X, siempre que todos sus recursos se dedicasen a adquirir el mismo bien. Si se introduce un límite superior a la subvención equivalente al coste total de A'B' unidades de X la línea presupuestaria se quebrará en el punto C, siendo ahora ACB'. Ello conduciría a una situación en la que aún cuando todos los recursos de la jurisdicción beneficiaria se dedicasen a comprar OA' unidades de X, sólo recibiría una subvención suficiente para comprar A'B' unidades adicionales.

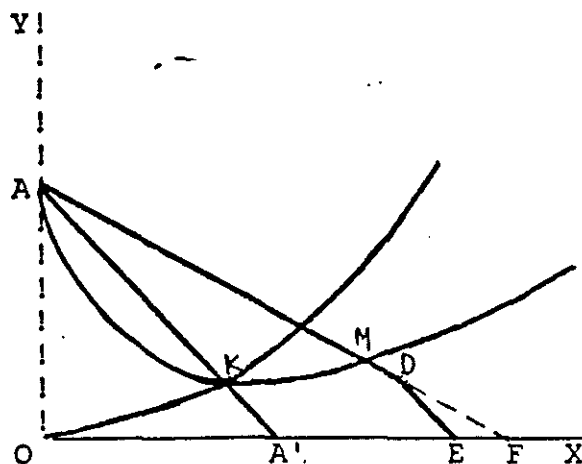
Figura 5



El punto de equilibrio se situaría en L, ofreciendo un resultado similar al obtenido por una subvención general a tanto alzado de igual valor, con una línea presupuestaria BGCB', o a una subvención específica a tanto alzado de idéntico valor, que se derivaría de una línea presupuestaria delimitada por AGCB'.

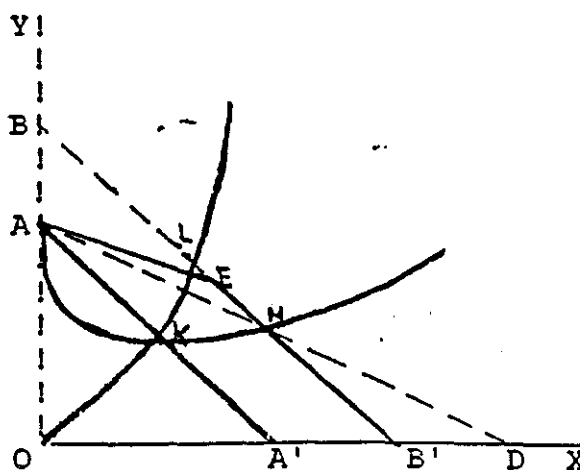
En la figura 6, partiendo de la misma situación, se representan los efectos de la subvención cuando el límite superior impuesto equivale al coste total de A'E unidades de X, alterando la línea presupuestaria en el punto D, quedando delimitada por ADE. En este caso el punto de equilibrio M se corresponde con la intersección de la línea presupuestaria y de la curva de consumo-precios y no se corresponde con la máxima subvención ya que la posición de equilibrio está por encima del límite implantado. Esta subvención tendría los mismos efectos que una transferencia específica de igualación abierta del mismo valor, que situaría la línea presupuestaria en AF.

Figura 6



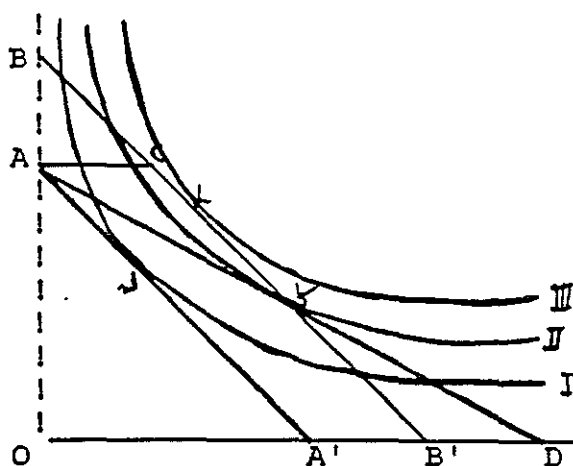
La figura 7 representa la tercera posibilidad teórica de los efectos de una subvención específica de igualación cerrada que se produce cuando el límite se sitúa entre la curva de consumo-renta y la curva de consumo-precios. En este caso específico, donde no hay solución tangencial a lo largo de AH ni de HB', el punto de equilibrio se sitúa precisamente en H. En esta situación, la jurisdicción que recibe la subvención preferiría una transferencia general o específica a tanto alzado de igual valor, con el resultado de líneas presupuestarias BCB' y ACB', respectivamente, que le permitiría alcanzar el punto L. Sin embargo, la jurisdicción que concede la subvención estaría más interesada en una transferencia específica de igualación abierta o cerrada de igual valor, con líneas presupuestarias AMD y AMB', respectivamente, ya que cada una de estas subvenciones conduciría al punto de equilibrio M, donde se adquiere más cantidad del bien X que en H.

