

Evaluación de la descentralización desde la perspectiva de la Teoría del Federalismo Fiscal: ¿qué ha pasado?

En este trabajo se revisan los principales argumentos de la Teoría del Federalismo Fiscal (TFF) acerca del impacto de la descentralización sobre la eficiencia en la prestación de los servicios públicos. Se repasan tanto los trabajos incluidos en la denominada 1.^a generación de trabajos de la TFF, de tipo básicamente normativo, como los de la 2.^a generación de la TFF, basados en el análisis positivo del comportamiento del gobierno. Los argumentos analizados bajo los dos puntos de vista son: la descentralización puede mejorar la adaptación a las preferencias locales, y el proceso político de rendición de cuentas; la descentralización fomenta la innovación en el diseño de las políticas públicas; la descentralización puede generar problemas de coordinación en las políticas públicas; la descentralización mejora los incentivos del gobierno a recaudar o promover el crecimiento económico; y por último, que la descentralización puede afectar a la estabilidad presupuestaria, al relajar la restricción presupuestaria del gobierno.

Lan honetan, zerga-federalismoaren teoriaren (ZFT) argudio nagusiak berraztertzen dira: deszentralizazioak zerbitzu eta programa publikoen eraginkortasunean duen eragina. ZFTko lanen 1. belaunaldia deiturikoan sartutako lanak —teorikoak, funtsean— berrikusten dira; baita 2. belaunaldikoak ere, gobernuaren jokaeraren analisi positibo enpirikoan oinarrituak. Ikuspegi bietatik aztertutako proposamenak askotarikoak izan dira: deszentralizazioaren ondorioz programa publikoak tokiko lehentasunei hobeto egokitu ahal zaizkien edo kontuak emateko prozesu politikoa hobetzen duen; politika publikoen diseinuan berrikuntza sustatzen duen; politika publikoen koordinazioan arazoak sor ditzakeen; gobernuaren pizgarriak dirubilletari edo hazkunde ekonomikoaren sustapenari begira hobetzen dituen, eta, azkenik, aurrekontuen egonkortasunari eragin ahal dion, gobernu azpizentralaren aurrekontu-murrizketa laxatzen duenez gero.

This paper assesses the main arguments of the theory of fiscal federalism (TFF): the impact of decentralization on the efficient delivery of public programs and services. It revises the work included in the so-called 1st generation of work of the TFF, which is essentially theoretical, and those of the 2nd generation of the TFF, based on the positive empirical analysis of the government behavior. The proposals analyzed by both perspectives have resulted in different conclusions: if the decentralization can improve the adaptation of public programs to local tastes (preferences), or if it improves the political process of account rendering; if it fosters the innovation in the design of public policies, if it can create problems of coordination in the public policy; if it improves the incentives of the government to collect and promote economic growth; and, finally, if it can affect the budgetary stability, being that it relaxes the budgetary restrictions of the subcentral government.

ÍNDICE

1. Introducción
2. La descentralización del gasto público
3. La descentralización de los ingresos
4. Conclusiones

Referencias bibliográficas

Palabras clave: descentralización, federalismo fiscal, gobiernos subcentrales.

Keywords: decentralization, fiscal federalism, subcentral governments.

N.º de clasificación JEL: H73, H74, H77.

1. INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, un número sustancial de países tanto desarrollados como en vías de desarrollo han iniciado procesos de descentralización de las responsabilidades de provisión de los servicios públicos (Shah y Thompson, 2004). El significado exacto del término descentralización difiere de un país a otro. En algunos casos la descentralización significa transferir competencias administrativas a agencias burocráticas descentralizadas, mientras que en otros implica la creación de niveles de gobierno subnacionales electos (Shah, 1998). Incluso en los casos de entidades políticamente autónomas, la transferencia de responsabilidades suele ser parcial (Ahmad *et al.*, 2009), ya que el gobierno central suele retener importantes competencias relacionadas bien con la regulación bien con la financiación de los servicios transferidos. De hecho, tal y como señala un estudio reciente de la OCDE (Blöchliger, 2008), la tendencia observada de descentralizar el gasto es pa-

ralela a otra tendencia análoga de centralizar los ingresos. En cualquier caso, la descentralización es bastante independiente del carácter formalmente federal o no de la constitución del país; así, podemos encontrar países unitarios con niveles de descentralización muy notables y países federales que en años recientes han experimentado procesos de centralización de la provisión de servicios (ver Inman, 2007)¹.

Los motivos de esta descentralización son tan variados como su significado. En bastantes casos, la descentralización es un ingrediente crucial del proceso de transición a la democracia, como en Latinoamérica o los países excomunistas (ver, e.g., Faguet, 2004;

¹ Esto no significa que el federalismo político no proporcione ninguna ventaja. Tal como apunta Inman (2007), en un país federal, las competencias de los gobiernos subnacionales emanan de la Constitución, por lo que resulta más difícil que el gobierno central recupere unilateralmente competencias en la provisión de los servicios; en términos de este autor, «la ventaja del federalismo es que protege la descentralización».

Jakubowski y Topinska, 2009). En otros casos, la descentralización es vista como un medio para apaciguar a las regiones secesionistas y reducir el nivel de conflicto étnico y regional, como en Indonesia o Sudáfrica (ver, e.g., Inman y Rubinfeld, 2005, y Spolaore, 2009). En unos pocos casos el objetivo explícito de la descentralización es mejorar la prestación de los servicios públicos, y el Banco Mundial y otras agencias internacionales suelen enfatizar esta orientación (Banco Mundial, 1999). En cualquier caso, si la democracia y el buen gobierno son una condición necesaria para la mejora de los servicios públicos (Shah, 2006), incluso aquellos casos que no mencionan la eficiencia, la están persiguiendo de forma implícita.

En este trabajo se revisan los principales motivos que sugieren que la descentralización puede tener un impacto sobre la eficiencia en la prestación de servicios públicos. La Teoría del federalismo fiscal (en adelante TFF), iniciada de forma pionera por Musgrave (1959) y Oates (1972) es la fuente que suministra estos argumentos. Esta teoría era en sus inicios básicamente normativa, preguntándose qué distribución de gastos e ingresos entre niveles de gobierno era la más adecuada desde el punto de vista de la maximización del bienestar social. Las prescripciones de la misma (revisadas con más detalle en las siguientes secciones) consistían en la descentralización de la provisión de bienes públicos locales (aquellos en los que los beneficios están acotados geográficamente) pero no de los programas redistributivos, y en la financiación parcial con impuestos que cumpliesen determinados criterios (Inman y Rubinfeld, 1996b), y, en cualquier caso, con transferencias.

Más recientemente, algunos autores han sugerido que esta forma de aproximar el problema adolece de algunas limitaciones.

El enfoque normativo y, en particular, el supuesto de que el gobierno actúa de forma benevolente, puede ser contraproducente a la hora de comprender el efecto que la descentralización tiene sobre el comportamiento real del sector público (Inman y Rubinfeld, 1996a). Así, una mayor comprensión de la realidad requeriría una aproximación de la economía política, que contemplase los incentivos reales a los que se enfrentan los políticos en un entorno descentralizado (ver, e.g., Inman y Rubinfeld, 1996a; Rodden, 2006).

La consideración de estos aspectos ha ampliado enormemente el ámbito de la TFF, dando lugar a la denominada 2.^a generación de trabajos, en contraposición a la 1.^a generación, que como hemos dicho era básicamente normativa (ver Oates, 2004, Weingast, 2008). La 2.^a generación de la TFF incluye trabajos que desbordan las fronteras de la Economía del Bienestar o de la Hacienda Pública clásica. Algunas de las aportaciones más relevantes a esta nueva literatura provienen de autores que han aplicado la Nueva Teoría de la empresa al estudio de la organización interna del gobierno y del funcionamiento de los procesos políticos (ver, e.g., Cremer *et al.*, 1996 para su aplicación al análisis de la descentralización). Los instrumentos que suelen utilizar estos autores son el modelo principal agente en presencia de información asimétrica, la teoría de los contratos incompletos, y la teoría de las organizaciones. Otras aportaciones se enmarcan en la denominada «Economía moderna» (ver, e.g., Persson y Tabellini, 2000; Besley, 2006), que analiza el comportamiento de los políticos utilizando el instrumental económico.