Figura 7



El comportamiento de las subvenciones generales a tanto alzado y de las transferencias proporcionales al gasto realizado por la jurisdicción beneficiaria es similar a algunas situaciones anteriormente contempladas. La figura 8 recoge los efectos de ambas subvenciones con una misma cuantía. En el eje horizontal se representa el gasto de la jurisdicción beneficiaria en el conjunto de bienes y servicios públicos y en el eje vertical las unidades monetarias que les quedan a los ciudadanos de la jurisdicción después de pagar los impuestos para financiar los mencionados bienes.

Figura 8

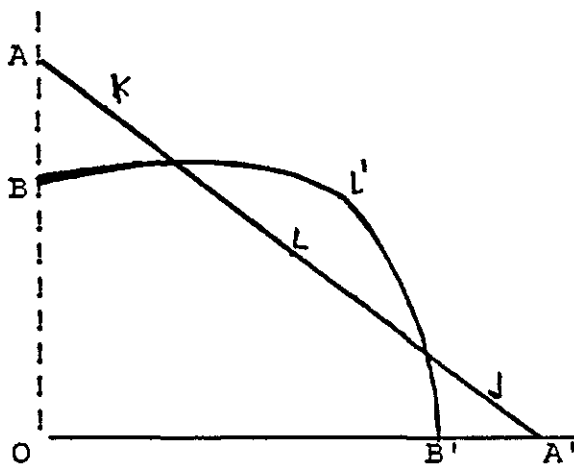


Una transferencia a tanto alzado equivalente a AB unidades monetarias conduce a una línea presupuestaria ACB' y a un equilibrio en el punto L. La línea presupuestaria BCB' solo se alcanzaría si el importe de la subvención pudiese utilizarse, por parte de la jurisdicción beneficiaria, en la realización de pagos de transferencia, e incrementar

así los recursos que tienen los ciudadanos para otros fines, superando la cantidad inicial OA. Una transferencia proporcional de igual valor, que cubra la proporción $A'D/OD$ del gasto en bienes y servicios públicos de la jurisdicción beneficiaria, situaría el punto de equilibrio en K, con una restricción presupuestaria AD. Esta situación es preferida por la jurisdicción que realiza la subvención porque consigue un mayor efecto sobre el gasto en las funciones de la jurisdicción beneficiaria. Por el contrario, con el primer tipo de subvención el beneficiario consigue situarse sobre una curva de indiferencia más amplia.

Un objetivo adicional de las transferencias (King, 1980) es el que hace mención a una subvención general específicamente destinada a desanimar niveles extremos (altos y bajos) de gasto en bienes y servicios proporcionados por la jurisdicción beneficiaria. Su articulación se realizaría a través de subvenciones positivas cuando el nivel de gasto fuese intermedio y negativas en niveles muy bajos o excesivamente altos. La figura 9 refleja los efectos de este tipo de transferencias a través de las diferencias entre las líneas presupuestarias AA' y BB' como consecuencia de la implantación de este tipo de subvenciones. Los puntos de equilibrio finalmente resultantes se derivan de la situación inicial en el nivel de gasto de la jurisdicción receptora, penalizando o beneficiando su situación en las curvas de indiferencia

Figura 9



Obviamente, las transferencias interjurisdiccionales, independientemente de la forma en que se lleven a cabo, han de financiarse a través del sistema de ingresos establecido. Si consideramos su financiación a través de un impuesto sobre la renta, el estímulo proporcionado por las subvenciones en las jurisdicciones receptoras puede ser al menos parcialmente contrarrestado por los impuestos necesarios para financiar dichas subvenciones, al reducir la renta disponible de los ciudadanos de la jurisdicción beneficiaria (al igual que la del conjunto de los ciudadanos independientemente de cual sea su jurisdicción), quienes pueden reaccionar buscando niveles más bajos de impuestos y de gastos subcentrales. El efecto conjunto de las subvenciones y de su financiación sobre la demanda de los ciudadanos del nivel de gasto subcentral deseado condiciona la efectividad de las transferencias intergubernamentales. Son varios los modelos teóricos (18) que inciden en el efecto de adherencia (Gram-

lich, 1977) de las subvenciones en la determinación del nivel de gasto subcentral, garantizando así la efectividad de las transferencias intergubernamentales para alcanzar mayores niveles de provisión pública en las jurisdicciones subcentrales que los derivados de una reducción impositiva de la misma cuantía.

El razonamiento teórico desarrollado proporciona argumentos racionales, de acuerdo con los supuestos de partida, para adecuar los distintos tipos de transferencias existentes a los objetivos propuestos en el ámbito multijurisdiccional.