Las prescripciones de los trabajos de 2.^a generación son también diferentes. Así, con este punto de vista, ya no está claro, por

ejemplo, que sea deseable mantener una financiación de los servicios casi exclusivamente mediante transferencias, tal como sugiere en algunos momentos la 1.^a generación. Si bien sigue siendo cierto que la descentralización impositiva genera problemas de coordinación, la financiación vía transferencias introduce incentivos perversos que también deben ser tenidos en cuenta (Ahmad *et al.*, 2009). De hecho, algunos autores defienden este enfoque precisamente por la necesidad de formular decisiones más ajustadas a la realidad, que no se vean por tanto abocadas al fracaso. Así, Weingast (2008) diferencia entre la descentralización ideal y la descentralización factible, una vez han sido considerados los incentivos que el marco institucional existente proporciona a los políticos en un determinado país.

El trabajo se organiza de la siguiente forma. En la segunda sección se repasan los argumentos relacionados con la descentralización de las competencias de gasto. La tercera sección está dedicada al análisis de los argumentos relacionados con la descentralización de los ingresos y, por tanto, con la decisión de financiar vía impuestos o vía transferencias. En las dos secciones se entremezclan argumentos que provienen de la 1.^a y 2.^a generación de la TFF. Finalmente, en la cuarta sección se concluye con un resumen de las principales prescripciones de la teoría.

2. LA DESCENTRALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO

2.1. Mejor adaptación a las preferencias locales

Exposición de argumentos

Uno de los principales argumentos a favor de la descentralización afirma que las

políticas subcentrales se adaptan mejor a las preferencias o necesidades de los residentes que las políticas de niveles de gobierno superiores. Por ejemplo, de acuerdo con el conocido Teorema de la descentralización (Oates, 1972), «en ausencia de ahorros de costes de la provisión centralizada y de externalidades interjurisdiccionales, el nivel de bienestar será siempre tan alto (y normalmente más alto) si en cada jurisdicción se proveen los niveles Pareto-eficientes de consumo que si se suministra un nivel uniforme de consumo a todas las jurisdicciones» (p. 54). Obsérvese, sin embargo, que para que esta prescripción sea cierta, resulta necesario suponer que el gobierno central no es capaz de diferenciar la provisión de servicios entre regiones. Oates (1999) justifica esta exigencia a partir del supuesto mejor conocimiento que los gobiernos subcentrales tienen de las preferencias y condiciones económicas de su jurisdicción, causada quizás por la dificultad de controlar a burócratas situados a gran distancia del centro.

Sin embargo, ¿por qué motivo no podría el gobierno central hacer un esfuerzo por alcanzar el mismo nivel de información que los gobiernos subcentrales? Algunos autores (Cremer *et al.*, 1996) consideran que el proceso de adquisición de información es endógeno, siendo los incentivos a adquirir dicha información mayores para los gobiernos subcentrales que para el gobierno central. Pero incluso si la información acerca de las circunstancias locales fuese la adecuada, los políticos centrales podrían responder menos a las mismas simplemente porque es más difícil «redactar» contratos electorales con ellos. Cómo funcionan estos incentivos depende en gran medida de la naturaleza de las instituciones políticas implicadas. Por ejemplo, si las decisiones so-

bre bienes públicos son tomadas por un poder legislativo central (Besley y Coate, 2003; Lockwood, 2002), el problema de recursos comunes (*common pool*) provocado por la financiación centralizada (Weingast *et al.*, 1981; Knight, 2004) puede provocar la sobreprovisión en algunas jurisdicciones (las que tienen mucho poder político) y subprovisión en otras, mientras que la provisión descentralizada suele proporcionar el nivel deseado por los votantes en todos los casos. Cuando la asignación de los bienes públicos locales a las diferentes jurisdicciones es realizada por un poder ejecutivo central unificado, los incentivos pasan a depender del sistema electoral existente. Los trabajos de Seabright (1996) y Gehlbach (2007) muestran que, en distintos sistemas electorales, el gobierno central tiene pocos incentivos a adaptarse a las preferencias de una determinada jurisdicción, debido al reducido peso relativo de dicha región en las elecciones realizadas a nivel central. De forma intuitiva, lo que ocurre es que las perspectivas electorales del gobierno central están poco condicionadas por la respuesta que éste dé a una jurisdicción en concreto.

Las pruebas aportadas

La validación empírica de este argumento no está exenta de problemas. En primer lugar, es necesario poder observar cambios en la respuesta de la política a las preferencias o circunstancias locales antes y después del momento de la descentralización. En segundo lugar, incluso si se dispusiese de esta información, la mejor adaptación observada podría ser debida simplemente a una transferencia masiva de recursos desde el gobierno central al subcentral, o a una modificación en los criterios de distribución territorial de los recursos, cambios que pueden darse de forma simultánea a la des-

centralización. Es más, cuando la descentralización es parcial, en el sentido de que el centro aún retiene algunas competencias sobre la materia descentralizada, puede que ésta también mejore la adaptación de las políticas centrales, debido a un proceso de difusión de abajo a arriba (ver, e.g., Volden y Shipan, 2006).

Debido probablemente a estas dificultades, pocos son los trabajos académicos que aportan evidencia sobre esta cuestión. Los trabajos de Faguet (2004) y Faguet y Sánchez (2008) demuestran que la descentralización realizada en Bolivia y Colombia aumentó la correlación entre el gasto en infraestructuras básicas y las necesidades de los distintos municipios. El problema de estos trabajos es que los resultados pueden ser debidos a circunstancias paralelas a la descentralización y, en particular, a una mayor asignación de fondos asociada al proceso. Es decir, las infraestructuras mejoraron en los municipios más necesitados de Colombia ya que la descentralización llevó consigo un mayor grado de redistribución, asignando más recursos a los municipios pobres (que son también los más necesitados en el caso mencionado). Obsérvese que esto no significa necesariamente que los gobiernos municipales sean más capaces de identificar necesidades que el gobierno central, sino sólo que disponen de más recursos después de la descentralización y son capaces de gastar más en todos. En el caso español, Esteller-Moré y Solé-Ollé (2009) obtienen evidencia de que la inversión en carreteras y educación responde más intensamente a las necesidades subcentrales una vez que las comunidades autónomas han recibido las competencias en la materia. Puesto que el análisis se realiza a nivel provincial, los autores son capaces de controlar el efecto de

una mayor/menor disponibilidad de recursos para cada comunidad autónoma utilizando sólo la variación intra-Comunidad Autónoma. En este caso, por tanto, la correlación superior entre inversión y necesidades después de la descentralización sí parece ser debida a una mejor adaptación a las circunstancias locales.

2.2. Mejor rendición de cuentas

Exposición de argumentos

La discusión desarrollada en la sección anterior sugiere que los servicios que deben ser descentralizados son aquellos en los que existe una mayor heterogeneidad en las preferencias o necesidades. Siempre que los costes de la descentralización no sean demasiado elevados, la existencia de demandas diferenciadas territorialmente justificará la descentralización. Sin embargo, y tal como Oates (2004) ha reconocido recientemente, existe otro tipo de ganancias relacionadas con la descentralización que pueden recomendar este curso de acción incluso si las preferencias son homogéneas.

Estas ganancias están relacionadas con la mejora en el proceso político de rendición de cuentas que puede darse al descentralizar la provisión de servicios. Estos argumentos han sido desarrollados recientemente y vendrían a formar parte de la 2.^a generación de la TFF. Una de las aportaciones más relevantes es la de Seabright (1996). Este autor desarrolla un modelo de contratos incompletos con objeto de examinar el nivel apropiado de descentralización. En su modelo, las elecciones son vistas como contratos incompletos en los que cierta información no es verificable. El resultado de su modelo sugiere que aunque la centralización confiere ventajas en cuanto a coordinación de polí-

ticas (i.e., internalización de externalidades), la descentralización mejora el proceso de rendición de cuentas (i.e., *accountability*) de los políticos ante los votantes. En su trabajo el término rendición de cuentas se interpreta como la probabilidad de que el bienestar de una determinada jurisdicción pueda determinar la reelección del gobierno. La rendición de cuentas es mejor en un sistema descentralizado porque un empeoramiento del bienestar de la jurisdicción² tiene consecuencias directas para el futuro del político subcentral. En cambio, en caso de centralización, el impacto del bienestar de una determinada jurisdicción sobre la probabilidad de reelección del gobierno central no es directo sino que depende de la capacidad de influencia política de la jurisdicción en las instituciones políticas nacionales. En general, para una jurisdicción pequeña, este impacto será bastante reducido³. Una de las limitaciones del modelo de Seabright (1996) es que sólo es adecuado para representar los incentivos del gobierno central cuando éste es elegido a partir de un «colegio electoral» (e.g., como en EE.UU.), caso en el que resulta necesario ganar en la mitad más una de las jurisdicciones. Sin embargo, recientemente, Gehlbach (2007) ha demostrado que este incentivo tiene un carácter mucho más

² Supóngase, por ejemplo, que todos los individuos de la jurisdicción son idénticos o que todos opinan lo mismo sobre la necesidad de aplicar una determinada política. La cuestión que nos planteamos es la siguiente: «si todos los individuos de la jurisdicción están de acuerdo en que debe hacerse algo, ¿qué nivel de gobierno puede perder más votos en la jurisdicción de no seguir este curso de acción, el central o el subcentral?».