La existencia de una justificación tan amplia en la articulación de una política de subvenciones intergubernamentales hace especialmente significativo el análisis de las transferencias tendentes a lograr un desarrollo territorial más equilibrado. En efecto, su adecuada canalización constituye una condición de eficacia inicial en el diseño de unos instrumentos coherentes con el objetivo a alcanzar. Sin embargo, esta eficacia puede verse comprometida con la articulación de un conjunto de flujos fiscales interregionales derivados de los argumentos señalados en las páginas precedentes. Además, la actuación regional directa del nivel central de gobierno también está determinando, en buena medida, el efecto neto de las transferencias interjurisdiccionales con una finalidad compensatoria. En definitiva, la eficiencia en

la determinación del modelo más adecuado de subvención para llevar a cabo la compensación interterritorial no garantiza su efecto final dentro del conjunto de flujos interjurisdiccionales, aunque constituye un requisito inicial para alcanzar su eficacia.

Aunque la utilización de las transferencias intergubernamentales en algunos casos (Oates, 1978) no garantice la reducción y aún pueda agravar el grado existente de desigualdad en la distribución de la renta o hacer que las autoridades fuesen indiferentes, y en circunstancias específicas, incluso hostiles al desarrollo (King, 1984), constituyen un instrumento de equilibrio interterritorial importante. Si bien, su articulación práctica no cuenta con una línea firme y consolidada sujeta a un alto grado de unanimidad (Halle y Palley, 1981), dada su variedad en cuanto a la forma de localizar y asignar los fondos, sus requerimientos administrativos (19) y la relación existente entre las partes integrantes del proceso.

A la vista de los planteamientos anteriores y de la finalidad última de las transferencias para el desarrollo regional éstas pueden encontrar su justificación en distintos argumentos. Siguiendo los cuatro objetivos señalados en el funcionamiento de la actividad financiera multijurisdiccional, se puede considerar primeramente la capacidad y competencia de la autoridad subcentral para alcanzar niveles

significativos de desarrollo endógeno. Dado el presumible grado de interrelación existente en los procesos de desarrollo espaciales y la naturaleza del instrumento utilizado normalmente: la inversión pública en infraestructura, la generación de externalidades positivas en otras jurisdicciones justificaría la utilización de transferencias intergubernamentales.

Igualmente, la obtención de un alto grado de desarrollo espacial a través de la inversión pública como medio de articulación e integración del mercado nacional puede justificar la existencia de transferencias a los niveles subcentrales, al considerar a los programas de inversión pública como bienes preferentes desde la óptica del gobierno central.

Un argumento alternativo para la existencia de subvenciones interjurisdiccionales con el fin de potenciar el desarrollo regional es garantizar la suficiencia financiera a los niveles subcentrales con competencias en esta materia. De este modo, la transferencia cubriría el coste de la función directamente asumida o derivada del desarrollo de las competencias regionales en el desarrollo territorial.

Finalmente, el criterio de equidad horizontal puede igualmente servir como justificación a la articulación de transferencias con una finalidad de desarrollo espacial en

función de la adecuación de ciertas características fiscales a las necesidades de gasto.

Es evidente que la importancia otorgada a cada argumento justificativo de las transferencias cuyo objeto es el desarrollo regional condiciona el grado de efectividad de las distintas clases de subvenciones. La elección de las características técnicas de las transferencias intergubernamentales no es ajena a la óptica temporal del papel desempeñado por la Hacienda Pública, en un marco de descentralización fiscal, como provocadora o reductora de las diferencias regionales. Así, puede considerarse un doble ámbito temporal (Biehl, 1984):

- El corto plazo como periodo de flujos de impuestos y gastos entre las jurisdicciones y sus efectos sobre la redistribución interregional de la renta en un sentido de incidencia formal.

- La capacidad acumulativa a largo plazo o los efectos de las transferencias sobre los determinantes del potencial de desarrollo regional, especialmente sobre el capital humano, la infraestructura pública, la aglomeración y la estructura sectorial.

La evaluación y análisis de la incidencia en el desarrollo regional de los flujos fiscales interterritoriales

pasa por un procedimiento (Zimmermann, 1984) que tendría como fases:

- Calcular los flujos fiscales interregionales, con el objeto de establecer la posición neta de cada jurisdicción en el modelo de flujos.
- Identificar cuales son los flujos que alcanzan a las unidades económicas decisorias en el proceso de desarrollo regional.
- Finalmente, calcular los efectos de los flujos fiscales interjurisdiccionales en los objetivos perseguidos.

Obviamente, este proceso presenta una complejidad teórica y conceptual notable (20) que condiciona los resultados empíricos obtenidos.

En consecuencia, el ámbito temporal contemplado en la corrección de los desequilibrios territoriales a través de transferencias entre los distintos niveles de gobierno, en el marco del federalismo fiscal, la elección del instrumento propulsor del desarrollo y la vinculación del nivel receptor con el desarrollo endógeno, justifican la elección preferente de determinadas clases de transferencias dentro de la tipología señalada.

La opción de alcanzar un mayor grado de desarrollo a través de la potenciación de la capitalización regional a largo plazo desplaza, desde esta perspectiva, la alternativa de transferencias generales hacia la mayor conveniencia de las subvenciones condicionadas a la realización de determinados programas de inversión. Esto origina, como hemos señalado, una mayor atención a las políticas inversoras y una incidencia a medio o largo plazo en los niveles de desarrollo regional.

La gradualidad de la subvención encuentra su justificación teórica en el compromiso de la jurisdicción receptora con el logro de su propio desarrollo, con la suficiencia financiera obtenida a través de otros instrumentos de financiación. En este sentido, la corresponsabilidad en el desarrollo territorial de las jurisdicciones ha de estar precedida de la posibilidad real de vincular recursos a ese fin por parte de la jurisdicción beneficiaria.

Tal como hemos señalado, la adecuación de los instrumentos escogidos para la corrección de los desequilibrios interterritoriales con los argumentos teóricos que nos proporciona el federalismo fiscal, responde a criterios de eficacia estructural en la consecución de los objetivos establecidos. Sin embargo, su eficacia real está determinada también por la naturaleza y proporción de los desequilibrios existentes, la incidencia global de los flujos fiscales de-

rivados de la actuación espacial de los distintos niveles de gobierno y por la delimitación concreta y cuantía del propio instrumento corrector.

NOTAS

* Este artículo es una versión del capítulo 1 de la Tesis Doctoral del autor "La corrección de los desequilibrios regionales en España: el Fondo de Compensación Interterritorial como instrumento de política regional. Análisis y valoración" financiada por el F.I.E.S..

(1) BIRD (1984) presenta en su trabajo una matriz de los efectos potenciales y utilización actual de la política fiscal al combinar los instrumentos con objetivos como: reducción de las diferencias regionales de renta, reducción de las diferencias entre los individuos, reducción de las diferencias regionales de oportunidades de empleo, reducción de las diferencias regionales de servicios públicos, reducción de las diferencias de crecimiento regional, reducción de la variación de la estabilidad regional, supervivencia de la cultura regional y apoyo político al gobierno central.

(2) Un análisis clásico de estas teorías puede verse en TIEBOUT (1956), OATES (1972) y MUSGRAVE & MUSGRAVE (1973). Una amplia y reciente revisión sobre la literatura existente, además de la señalada de forma específica, puede verse en MELGUIZO (1988).

(3) Un estudio analítico basado en el modelo de VAN ROMPUY (1977) sobre la descentralización de la política monetaria puede verse en ECHEVARRIA (1988). La complejidad de los modelos de coordinación en el ámbito supranacional está recogida en el análisis realizado por CONTRERAS (1989).

(4) En este sentido, tanto la Constitución española como los Estatutos de Autonomía recogen una amplia gama de posibilidades de actuación de las Comunidades Autónomas en el desarrollo económico, a través de la provisión de recursos económicos, el diseño de políticas de fomento de la actividad económica y la regulación de sectores productivos. Algunas medidas adoptadas en este campo pueden verse en UTRILLA (1986.). En los últimos años parece observarse un cierto cambio de perspectiva en la atribución exclusiva de la función estabilizadora al gobierno central, fundamentado tanto en las propias limitaciones de la política fiscal centralizada como por las propias exigencias que la crisis económica y sus consecuencias han comportado por su proximidad al ciudadano-votante para los gobiernos subcentrales (MELGUIZO, 1988).

(5) GREWAL y MATHEWS (1983) analizan, a través del

concepto del excedente de localización (conjunto de beneficios netos que recibe un ciudadano, integrado por el excedente como consumidor, el excedente como productor y el excedente fiscal, por permanecer en una jurisdicción dada en vez de emigrar a otra) en que medida la movilidad ciudadana dificulta la consecución de los objetivos de la política redistributiva realizada de forma descentralizada. Análisis globales pueden verse en BUCHANAN (1974), LAMA y VELASCO (1977), ALBI (1979), BLANCO-MAGADAN (1980), LADD y DOOLITTE (1982) o ZUBIRI (1988). Un enfoque crítico sobre el desempeño total de la función distributiva por el gobierno de nivel superior puede verse en DOMINGUEZ DEL BRIO y CANALS (1985), quienes apoyan la tesis de que en ciertas condiciones y siempre que se establezcan pautas de cooperación entre los distintos niveles de gobierno, la descentralización de la función de redistribución de la renta, en mayor o menor medida, puede ser preferida a la centralización completa de dicha función. Igualmente, LECEA (1988), bajo determinados supuestos, considera que la atribución a los gobiernos subcentrales de competencias redistributivas que hagan las distribuciones de renta dentro de cada comunidad más simétricas tenderá a aumentar la eficiencia de la descentralización. En este mismo sentido pueden verse los planteamientos teóricos contrapuestos de OLLER (1981) y CASAHUGA (1982).