³ A menos, obviamente, que la jurisdicción sea pivote en el parlamento o en el gobierno nacional, o que se trate de una jurisdicción muy atractiva electoralmente (e.g., debido a que una elevada proporción de su población esté indecisa entre los distintos candidatos; ver Dhalberg y Johansson, 2002, y Johansson, 2003).

general, existiendo también en el caso de un sistema electoral mayoritario⁴.

El trabajo de Besley y Case (1995) aporta otra razón adicional para considerar que la descentralización puede mejorar el proceso de rendición de cuentas. Para estos autores, una ventaja de la descentralización es que facilita la obtención de información por parte de los votantes acerca de la efectividad de la acción de gobierno. Estos autores consideran que la relación entre votantes y políticos es una relación de agencia, caracterizada por la existencia de información asimétrica. Los políticos siempre tienen más información que los votantes acerca de las causas últimas de las políticas que llevan a cabo. Por ejemplo, un político puede decidir incrementar los impuestos aduciendo que la mala situación económica ha reducido la recaudación. Para el votante será difícil discernir si ésta es la verdadera razón del aumento de impuestos o si, en cambio, se trata de recaudar más impuestos para destinarlos a proyectos personales del político.

Según Besley y Case (1995), en un entorno descentralizado los votantes tienen una posibilidad adicional de recabar información al respecto: observando las acciones de otros gobiernos cercanos que consideren similares. Por ejemplo, si los votantes creen que el ciclo económico ha afectado de forma parecida a su gobierno que a los gobiernos colindantes, un incremento impositivo superior al de los demás será percibido como excesivo. La principal hipótesis de estos auto-

res es, por tanto, que los ciudadanos votan «por comparación»: no son tanto los incrementos de impuestos (o las reducciones en el gasto) los que hacen perder votos, sino los incrementos comparativamente demasiado elevados. Una hipótesis complementaria de estos autores es que, si los ciudadanos votan comparativamente, los políticos en el poder tenderán a imitar las políticas llevadas a cabo por los gobiernos colindantes. Este proceso de imitación de políticas se ha venido denominando «competencia por comparación» (i.e., *yardstick competition*). Este término fue acuñado por Shleifer (1985) en el marco de la teoría de la regulación y fue propuesta su aplicación al análisis de los efectos de la descentralización por Salmon (1987). El efecto de la descentralización es el de incrementar el grado de competencia al que se enfrentan los políticos.

Hay que señalar que este argumento es similar al sugerido hace décadas por Tiebout (1956). Según este autor, la principal ventaja de la descentralización proviene de la competencia que se genera entre jurisdicciones. El modelo de Tiebout concluye que si hay movilidad residencial, y en presencia de un número suficiente de alternativas, los ciudadanos escogerán aquella jurisdicción que proporcione un paquete servicios/impuestos más acorde con sus preferencias. El resultado de este proceso serán jurisdicciones homogéneas según las preferencias de los ciudadanos por los servicios públicos. Lograr este resultado eficiente es posible gracias a la competencia existente entre jurisdicciones. Sin embargo, algunos autores han criticado los supuestos del modelo de Tiebout por su falta de realismo y otros han cuestionado la deseabilidad social del resultado de este mecanismo.

El principal problema desde este último punto de vista radica en que la segregación

⁴ Intuitivamente, en el caso del «colegio electoral» el gobierno central tiene que satisfacer por lo menos al 50% de los distritos electorales, mientras que en un sistema electoral mayoritario tiene que satisfacer como mínimo al 50% de los votantes de todo el país. En los dos casos, el gobierno central puede desatender las demandas de una determinada jurisdicción sin arriesgarse a perder las elecciones.

hace que la provisión de servicios públicos considerados esenciales para la igualdad de oportunidades dependa de la renta de los individuos, algo que atenta contra el principio de equidad horizontal. Pero el problema no es sólo de equidad sino también de eficiencia puesto que la segregación residencial también puede ser negativa para el crecimiento y bienestar de la sociedad a largo plazo. Según Bénabou (1996) esto ocurre porque la segregación impide la realización de algunos contactos sociales y económicos que son beneficiosos para la sociedad. Por ejemplo, la segregación impide el contacto de alumnos de distintas clases sociales en las escuelas, algo que redundaría en unos niveles formativos inferiores de los alumnos de clase baja. Puesto que estos alumnos constituirán la mano de obra básica de la jurisdicción, sus reducidos niveles formativos se traducirán en pérdidas de productividad a largo plazo.

Debemos concluir, por tanto, que la movilidad tipo-Tiebout no aporta en todos los casos un argumento positivo a favor de la descentralización. En cualquier caso, y tal y como indica Oates (2004), incluso si sólo se consideran los aspectos positivos de la movilidad tipo Tiebout, este argumento no es imprescindible para justificar la descentralización. En efecto, incluso sin movilidad residencial pueden existir demandas diferenciadas o ganancias potenciales en cuanto a rendición de cuentas que aconsejen la descentralización de la provisión de determinados servicios públicos. Por tanto, como conclusión de esta sección, podemos afirmar que las ganancias competitivas derivadas de la descentralización deben buscarse quizás más en el aumento del grado de competencia política (*i.e.*, mejora de la rendición de cuentas) que en la competencia económica (*i.e.*, movilidad residencial).

Las pruebas aportadas

Aunque es reciente, existe cada vez más literatura con evidencias sobre esta cuestión. En primer lugar, algunos trabajos que utilizan datos mediante un corte transversal de países sugieren que la descentralización lleva a unos menores niveles percibidos de corrupción (Fisman y Gatti, 2001, y Huther y Shah, 1998), aunque estos resultados son algo controvertidos al existir otros trabajos que encuentran justo lo opuesto (Treisman, 2002). En segundo lugar, otros trabajos estudian los efectos de la descentralización sobre los resultados de las políticas públicas; por ejemplo, del trabajo citado más arriba de Treisman también se deduce que los países descentralizados proveen sanidad e infraestructuras de una forma menos efectiva. Sin embargo, también hay algunos trabajos para países en concreto que suelen demostrar un impacto positivo de la descentralización. Por ejemplo, Habibi *et al.* (2001) hallan un impacto positivo de la descentralización sobre los resultados educativos en Argentina cuando utilizan el ratio de estudiantes matriculados en la educación secundaria como indicador. Por su parte Galiani *et al.* (2009) también obtienen un impacto positivo de la descentralización en el mismo país utilizando resultados de exámenes estandarizados, pero sólo en las provincias que no tienen un déficit público demasiado elevado. Resultados parecidos son obtenidos por Barankay y Lockwood (2007) en su análisis de Suiza, utilizando el porcentaje de los estudiantes de secundaria que acceden a la universidad. Faguet y Sánchez (2008) también proporcionan evidencia de una mejora en los resultados educativos en Colombia (medidos como el incremento anual en el número de estudiantes matriculados). Resultados similares pueden encontrarse para España en el trabajo de

Salinas y Solé-Ollé (2009), en el que se analiza el efecto de la descentralización sobre la tasa de supervivencia de los estudiantes a los 16 años, utilizando datos provinciales para el periodo 1980-2003.

Finalmente señalar que también existen numerosas evidencias acerca de los beneficios proporcionados por la competencia mediante la comparación (*yardstick competition*). Por ejemplo, los trabajos de Besley y Case (1995), Revelli (2002) y Bosch y Solé-Ollé (2007) aportan evidencia a favor de la hipótesis del voto comparativo: los votantes americanos, ingleses y españoles, respectivamente, penalizan los incrementos impositivos aprobados por los gobiernos subcentrales sólo si estos son superiores a los aprobados por gobiernos colindantes. También existen numerosos estudios que aportan evidencias acerca de la existencia de interacciones estratégicas en las decisiones impositivas de los gobiernos subcentrales (*i.e.*, los impuestos se suben cuando también los suben los gobiernos colindantes); por ejemplo, los trabajos de Besley y Case (1995), Solé-Ollé (2003), y Bordignon *et al.* (2004) aportan evidencia al respecto para los casos de EE.UU., España e Italia.

2.3. Más innovación en el diseño de políticas

Exposición de argumentos

Se dice que la descentralización de determinadas políticas también puede ser recomendable si existen ganancias potenciales de eficacia en su diseño derivadas de la posibilidad de experimentar con una variedad de políticas y programas alternativos. Un sistema de gobierno descentralizado puede fomentar dicho experimento, por medio de la innovación y el progreso técnico en las polí-

ticas públicas. Según diversos autores esto es debido a que en un sistema descentralizado cada gobierno subcentral puede realizar determinados experimentos sin arriesgar el resultado de determinadas políticas para el país en su conjunto. Esta ventaja de los sistemas de gobierno descentralizado ha hecho que diversos autores acuñasen el término «federalismo de laboratorio» (Osborne, 1988; Oates, 1999).

El interés de determinados gobiernos subcentrales en experimentar nuevas soluciones a viejos problemas será mayor cuanto más graves sean estos problemas en su jurisdicción. Serán estas jurisdicciones las que estarán más dispuestas a asumir el riesgo asociado a la experimentación. Sin embargo, esta distinta propensión innovadora no constituye un problema sino una ventaja. Esto es así porque las experiencias de estos municipios, especialmente motivados para innovar, servirán en el futuro como guía para el diseño de las políticas en el resto del país. La actividad innovadora permitirá identificar cuáles son las «mejores prácticas» y estas se diseminarán al resto de municipios en un proceso lento al principio pero rápido con el paso del tiempo. Es decir, los gobiernos subcentrales aprenden de las experiencias de otros gobiernos existiendo, por tanto, un proceso de difusión de las innovaciones.

Debemos señalar que algunos autores (ver, e.g., Rose-Ackerman, 1980, y Strumpf, 2002) dudan de la mayor capacidad innovadora de los gobiernos subcentrales respecto al gobierno central. El motivo de esto es que, dado que la innovación genera externalidades positivas, un determinado gobierno puede considerar conveniente no innovar (y no arriesgarse a un fracaso en la aplicación de la nueva política) y esperar que sean los otros los que aporten solucio-

nes al problema. Si esto ocurre, el grado de innovación en un sistema descentralizado será demasiado bajo (*i.e.*, inferior al que se daría en el caso del gobierno central). Aunque este argumento tiene cierta plausibilidad, pueden hacerse algunas consideraciones al respecto. En primer lugar, tal como demuestra Strumpf (2002), algunos gobiernos subcentrales pueden estar especialmente motivados para realizar las innovaciones, especialmente si el problema se manifiesta con mayor gravedad en su jurisdicción. Si existe un cierto número de gobiernos de este tipo, la probabilidad de dar con la solución aumenta, y si el proceso de difusión no es muy lento, se puede garantizar que al cabo de cierto tiempo ésta se habrá aplicado a una parte sustancial del país. En segundo lugar, el gobierno central se ve sujeto a ciertas restricciones a la hora de experimentar nuevos diseños de programas. Por ejemplo, los experimentos normalmente realizados suelen ser artificiales, con lo que la selección de los individuos que participan puede no ser aleatoria. Además, la adscripción de individuos similares a programas distintos puede resultar polémica, dada la obligación del gobierno central de respetar el principio de equidad horizontal. Finalmente, debe decirse que estos programas suelen ser bastante caros. La conclusión a la que llegan determinados autores es que quizás el grado de innovación política de los gobiernos subcentrales no sea lo suficientemente elevado, pero que la experiencia indica que la innovación realizada por los gobiernos centrales es quizás menor.

Pruebas aportadas

Numerosos estudios norteamericanos han analizado estos procesos de difusión de políticas públicas. Algunos autores señalan que la distribución acumulada de es-

tados que adoptan la innovación tiene una forma de S (ver, *e.g.*, Gray, 1973), muy parecida a la obtenida en el caso de la innovación empresarial. Otros trabajos han estudiado la pauta geográfica de difusión, demostrando que esta tiende a ser más probable entre jurisdicciones limítrofes (ver, *e.g.*, Walker, 1969, Lutz, 1987 y Huff *et al.*, 1988). Finalmente, algunos trabajos han demostrado que incluso el gobierno federal norteamericano aprende de las innovaciones realizadas por los estados (ver., *e.g.*, Anton, 1989, Boeckelman, 1992, Sparer y Brown, 1996, y Volden y Shipan, 2006).

2.4. Problemas de coordinación en las políticas de gasto

Exposición de argumentos

Los problemas de coordinación en las políticas de gasto de los gobiernos subcentrales están provocados por el desbordamiento de los beneficios del gasto hacia otras jurisdicciones. Se trata en general de externalidades positivas que hacen que los gobiernos subcentrales sólo tengan en cuenta los beneficios que los servicios proporcionan a sus residentes —ignorando los que proporcionan al resto del país— y suelen llevar por tanto a niveles de gasto insuficientes. En este caso, la decisión de la 1.^a generación de la TFF es centralizar la provisión del servicio si la externalidad es excesiva (Oates, 1972) o bien usar transferencias proporcionales por parte del gobierno central que ayuden a internalizar la externalidad (Wildasin, 1991).

La intensidad con la que este tipo de problemas se den depende tanto del tipo de servicio como del nivel de gobierno (*i.e.*, local frente a intermedio). Existe una amplia literatura que documenta este problema en

el caso del gasto social. La primera razón por la que existen desbordamientos de beneficios en este caso es que el bienestar de los «pobres» del país, con independencia de su lugar de residencia, es una preocupación de los «ricos» de todo el país (Haughwout e Inman, 2002). Por tanto, además de preocuparse de los «pobres» de su propia jurisdicción, el altruismo lleva a que los «ricos» se preocupen también de los pobres de otras jurisdicciones. El problema estriba en que, cuando eligen los niveles de beneficios sociales, los ricos ignoran las ganancias de bienestar que los ricos de otras jurisdicciones obtienen debido a su altruismo. Puesto que estos beneficios externos son ignorados, los niveles de beneficios sociales que se fijan son demasiado reducidos.

El segundo motivo que causa la existencia de externalidades en estos servicios son las migraciones que se producen cuando los receptores de beneficios sociales se trasladan de jurisdicciones con niveles de beneficios reducidos a jurisdicciones con niveles de beneficios elevados. Para considerar el efecto de esta migración sobre los beneficios analicemos la decisión a la que se enfrentan los ricos de una jurisdicción cuando aumentan los niveles de beneficios sociales. Estos residentes comparan su ganancia altruista con el incremento de impuestos necesario para financiarla. Si los pobres no emigran, los impuestos suben simplemente porque el beneficio por pobre sube. Pero cuando hay migración, el tamaño de la población pobre de la jurisdicción aumenta debido a que el nivel de beneficios es más generoso. Debido a esto los impuestos crecen más rápidamente que si los pobres no migrasen. La generosidad es, por tanto, más costosa con migración que sin ella. Para evitar convertirse en un polo de atracción de pobres (*welfare magnet*), cada jurisdicción

no será tan generosa como antes, un resultado que ha sido calificado como competencia a la baja en los niveles de beneficios (*race to the bottom*).

Debido a esta preocupación por la inmigración de los pobres, ninguna jurisdicción tiene éxito en la práctica en repeler a los pobres manteniendo los beneficios sociales bajos. El resultado final es que todos terminan siendo menos generosos que en ausencia de migraciones. Sea cual sea la fuente de la externalidad, su posible existencia ha sido utilizada como argumento para proponer la centralización de estas competencias (Oates, 1972, Ladd y Doolittle, 1982) o para la utilización de transferencias proporcionales (ver, e.g., Brueckner, 2000).

Existen también algunos trabajos que identifican efectos desbordamiento importantes en el caso de otros servicios y sobre todo a nivel local. Este problema es especialmente agudo en el caso de las áreas urbanas fragmentadas en una multiplicidad de gobiernos locales, puesto que en las mismas existe un grado elevado de movilidad, tanto residencial como laboral o por motivos de ocio (ver Solé-Ollé, 2006a, para una revisión de esta literatura). En estos entornos se pueden dar dos tipos de efectos desbordamiento (Solé-Ollé, 2006b): Por un lado el desbordamiento en los beneficios de los servicios públicos (e.g., cuando los residentes en un municipio se benefician por ejemplo de una mayor calidad ambiental gracias a un mayor esfuerzo en las políticas medioambientales realizadas por otros municipios); por otro externalidades de congestión (e.g., cuando los residentes en un municipio visitan otro municipio y congestionan sus servicios públicos, como por ejemplo calles en el caso de tráfico y limpieza). La solución en estos casos puede ser la centralización de la provisión de servicios a nivel

regional, la creación de un gobierno supra-municipal (e.g., gobierno metropolitano, ver Haughwout, 1997), o en algunos casos sencillos la cooperación voluntaria (e.g., mancomunación de servicios).