(6) La evidencia de las políticas redistributivas realizadas por gobiernos subcentrales y locales es ampliamente reconocida por todos los autores. A su articulación a través de la provisión de bienes y servicios como educación, sanidad o vivienda se une la modalidad más característica de impuesto-transferencia. Un enfoque específico de esta actuación puede verse en OAKLAND (1983). La extensión en nuestro país del salario social regional como transferencia redistributiva constituye el ejemplo más reciente de estas medidas. Un análisis de la provisión pública de servicios sociales en el ámbito multijurisdiccional puede verse en COSTA y MONTSERRAT (1988). Igualmente, una aproximación a la evidencia empírica de la redistribución local puede verse en SUAREZ PANDIELLO (1989).

(7) Una formulación más precisa de capacidad impositiva como capacidad objetiva de cesión de recursos del sector privado al público, al margen de cualquier factor ideológico y de cualquier aspecto relacionado con la eficacia en su actuación puede verse en VALLE (1971). Para contrastar los problemas derivados de aproximar la capacidad fiscal regional con la renta por habitante puede verse MOLDES TEO (1979).

(8) Un desarrollo completo puede verse en MATHEWS (1974). Igualmente, BLANCO-MAGADAN y FERNANDEZ MARUGAN (1980) y DOMINGUEZ DEL BRIO (1981) analizan específicamente

los criterios de igualación fiscal.

(9) Algunos de estos argumentos son desarrollados específicamente en PEREZ DE AYALA (1972), CALLE (1972), LEGRAND (1975) o MOLDES TEO (1979).

(10) La complejidad de determinar el nivel y la naturaleza de los servicios públicos garantizados constituye el argumento básico para su no articulación en la práctica. Las características y delimitación constitucional en el caso español de las asignaciones de nivelación pueden verse, entre otros, en OLANO (1987).

(11) Sobre la definición y medida de la necesidad fiscal existe una abundante literatura entre la que pueden verse los trabajos iniciales de MUSGRAVE y POLINSKY (1970) y de AUTEN (1974). Estudios recientes sobre la variación geográfica en el coste de provisión de determinados servicios públicos pueden verse en LOPEZ CASASNOVAS, VALOR SABATIER y ARTAL ROCAFORT (1989).

(12) Entre la numerosa bibliografía sobre la distribución de impuestos en una hacienda federal pueden verse los trabajos de LUIS y ARCO (1978), McLURE (1983) o GREWAL (1985). Para un análisis comparado en el contexto europeo pueden verse los recientes trabajos de CASTELLS (1989) y MELGUIZO y UTRILLA (1989).

(13) Las matizaciones en la tipología utilizada se deriva en ocasiones de la traslación de términos anglosajones de similar significado y, cuando el grado de precisión es mayor, también contribuyen a delimitar mejor el conjunto de posibilidades existentes. Así, la condicionalidad se asimila a la especificidad de la subvención o a su carácter selectivo. Igualmente, en función del grado de condicionalidad cabe hablar de subvenciones categóricas o subvenciones en bloque, aunque esta terminología no ha sido utilizada de forma homogénea por todos los autores (KING, 1984).

(14) Los análisis y clasificaciones de las transferencias intergubernamentales han ocupado gran parte de la numerosa literatura sobre federalismo fiscal. Entre los estudios específicos pueden verse los trabajos de WILDE (1971) BRADFORD y OATES (1971), GRAMLICH (1977), BREAK (1980), ALM (1983), KING (1984), HAMLIN (1985), BAHL (1986), SCHWALLIE (1987), WOLMAN y PAGE (1987) o BEZDEK y JONES (1988). En el análisis de la tipología de subvenciones interjurisdiccionales aquí ofrecido seguimos básicamente el realizado por KING (1984).

(15) Esta hipótesis es contemplada por MATHEWS (1980) y GREWAL (1981) a través de la consideración de los efectos sobre el gobierno central de la actuación de los distintos grupos de presión.

(16) Este argumento tan discutible es trasladado por MUSGRAVE & MUSGRAVE (1973) para fomentar el suministro de servicios que sólo beneficiarían a una minoría de la población. Sin embargo, se puede argumentar que si una mayoría de votantes del gobierno subcentral beneficiario no quisiera subvencionar un servicio, lo mismo podría suceder con una mayoría de votantes del nivel de gobierno que concede la subvención.