Pruebas aportadas

La validez de estas recomendaciones depende de la importancia cuantitativa de estas externalidades. En el caso de las políticas sociales, existen pocos estudios que proporcionen evidencia de desbordamiento de beneficios, pero sí algunos (referidos todos a EE.UU.) que analizan las externalidades provocadas por la movilidad de los beneficiarios. En este grupo pueden incluirse los trabajos que intentan encontrar evidencias del efecto de las diferencias en los beneficios sociales sobre las migraciones de beneficiarios, siendo los más relevantes los de Southwick (1981), Gramlich y Laren (1984), Blank (1988), Borjas (1999), Enchautegui (1997) y Levine y Zimmerman (1995). Las conclusiones de estos estudios no son del todo claras. Es cierto que en los seis primeros trabajos se obtienen evidencias a favor de esta hipótesis. Sin embargo, los resultados del trabajo de Enchautegui (1997) sugieren que la magnitud del efecto de las políticas sociales sobre las migraciones, aun siendo positiva, es bastante reducida. Además, el estudio de Levine y Zimmerman (1995), utilizando técnicas bastante robustas, llega a la conclusión de que no existe ningún efecto estadísticamente significativo.

También pueden incluirse en este grupo los estudios empíricos que tratan de contrastar directamente el tipo de comportamiento de los gobiernos subcentrales que lleva a menores niveles de competencia. Específicamente, el contraste analiza la interacción estratégica entre gobiernos subcentrales en la determinación de los nive-

les de beneficios sociales, que se origina cuando los niveles de beneficios fijados en un estado dependen de los niveles fijados en otros estados. Si un estado se preocupa por la migración, entonces los niveles de beneficios en estados vecinos influirán en su propia elección del nivel de beneficios sociales. Los trabajos más relevantes a este respecto son: Shroder (1995), Figlio *et al.* (1997), Smith (1991) y Saavedra (1998). Los resultados de estos trabajos sugieren que existe evidencia de que se producen interacciones estratégicas en la fijación de los niveles de beneficios de gobiernos subcentrales próximos. Parece que, al menos en el caso de los EE.UU., los estados realmente están compitiendo a la baja en los niveles de protección social. En el caso de los servicios urbanos, los trabajos de Haugwhout (1997) y Solé-Ollé (2006b) encuentran evidencias sobre la existencia de importantes *spillovers*⁵ en las áreas urbanas de EE.UU. y España, respectivamente.

3. DESCENTRALIZACIÓN DE LOS INGRESOS

3.1. Problemas de coordinación de las políticas fiscales

Exposición de argumentos

La fragmentación de las políticas fiscales entre distintos gobiernos subcentrales hace que las decisiones fiscales de cada gobierno sean subóptimas, pues no tienen en cuenta la totalidad de costes y beneficios de las mismas para el país en su conjunto. El estudio de la competencia fiscal en un en-

⁵ Se denomina *spillover* a la externalidad producida en regiones o áreas adyacentes a las que se está aplicando una determinada política fiscal o un determinado desarrollo económico.

torno descentralizado ha estado tradicionalmente relacionado con los impuestos sobre el capital y los negocios. Fue Oates (1972, p.143) quien por primera vez sugirió que «en un intento por mantener los impuestos bajos para atraer inversión empresarial, los gobiernos locales pueden fijar el gasto por debajo de los niveles para los cuáles el beneficio marginal iguala al coste marginal». Esta temprana intuición fue formalizada posteriormente por los modelos de competencia fiscal mediante la imposición en origen sobre el capital de Wilson (1986) y Zodrow y Mieszkowski (1986). La fuente básica de ineficiencia en estos modelos es una externalidad fiscal horizontal, generada por el hecho de que «un incremento en el tipo impositivo de una región hace que el capital móvil se relocalice en otras regiones, beneficiándolas porque sus bases imponibles contienen este capital» (Wilson, 2005, p.1).

Estos modelos parten de la premisa de que el capital es perfectamente móvil entre jurisdicciones. Suelen suponer además que los gobiernos regionales son benevolentes, maximizando la utilidad del residente representativo y escogiendo el tipo impositivo como variable estratégica en un juego simultáneo tipo Nash; esto es, que cada región escoge el tipo impositivo óptimo desde su propio punto de vista, dados los tipos impositivos escogidos por otras regiones. La externalidad positiva arriba comentada hace que cada una de las regiones fije un tipo impositivo demasiado bajo desde el punto de vista del país en su conjunto. Igualando el beneficio marginal de la provisión de bienes públicos al coste marginal, medido desde su propio punto de vista, cada región ignora los beneficios que el resto de regiones obtienen de una mayor disponibilidad de capital. La conclusión de estos trabajos es que, si los gobiernos regionales utilizan un impuesto

regional en origen sobre el capital móvil, los tipos impositivos serán demasiado bajos y los niveles de provisión de los servicios públicos regionales serán subóptimos. Puesto que en las últimas décadas ha aumentado mucho la movilidad de los factores, el resultado debería haber sido una convergencia a la baja en los tipos impositivos que los gravan, denominada *race-to-the-bottom* en la literatura. La observación de que los tipos impositivos de determinados factores móviles se reducen con el paso del tiempo debería preocupar, porque se supone que tendría como consecuencia una mayor dificultad en la financiación de los servicios públicos.

Esta literatura se ha extendido enormemente durante las últimas dos décadas, en diversas direcciones. En el estudio de Wilson (1999) se analiza la literatura más relevante, por lo que no lo haremos aquí. Es suficiente señalar que resultados similares a los anteriores han sido obtenidos para otros impuestos; por ejemplo, en el caso de impuestos sobre el factor trabajo, en modelos en los que se supone que una parte de los trabajadores son móviles entre regiones (e.g., Wildasin, 1991), o en el caso de impuestos minoristas sobre las ventas (e.g., Keen y Kanbur, 1993). Sin embargo, existen también trabajos teóricos que cuestionan estos resultados. En primer lugar, los modelos de competencia fiscal con «economías de aglomeración» sugieren que éstas confieren a determinadas jurisdicciones una ventaja comparativa que hace posible gravar al capital sin que éste tenga incentivos a relocalizarse (Baldwin y Krugman, 2004; Krogstrup, 2008). En segundo lugar, existe una literatura emergente que considera que los gobiernos regionales no son necesariamente benevolentes, con lo que la movilidad podría tener como efecto una reducción de la ineficiencia en la provisión de los servicios públicos y un

incremento de bienestar (Edwards y Keen, 1996). De hecho, en los últimos años se ha ido extendiendo la idea de que cierto grado de competencia fiscal puede ser bueno (Frey y Eichenberger, 1996) y que quizás lo que deba evitarse es la denominada «competencia fiscal perniciosa» (European Commission, 1997). De hecho, algunos autores (Brennan y Buchanan, 1980) consideran que cualquier proceso de armonización fiscal no es más que la formación de un «cártel» entre gobiernos Leviatán que tiene como objetivo maximizar la recaudación del impuesto que grava al factor móvil y de una parte de la cual se apropia el Leviatán.

Finalmente, algunos autores sugieren que la actuación del gobierno central puede ayudar a paliar los efectos negativos de las «externalidades horizontales». En teoría esto puede hacerse mediante una actuación compensatoria de la política fiscal del gobierno central (Wilson, 2005) o mediante un diseño adecuado de las transferencias intergubernamentales (Wildasin, 1991; Dahlby, 1996). Aunque estas soluciones suelen ser difíciles de aplicar en la práctica (Wilson, 2005), algunos autores sugieren que las transferencias de nivelación que se realizan en algunos países pueden, de hecho, estar atenuando la competencia fiscal (Bucovetsky y Smart, 2006). Esto sucede en el caso de transferencias niveladoras de la capacidad fiscal (Smart, 2006) porque al aumentar el tipo impositivo sobre la base móvil, la actividad económica se traslada a otras regiones con una imposición más baja, pero la transferencia compensa en parte la pérdida de ingresos causada por la reducción en la base. De alguna forma, la transferencia niveladora aísla a los gobiernos regionales de las consecuencias que tiene la movilidad, haciendo que éstos fijen tipos impositivos más elevados.

Pruebas aportadas

Los trabajos empíricos que intentan verificar la existencia de competencia fiscal utilizan tres tipos de métodos distintos. En primer lugar, se hallan los trabajos que cuantifican los efectos de las diferencias impositivas interregionales sobre la localización del factor móvil que está siendo gravado. En el caso de un impuesto sobre el capital (en origen), existen estudios que documentan un efecto sustancial de los diferenciales impositivos a nivel intraregionales (ver, e.g., Buettner, 2003, y Duranton *et al.* 2008, para Alemania y Reino Unido, respectivamente), efecto que algunos estudios también hallan a nivel interregional (e.g., Knight, 2002, y Brulhart *et al.*, 2008, para EE.UU. y Suiza, respectivamente), e internacional (Hines, 1996; Buettner y Ruf, 2007). Pocos trabajos han explorado la cuestión de cuáles son los países o regiones que se ven más afectados por la movilidad. En este sentido, Brulhart *et al.* (2008) encuentran la evidencia de que los efectos de los impuestos sobre el capital en Suiza son más fuertes en aquellos sectores económicos en los que las «economías de aglomeración» son más importantes.

En el caso de un impuesto sobre la renta (en residencia) existen unos pocos trabajos que documentan los efectos sobre la movilidad, aunque la evidencia no es del todo concluyente. Según Feldstein y Wrobel (1998), y dado que los individuos pueden evitar impuestos personales sobre la renta migrando a jurisdicciones que ofrecen condiciones fiscales más favorables, un impuesto relativamente desfavorable provocará un ajuste en los salarios brutos hasta que el salario neto resultante sea el mismo que el de otros sitios. Estos autores encuentran la evidencia de que las diferencias impositivas entre estados se capitalizan en los salarios después de un periodo relativamente corto de tiempo,

con lo que los estados se ven incapacitados para mantener grados de progresividad en la imposición sobre la renta sustancialmente distintos de los de sus vecinos. El trabajo reciente de Leigh (2008), sin embargo, no encuentra evidencia de que los salarios brutos se ajusten ante diferencias fiscales interestatales en EE.UU. Finalmente, en el caso de los impuestos indirectos también existe evidencia de la movilidad por motivo de compras y/o la movilidad por contrabando que pueden generar las diferencias en los tipos impositivos de los impuestos generales sobre las ventas y de las accisas⁶; ver, e.g., Banfi *et al.* (2005) para el caso de las accisas sobre carburantes en Suiza, Beard *et al.* (1997) y Asplund *et al.* (2007) para el caso del alcohol en EE.UU. y Suecia, respectivamente, y Crawford y Tanner (1995), para la imposición sobre el tabaco en Europa. Estos trabajos documentan efectos sustanciales, aunque la gravedad del problema depende de la distancia (es más profunda en regiones fronterizas) y de los diferenciales fiscales que se puedan generar.

En segundo lugar se encuentran los trabajos que intentan encontrar la evidencia de la convergencia a la baja (*race to the bottom*) de los tipos impositivos sobre el capital a medida que aumenta el grado de movilidad del mismo. Por ejemplo, Bretschger y Hettich (2002) encuentran la evidencia para los países de la OCDE de que la globalización ha tenido un efecto negativo sobre los impuestos que gravan el capital, aunque positivo sobre los que gravan el trabajo y sobre el gasto social. Dreher (2006), también con datos de la OCDE, deduce que los tipos nominales del impuesto sobre sociedades se han reducido como consecuencia de la glo-

balización, resultado coherente con el obtenido años atrás por Garrett (1995).

Finalmente, se hallan los estudios que estiman funciones de reacción impositivas, como las que proporciona por ejemplo, en el caso de la imposición sobre el capital, el modelo de Zodrow y Mieszkowski (1986). Se trata de estimar los efectos sobre los tipos impositivos de un incremento de los tipos impositivos de regiones/países con los que se está compitiendo, utilizando técnicas de econometría espacial (Brueckner, 2003, proporciona un estudio de este tipo de trabajos). Una interacción significativa constituye evidencia de competencia fiscal. También en este caso existen en la literatura resultados para distintos impuestos. En el caso de un impuesto sobre el capital (en origen), Buettner (2003) y Brueckner y Saavedra (2001) proporcionan la evidencia de este tipo de interacciones en el caso de la imposición local sobre el capital en Alemania y EE.UU., respectivamente, y Devereux *et al.* (2008) encuentran también interacciones estadísticamente significativas tanto entre tipos impositivos nominales como entre tipos efectivos marginales sobre sociedades, pero sólo en el caso de países con economías abiertas (no sometidas a control de capitales). Además, Basinger y Hallerberg (2004) demuestran que las interacciones entre países en la imposición sobre el capital son un signo de competencia fiscal y a la vez son consistentes con la dificultad de observar un proceso de convergencia a la baja (*race to the bottom*), dado que las reacciones ante las reformas impositivas de otros países están condicionadas por una variedad de factores políticos de índole interna. También las características económicas de una determinada jurisdicción pueden hacerlo más o menos vulnerable a la competencia fiscal. Por ejemplo,

⁶ Accisa. Impuesto especial indirecto que grava el consumo de determinados artículos (productos petrolíferos, alcohol, café, tabaco, etc.)

Charlot y Paty (2007), muestran que las ciudades francesas con un mayor tamaño de mercado son capaces de gravar más intensamente el capital.

En el caso de un impuesto sobre la renta (en residencia), Esteller-Moré y Solé-Ollé (2001) encuentran la evidencia de interacciones estratégicas positivas en los tipos efectivos de los impuestos estatales sobre la renta en EE.UU. En Esteller-Moré y Solé-Ollé (2002) se encuentra la evidencia similar para el caso de Canadá. Estos estudios también evalúan los instrumentos que tienen los gobiernos centrales para mitigar la competencia fiscal horizontal. En Esteller-Moré y Solé-Ollé (2002) se encuentra la evidencia, por ejemplo, de que los tipos impositivos de las provincias canadienses receptoras de nivelación incrementan al aumentar el tipo estándar utilizado en la fórmula de la subvención, resultado que indicaría que la nivelación corrige en parte la tendencia a la baja de los tipos provinciales. En Esteller-Moré y Solé-Ollé (2001) se muestra cómo en EE.UU. la posibilidad de deducir los impuestos estatales sobre la renta en la base del impuesto federal sobre la renta contribuye también a elevar los tipos estatales, compensando las presiones competitivas a la baja. En el caso de los impuestos indirectos, Esteller-Moré y Solé-Ollé (2001) ofrecen evidencia de interacciones positivas en los tipos efectivos de los impuestos generales sobre las ventas en EE.UU. Otros trabajos hallan resultados similares para las accisas sobre tabaco, alcohol y carburantes (ver Devereux *et al.*, 2007, y Lockwood y Migali, 2008, para EE.UU. y para EU 12). Algunos de estos trabajos, además, muestran que las interacciones se han intensificado a partir del momento en el que se ha incrementado la movilidad, aumentando la plausibilidad de que los resultados sean realmente debidos a una intensificación de la competencia fiscal. Por ejemplo,

Lockwood y Migali (2008) encuentran que no hay evidencia de interacciones estratégicas en los tipos impositivos de las accisas antes del Mercado Único europeo.

En general, los resultados de esta literatura sugieren, en primer lugar, que la competencia fiscal existe y se ha intensificado en las últimas décadas, aunque obviamente la intensidad de la situación depende del impuesto y del ámbito geográfico analizado. En segundo lugar, algunos de los resultados comentados sugieren que algunas regiones/países son menos vulnerables que otras a las presiones competitivas (aquellas en las que las «economías de aglomeración» sean importantes) y que para otras puede ser óptimo no reaccionar ante este proceso de forma tan intensa, debido a factores de índole política. En tercer lugar, aunque existan estas presiones competitivas, en un marco interregional el gobierno central tiene ciertos instrumentos para mitigar sus efectos negativos (algo que no sucede a nivel internacional), ya sea un diseño adecuado de las transferencias de nivelación, mediante otras formas de subsidiación de los impuestos subcentrales (e.g., deducción en impuestos centrales), o mediante un diseño compensatorio de los impuestos que aún están en las manos del gobierno central. Si a esto añadimos que la competencia fiscal también puede tener algo de saludable, al estimular la eficiencia en la prestación de servicios subcentrales (ver la siguiente sección), deberíamos concluir que quizás no esté demasiado justificado preocuparse por esta cuestión.