(17) La utilización de las distintas opciones sobre las curvas de indiferencia conducirían a un resultado similar si se considera que las preferencias de los gobiernos subcentrales tratarán de reflejar las preferencias de los ciudadanos de su jurisdicción y que las subvenciones no tienen efectos redistributivos que incidan en la estabilidad del mapa de indiferencia. Además, la utilización de las curvas de indiferencia de la comunidad, modelo seguido en el análisis aquí presentado, precisa de una serie de supuestos adicionales (KING, 1984):

- Las curvas de indiferencia de la comunidad son convexas.

- No se producen soluciones en que el beneficiario no destina recursos a una opción en el equilibrio anterior a la subvención.

- Las jurisdicciones no pueden trasladar sus impuestos a otras, por lo que los aumentos en sus impuestos deben ser totalmente financiados por sus ciudadanos.

- Los gobiernos subcentrales beneficiarios solamente proporcionan bienes y servicios, pero no subsidios o pagos de transferencia, por lo que los aumentos en sus impuestos reducen necesariamente los fondos disponibles de sus ciudadanos para adquirir bienes y servicios privados.

- Las reacciones a los cambios en las subvenciones por cualquier jurisdicción no tienen efectos externos sobre las demás.

- La introducción de cualquier subvención, sea condicional o incondicional, no tiene ningún efecto de demostración que pudiera alterar los gustos en la dirección de una función de la jurisdicción beneficiaria en particular o de sus funciones en general.

(18) KING (1984) recoge algunos de estos modelos basados fundamentalmente en el comportamiento de los burócratas y políticos (NISKANEN, 1968, 1973, ROMER y ROSENTHAL, 1980) o en la existencia de un alto grado de ilusión financiera en los votantes (OATES, 1979 o COURANT, GRAMLICH y RUBINFELD, 1979).

(19) Las dificultades administrativas de llevar a cabo las políticas regionales son destacadas, entre otros, por McLURE (1984).

(20) Las limitaciones de este tipo de análisis y su correspondencia con la información máxima deseada pueden verse, entre otros, en ZIMMERMANN (1982).

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ALBI IBÁÑEZ, E. (1978) "El Federalismo Fiscal" Hacienda Pública Española, 51.

- ALBI IBÁÑEZ, E. (1979) "Las políticas de redistribución, estabilidad y desarrollo en las autonomías fiscales" Revista de Economía Política, 82.

- ALM, J. (1983) "The Optimal Structure of Intergovernmental Grants" Public Finance Quarterly, 11-4.

- AUTEN, G.E. (1974) "The distribution of revenue-sharing funds and local public expenditure needs" Public Finance Quarterly, 3.

- BAHL, R. (1984) Financing State and Local Government in the 1980s. Oxford University Press.

- BAHL, R. (1986) "The Design of Intergovernmental Transfers in Industrialized Countries" Public Budgeting and Finance, 4.

- BEZDEK, R.H. y JONES, J.D. (1988) "Federal Categorical Grants-in-aid and State-local Government Expenditures" Public Finance/Finances Publiques, 1.

- BIEHL, D. (1984) "Los determinantes de las diferencias regionales y el papel de la Hacienda Pública" en MUSGRAVE (Ed) Aspectos regionales de la política fiscal. Instituto de Estudios Fiscales.

- BIRD, R. (1984) "Las políticas de gasto y el desarrollo regional" en MUSGRAVE (Ed) Aspectos regionales de la política fiscal. Instituto de Estudios Fiscales.

- BLANCO-MAGADAN, J.A. (1980) "Descentralización del Sector Público (la distribución de competencias de gasto entre la Administración Central y las regiones autónomas)" Hacienda Pública Española, 67.

- BLANCO-MAGADAN, J.A. y FERNANDEZ MARUGAN, F.M. (1980) "La distribución de las transferencias intergubernamentales"

mentales en función de las necesidades de gasto". Hacienda Pública Española, 65.

- BOADWAY, R.W. (1979) Public Sector Economics. Little, Brown and Company, Boston.

- BRADFORD, D.F. y OATES, W.E. (1971) "Towards a Predictive Theory of Intergovernmental Grants" American Economic Review, 61-1.

- BREAK, G.F. (1980) Financing Government in a Federal System, Studies of Government Finance. Brookings Institution.

- BUCHANAN, J.M. (1950) "Federalism and Fiscal Equity" American Economic Review, vol. XL, 4.

- BUCHANAN, J.M. (1974) "Who Should Distribute What in a Federal System?" en HOCHMAN y PETERSON (Eds) Redistribution Through Public Choice. Columbia University Press.

- CALLE, R. (1972) "La medición del esfuerzo fiscal en España" Revista de Economía Política, 60.

- CASAHUGA, A. (1982) "Autonomías, eficiencia, redistribución y volumen del Sector Público" Hacienda Pública Española, 75.

- CASTELLS, A. (1988) Hacienda autonómica. Una perspectiva de federalismo fiscal. Ed. Ariel.