3.2. Mayores incentivos fiscales

Exposición de argumentos

La descentralización por el lado del ingreso debe tener como objetivo que los go-

biernos subcentrales puedan financiar un porcentaje sustancial de su gasto mediante recursos generados en su territorio. En esta situación, puesto que unos mayores ingresos relajan su restricción presupuestaria, los políticos subcentrales tendrán incentivos a seleccionar aquellas políticas (de gasto, regulación) que más contribuyan a incrementar sus ingresos (Weingast, 2008). La importancia de la generación de ingresos por parte de los gobiernos subcentrales es un argumento en el que pone gran énfasis la 2.ª generación de la TFF. Por ejemplo, los modelos desarrollados por Rodden (2002) y Careaga y Weingast (2000) sugieren que los gobiernos subcentrales que obtienen una parte sustancial de sus recursos de ingresos propios suelen responder más ante sus ciudadanos, proveer los servicios deseados por la gente, proveer bienes públicos que mejoran el funcionamiento de los mercados (*market-enhancing*, en la terminología de Qian y Weingast, 1997) y el crecimiento económico, y añaden que suelen ser menos corruptos. La ineficiencia generada por la financiación vía transferencias se produce por varios motivos.

En primer lugar, las transferencias intergubernamentales que se suelen utilizar para corregir los desequilibrios horizontales y verticales existentes en un sistema descentralizado suelen dar a los gobiernos subcentrales unos incentivos muy escasos a la promoción del crecimiento económico. Considérese la típica fórmula que tiene en cuenta determinadas variables socio-económicas. Supóngase que la fórmula se fija con referencia a un año determinado y que el gobierno central distribuye los ingresos utilizando las mismas proporciones año a año (al menos hasta que se renegocie la fórmula), siendo la única variable que varía el tamaño de la cuantía global a repartir. En

esta situación, si hay N regiones, la provincia media recibe $1/N$ tanto de los ingresos agregados como de los ingresos adicionales generados en su territorio. Esto es, la provincia soporta la totalidad del gasto en bienes públicos que mejoran el funcionamiento de los mercados pero sólo captura un $1/N$ del rendimiento fiscal. Estos desincentivos también se dan en el caso de una transferencia de nivelación de la capacidad fiscal que sea calculada automáticamente año a año, como las existentes en Canadá o Alemania (ver Barette *et al.*, 2002, y Smart, 2006). En el apartado anterior se ha comentado el efecto positivo que estas transferencias tienen sobre la competencia fiscal perniciosa; siendo esto cierto, lo que ocurre es que estas transferencias destruyen todo tipo de incentivos a promover el crecimiento, sean éstos deseables (*i.e.*, mitigación de competencia perniciosa) o no.

En segundo lugar, la financiación vía transferencias va en contra del principio de equivalencia fiscal, que hace énfasis en la correspondencia entre aquellos que pagan los impuestos y los que reciben los servicios (Olson, 1969; Oates, 1972). Cuando no existe esta correspondencia aparecen una serie de problemas de incentivos, provocando que el gasto se desvíe de su nivel eficiente. Por ejemplo, la utilización de transferencias para la financiación del gasto subcentral puede hacer que los ciudadanos se opongan a incrementos de impuestos utilizados para financiar servicios de los que ellos no se benefician. La forma de resolver este problema es garantizar que va a haber unas mayores transferencias para todas las regiones, una forma de proceder que se conoce como universalismo (Inman, 1988; Weingast *et al.* 1981). El universalismo crea un problema de recursos comunes que lleva a la sobreprovisión de servicios y es una

de las causas de la denominada restricción presupuestaria blanda, que se discute en la siguiente sección.

En tercer lugar, la financiación vía transferencias empeora la rendición de cuentas de los gobiernos subcentrales. En el caso de transferencias verticales, los votantes perciben que están financiando sólo un porcentaje del gasto regional, lo que disminuye su nivel de exigencia ante los políticos. En el caso de transferencias niveladoras horizontales, los votantes de las regiones ricas sólo pueden exigir explicaciones por la parte de los impuestos que financian a su gobierno pero no por los recursos destinados a las regiones pobres. En principio, el gobierno responsable de estos impuestos es el gobierno central, pero dado que los recursos que éste otorga a las regiones pobres son de tipo incondicionado, es bastante difícil reclamarle un buen uso de los mismos. En las regiones pobres sucede algo similar: los votantes tienen menos incentivos a exigir una buena rendición de cuentas porque sólo financian una parte reducida del gasto con sus impuestos. Existen pocos trabajos que hayan examinado esta cuestión de forma teórica. Cabe citar aquí el modelo de agencia desarrollado por Peralta (2007), en el que se obtiene que una mayor autonomía tributaria se traduce en una mayor participación electoral y en una mejor selección de los políticos.

En cuarto lugar, la financiación vía transferencias hace que los gobiernos subcentrales dediquen sus esfuerzos a actividades de búsqueda de rentas —es decir, a intentar influir en la distribución de las transferencias— en lugar de a actividades que mejoren el funcionamiento de la economía —y, por tanto, que incrementen el tamaño del pastel a repartir (ver, e.g., Weingast, 2008). Este hecho es explotado por el gobierno

central, que intentará utilizar las transferencias como un instrumento de clientelismo, es decir para premiar a los gobiernos subcentrales fieles y castigar a los demás (Díaz-Cayeros *et al.*, 2005). Obviamente, la transparencia en el diseño y negociación de las transferencias puede atenuar este tipo de comportamientos, pero la realidad es que son bastante ubicuos y en algunos países pueden afectar tanto a las transferencias específicas (por diseño más discrecionales) como a las generales (ver, e.g., Sorribas-Navarro, 2006)⁷. Algunos autores sugieren que la financiación vía transferencias hace que las redes clientelares del gobierno central (e.g., con los gobiernos regionales) se dupliquen a nivel regional (e.g., con los gobiernos locales o con otros colectivos). Así, la financiación regional vía transferencias tendría como resultado un mayor gasto regional relativo en bienes privados (útiles para realizar clientelismo) y un menor gasto en provisión de bienes públicos (ver Ahmad *et al.* 2009). Finalmente, la financiación vía transferencias diluye la división de responsabilidad entre el gobierno central y los subcentrales: ante un problema de calidad en la provisión de servicios, los gobiernos subcentrales siempre tendrán la excusa de una financiación ineficiente. El resultado es que los votantes tendrán más dificultades para discernir cuál de los dos niveles de gobierno es el responsable de la calidad del servicio, lo que empeorará el proceso de rendición de cuentas (Joanis, 2007).

⁷ Obsérvese que este argumento también proporciona una explicación positiva de por qué en la práctica el gobierno central es reacio a otorgar autonomía tributaria. La razón es que la financiación vía transferencias es un instrumento de control sobre la actividad de los gobiernos subcentrales, que le otorga la posibilidad de premiarlos o penalizarlos según cuál sea su comportamiento o el de los votantes, aumentando así las posibilidades de mantenerse en el poder (Díaz-Cayeros *et al.*, 2005; Weingast, 2008).

Pruebas aportadas

Existen diversos trabajos que calculan el porcentaje marginal de retención de ingresos para diversos países y que analizan su relación con el crecimiento económico. Por ejemplo, Careaga y Weingast (2000) lo calculan para México concluyendo que los desincentivos al crecimiento fueron muy importantes durante algunos periodos. Los casos de Rusia y China son analizados por Zhuravskaya (2000) y Jin, Qian y Weingast (2005); estos últimos autores, por ejemplo, muestran que el porcentaje de retención marginal en China fue del 89% durante el periodo de intenso crecimiento que siguió a las primeras reformas (1981-92). El trabajo de Barette *et al.* (2002) para Alemania muestra como el reducido porcentaje de retención genera unos desincentivos muy fuertes a la recaudación de impuestos (que está en manos de los *Laender*).

3.3. Endurecimiento de la restricción presupuestaria

Exposición de argumentos

Algunos autores han advertido de los posibles efectos nocivos de la descentralización sobre la estabilidad presupuestaria (Prud'homme, 1995, Tanzi, 1995). Obviamente, los problemas suelen estar referidos a los casos en los que los gobiernos subcentrales tienen capacidad para endeudarse. El problema está provocado por la inexistencia de una restricción presupuestaria fuerte para los gobiernos subcentrales (Kornai, 1986). La restricción presupuestaria de un gobierno subcentral es blanda si éste tiene expectativas de que el gobierno de nivel superior intervendrá eventualmente para cubrir la totalidad o parte del déficit generado, bien asumiendo directamente el re-

torno de parte de la deuda acumulada, bien (como sucede más frecuentemente) realizando una transferencia adicional de recursos. Esta intervención por parte del gobierno central suele conocerse como de rescate (*bail-out*). La razón principal por la que el gobierno central acude al rescate es que sus objetivos son inconsistentes temporalmente (Rodden, 2000, 2002): por un lado le interesa declarar *ex ante* que no acudirán al rescate, pero por otro lado, *ex post*, cuando la crisis fiscal se produce, considera conveniente acudir al rescate con objeto de evitar las consecuencias negativas de la crisis, entre las que cabe citar:

- Los efectos que unos niveles excesivos de deuda puede tener sobre los costes financieros del resto de gobiernos subcentrales, del gobierno central o incluso del resto de la economía, en caso que se produzcan impagos de la deuda o retardos excesivos en el pago (e.g., en el caso de los proveedores) o exista riesgo de monetización de la deuda subcentral.
- La traducción de la crisis fiscal en una reducción del nivel de prestación de servicios subcentrales que generan beneficios para los ciudadanos del resto de regiones (i.e., en los que hay efectos desbordamiento o *spillovers*), tal como indica Wildasin (1997, 2004).
- La preocupación del gobierno central por evitar que los ciudadanos de una región no puedan gozar de un nivel básico de servicios que se considera deban estar garantizados en todo el país por motivos de equidad.