- CASTELLS, A. (1989) "De la Hacienda local a la Hacienda europea: principios de coordinación" en Europa como destino de la economía española. exigencias fiscales y financieras. U.C.-F.I.E.S.

- CONTRERAS, C. (1989) "Coordinación internacional de políticas económicas: un enfoque de teoría de juegos" Documentos de Trabajo de la F.I.E.S., 48.

- COSTA, M. y MONTSERRAT, J. (1988) "Gasto público en bienestar social y modalidades de provisión pública de servicios sociales: aproximación económica a nivel autonómico, provincial y municipal en Catalunya" El gasto público en

España: Tendencias, efectos y racionalidad. UIMP-FIES.

- COURANT, P.; GRAMLICH, E. y RUBINFELD, D. (1979) "The stimulative effects of intergovernmental grants or why money sticks where it hits" en MIESKOWSKI y OAKLAND (Eds) Fiscal Federalism and Grants-in-Aid Coupe Papers on Public Economics. Washington, DC: Urban Institute.

- DAFFLON, B. (1977) Federal Finance in Theory and Practice with Special Reference to Switzerland. Paul Haupt, Berna.

- DOMINGUEZ DEL BRIO, F. (1981) "Selección de criterios de igualación fiscal en el contexto de varias autonomías fiscales" Revista de Economía Política, 87.

- DOMINGUEZ DEL BRIO, F. y CANALS, J. (1985) "El objetivo de la redistribución ante diversos niveles de Hacienda en un Estado de las Autonomías y las estrategias cooperativas" Hacienda Pública Española, 95.

- ECHEVARRIA, C.A. (1988) "Descentralización de políticas de estabilización" Revista de Economía Pública, 1.

- GRAMLICH, E.M. (1977) "Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature" en OATES (ed) The Political Economy of Fiscal Federalism. Lexington Books.

- GREWAL, B.S. (1981) "Economic Criteria for the Assignment of Functions in a Federal System" en Towards Adaptive Federalism. Advisory Council for Intergovernmental Relations, Canberra.

- GREWAL, B.S. (1985) "Criteria for State Taxes: A Review of Theoretical Perspectives" en MATHEWS (ed) Tax Reform and the States. Centre for Research on Federal Financial Relations. The Australian National University, Canberra

- GREWAL, G. y MATHEWS, R. (1983) "Federalism, Locational Surplus and the Redistributive Role of Subnational Governments". Reprint Series, 53. Centre for Research on Federal Financial Relations, Australian National University.

- HALE, G. y PALLEY, M. (1981) The Politics of Federal Grants. Congressional Quarterly Press, Washington.

- HAMLIN, A.P. (1985) "Federalism, Horizontal Equity and the Optimal Grant" Public Finance Quarterly, 13-2.
- KING, D. (1980) The Theory of Equalisation Grants Working Paper 8. Institute for Fiscal Studies, London.
- KING, D. (1984) Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government. George Allen and Unwin, London (IEF, 1988).
- LADD, H.F. y DOOLITTLE, F.C. (1982) "Which Level of Government Should Assist the Poor?" National Tax Journal, vol. XXXV.
- LAMA, A. y VELASCO, R. (1977) "Argumentos sobre la centralización de la Hacienda Pública: Una relativización". Información Comercial Española, 526-527.
- LECEA, A. (1988) "Sobre la eficiencia de la descentralización con gobiernos democráticos y un ejercicio sobre el caso español" Revista de Economía Pública, 1.
- LEGRAND, J. (1975) "Fiscal equity and grants to local authorities" The Economic Journal.
- LOPEZ CASASNOVAS, G. VALOR, J. y ARTAL, R. (1989) "Distribución equitativa de recursos y ajuste por variaciones geográficas en el coste de provisión de servicios públicos: el caso de los servicios sanitarios". Revista de Economía Pública, 3.
- LUIS, F. y ARCO, L. (1978) La distribución de los impuestos en una hacienda federal. Instituto de Estudios Fiscales.
- MATHEWS, R.L. (1974) Financial Equalisation in a Federal System. Australian National University, Canberra.
- MATHEWS, R.L. (1980) Revenue Sharing in Federal System. Australian National University. Canberra.
- McLURE, E. (1983) Tax assignment in federal countries. Centre for Research on Federal Financial Relations. The Australian National University, Canberra.

- McLURE, Ch.E. (1984) "Consideraciones administrativas en torno al diseño de los incentivos fiscales regionales" en MUSGRAVE (Ed) Aspectos regionales de la política fiscal. Instituto de Estudios Fiscales.

- MELGUIZO, A. (1988) "Federalismo Fiscal. Una guía de lectura para un programa de investigación actual". Instituto de Estudios Fiscales Monografía, 74.

- MELGUIZO, A. y UTRILLA, A. (1989) "El Federalismo Fiscal en Europa". Documentos de Trabajo 49, F.I.E.S.

- MOLDES TEO, E. (1979) "Los fondos de compensación de las diferencias fiscales entre regiones: primeras aproximaciones". Hacienda Pública Española, 57.

- MUSGRAVE, R.A. (1962) "Approaches to a fiscal theory of political federalism" Public Finances: Needs, Sources and Utilization, NBER, Princeton.

- MUSGRAVE, R.A. & MUSGRAVE, P.B. (1973) Public Finance in theory and practice. McGraw-Hill. (LOZANO, J.M. I.E.F. 1981).

- MUSGRAVE, R. y POLINSKY (1970) "Revenue sharing. A critical view" Financing State and Local Government. The Federal Reserve Bank of Boston.

- NISKANEN, W.A. (1968) "Nonmarket decision making: the peculiar economics of bureaucracy". American Economic Review, 58-2.

- NISKANEN, W.A. (1973) Bureaucracy: Servant or Master? Institute of Economic Affairs, London.

- OAKLAND, W.H. (1983) "Income redistribution in a federal system" en ZODROW (Ed) Local Provision of Public Services: The Tiebout Model After Twenty-Five Years. Academic Press Inc. London.

- OATES, W.E. (1972) Fiscal Federalism Harcourt Brace. New York.

- OATES, W.E. (1978) "The changing structure of intergovernmental fiscal relations" en HANUSCH (Ed) Secular trends of the Public Sector. Cujas, París.

- OATES, W.E. (1979) "Lump-sum intergovernmental grants have price effects" en MIESKOWSKI y OAKLAND (Eds) Fiscal Federalism and Grants-in-Aid Coupe Papers on Public Economics. Washington, DC: Urban Institute.

- OLANO, C. (1987) "La nivelación de los servicios públicos fundamentales" PALAU 14, 3.

- OLLER, J.L. (1981) "Efectos de las autonomías sobre la eficiencia y tamaño del Sector Público" Papeles de Economía Española, 7.

- PAULY, M.V. (1973) "Income Redistribution as a Local Public Good" Journal of Public Economics. Vol. 2, 1.

- PEREZ DE AYALA, J.L. (1972) "Reflexiones y sugerencias sobre los estudios en torno al esfuerzo fiscal" Revista de Economía Política, 60.

- PIGOU, A.C. (1929) A Study in Public Finance, MacMillan, London.

- ROMER, T. y ROSENTHAL, H. (1980) "An Institutional Theory of the Effect of Intergovernmental Grants" National Tax Journal, 33-4.

- SCHWALLIE, D.P. (1987) "A Theory of Intergovernmental Grants and Their Effect on Aggregate Grantor-Recipient Spending" Public Finance Quarterly, 15-3.

- STIGLITZ, J.E. (1986) Economics of the Public Sector. Norton & Company. New York.

- SUAREZ PANDIELLO, J. (1989) "La redistribución local en los países de nuestro entorno" Europa como destino de la economía española: exigencias fiscales y financieras. UC-FIES.

- TIEBOUT, C.M. (1956) "A Pure Theory of Local Expenditures" Journal of Political Economy, 64.

- TRESCH, R.W. (1981) Public Finance: a normative theory. Bussiness Publications, Inc. Texas.

- UTRILLA DE LA HOZ, A. (1986) "Las Comunidades Autónomas en la lucha contra la crisis y el paro". Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública, 186.

- VALLE, V. (1971) "Los modelos de esfuerzo fiscal y el esfuerzo fiscal en España" Hacienda Pública Española, 13.

- VAN ROMPUY, P. (1977) "A Fiscal Policy Games in Two Region Monetary Model" Regional Science Research Paper, 18.

- WILDE, J.A. (1968) "The Expenditure Effects of Grant-in-aid Programs" National Tax Journal, 21-3.

- WILDE, J.A. (1971) "Grants-in-aid: the Analytics of Design and Response" National Tax Journal, 24.

- WOLMAN, H. y PAGE, E. (1987) "The Impact of Inter-governmental Grants on Subnational Resource Disparities: A Cross-National Comparison" Public Budgeting and Finance, 7-3

- ZIMMERMANN, H. (1982) "El impacto regional de los flujos fiscales interregionales" Cuadernos Económicos de Información Comercial Española, 20.

- ZIMMERMANN, H. (1984) "El impacto fiscal sobre las diferencias regionales en el contexto europeo" en MUSGRAVE (Ed) Aspectos regionales de la política fiscal. Instituto de Estudios Fiscales.



- ZUBIRI, I. (1987) "Sobre la distribución de recursos en un sistema federal" Papeles de Economía, 30-31.

- ZUBIRI, I. (1988) "Sobre la asignación de gastos en un sistema federal" Revista de Economía Pública, 1.