La restricción presupuestaria blanda puede tener otros efectos perniciosos (Kornai *et al.*, 2003), además de unos niveles excesivos de endeudamiento. Éstos van

desde la reducción del esfuerzo de gestión, a una reducción de los incentivos a innovar, a la concentración de los esfuerzos en actividades de *rent-seeking* y, en general, a una reducción de la eficiencia en la provisión de servicios públicos (ver también Weingast, 2008). Además, según Wildasin (2004), cabe esperar que si el motivo que lleva al gobierno central a intervenir es la posibilidad de deterioro de la calidad de los servicios públicos, los gobiernos subcentrales tiendan a realizar un esfuerzo demasiado reducido en su mejora, endeudándose en cambio para prestar otros servicios valorados por los ciudadanos de su región, pero no por el gobierno central.

Una solución simplista a estos problemas consistiría, por tanto, en someter al endeudamiento subcentral a controles muy estrictos por parte del gobierno central (Ter-Minasian y Craig, 1997) y, en un caso extremo, a prohibirlo. Sin embargo, según la literatura sobre Federalismo Fiscal, las características institucionales que influyen sobre la capacidad de control del endeudamiento de los gobiernos subcentrales son de lo más variado (ver Rodden *et al.* 2003). Entre estas cabe citar, por ejemplo:

- El grado de automatismo y transparencia en el cálculo del endeudamiento de los gobiernos institucionales que influyen sobre la capacidad de control del endeudamiento de los gobiernos subcentrales son de lo más variado (ver Rodden *et al.* 2003).
- La ambigüedad en la delimitación de las competencias entre niveles de gobierno (Wildasin, 2004).
- La capacidad de veto de los gobiernos subcentrales sobre decisiones centrales, normalmente más elevada en países con una estructura polí-

tica federal (Treisman, 2000; Wibbels, 2000, Rodden, 2002);

- La independencia de la política monetaria y la madurez del sistema bancario (Inman, 2001).

Sin embargo, la característica institucional más relevante según la literatura sobre Federalismo Fiscal es el grado de descentralización existente por el lado de los ingresos o grado de autonomía tributaria (Inman, 2001; Rodden *et al.*, 2003; Rodden, 2002). La autonomía tributaria será reducida si los gobiernos subcentrales no pueden tomar decisiones relevantes sobre las figuras tributarias de las que obtienen sus ingresos, lo que reduce los impuestos subcentrales a una mera participación en la recaudación. En esta situación, la cuantía de los ingresos subcentrales depende básicamente de decisiones tomadas exclusivamente por el gobierno central, y referentes a los porcentajes de recaudación descentralizados. El problema también se produce si el peso de las transferencias sobre la financiación es muy elevado. En ambos casos, resulta absolutamente lógico que tanto los votantes como los acreedores del gobierno subcentral consideren que el responsable de garantizar la calidad de los servicios o el pago de las deudas es, en última instancia, el gobierno central⁸. En los dos casos, un elevado grado de redistribución o nivelación puede incluso empeorar la situación, por

⁸ De hecho, en países con una brecha fiscal alta (las transferencias representan un porcentaje muy elevado de los ingresos) las agencias de *rating* suelen asumir que es el gobierno central el que asume implícitamente la deuda de los gobiernos subcentrales. Por tanto, en estos casos, un buen *rating* tiende a reflejar la solvencia o estabilidad presupuestaria de todo el sector público, tal como pone de manifiesto Rodden (2001) en el caso de Alemania, donde todos los *Laender* suelen obtener calificaciones AAA a pesar de que algunos no gozan de una buena situación financiera.

dos razones distintas. En primer lugar, una nivelación intensa implica (ver sección anterior) un porcentaje de retención de ingresos bajo, el cual, a su vez, implica que no hay ninguna política que el gobierno subcentral pueda hacer (gasto o regulación) por mejorar sus bases fiscales y su nivel de ingresos. Por esta razón, el nivel de responsabilidad por la evolución de los ingresos que los distintos actores otorgarán al gobierno subcentral/central será, si cabe, incluso menor/mayor que antes. En segundo lugar (Rodden, 2002), porque la nivelación interregional está basada en muchos países en un principio de equidad horizontal que pretende garantizar el acceso a unos servicios de la misma calidad en todo el territorio que suele estar incluido de alguna forma en la legislación básica. En esta situación, el gobierno central se ve obligado a intervenir para evitar el deterioro de estos servicios públicos fundamentales, lo que genera una reducción de los incentivos de los gobiernos subcentrales a mantener unas finanzas públicas saneadas (Persson y Tabellini, 1996).

Estas consideraciones sugieren que un ingrediente importante para evitar este problema consiste en otorgar mayor autonomía tributaria a los gobiernos subcentrales. Esto implica necesariamente:

- Otorgarles capacidad normativa en impuestos relevantes.
- Limitar la financiación vía transferencias o
- Limitar el grado de nivelación financiera, permitiendo un porcentaje de retención de ingresos significativo.

Pruebas aportadas

Aparte de los numerosos casos de estudio documentados (ver Rodden *et al.*, 2003),

existen pocos estudios empíricos que aporten evidencia sobre esta cuestión. El trabajo de Peterson-Lindbom y Dahlberg (2003) aporta evidencia del efecto de las expectativas de rescate sobre el nivel de endeudamiento de los municipios suecos, midiendo estas expectativas a partir de información de rescates previos experimentados por el municipio o por otros municipios cercanos. El trabajo de García-Milà *et al.* (2001) aporta evidencia de estos incentivos para el caso de las Comunidades autónomas (CCAA) españolas, relacionando las expectativas de rescate con el tamaño relativo de la CA (*i.e.*, para CC.AA. españolas, relacionando las expectativas de rescate con el tamaño relativo de la CA (*i.e.*, para CC.AA. más pequeñas la deuda financiada con transferencias tendría un menor coste dada su menor participación en el pago de impuestos). El trabajo de Esteller-Moré y Solé-Ollé (2004) proporciona evidencia de que la estabilización de la deuda de las CC.AA. en los años noventa se realizó mediante una combinación de menos inversión y más transferencias por parte del gobierno central. En el trabajo de Sorribas-Navarro (2006) se encuentra un resultado parecido al anterior, hallando además que la magnitud del rescate implícito (*i.e.*, el incremento de las transferencias ante el incremento de un euro de deuda) es mayor en el caso de las CC.AA. con competencias en Sanidad y en las que el gobierno central obtiene un porcentaje elevado de votos. Finalmente, Rodden (2002) demuestra con datos de 43 países de la OCDE que el déficit subcentral está relacionado de forma positiva con el peso de las transferencias intergubernamentales en los ingresos subcentrales, pero sólo en aquellos países en los que no existen controles estrictos sobre el endeudamiento son más duros en aquellos países en los que los gobiernos subcentrales se financian con transferencias (ver también Von Hagen y Eichengreen, 1996).

4. CONCLUSIONES

En este trabajo se han revisado los distintos argumentos que la TFF proporciona a la hora de valorar los resultados en la eficiencia de la descentralización de gastos e ingresos. Se han repasado los argumentos más tradicionales, enmarcados en la denominada 1.^a generación de las TFF, así como los argumentos más novedosos, que pueden incluirse en la denominada 2.^a generación. Las conclusiones más relevantes que se desprenden de la revisión realizada son las siguientes:

- Uno de los principales argumentos para justificar la descentralización por el lado del gasto es la mejor adaptación a las preferencias locales de la provisión subcentral. Este es un argumento clásico que ya se hallaba en la 1.^a generación de trabajos. Los trabajos de la 2.^a generación confirman su validez y demuestran que, en ocasiones, incluso si hay externalidades interjurisdiccionales, la descentralización es preferible. El resultado es debido básicamente a la endogeneización de la toma de decisiones por parte del gobierno central, que da lugar a la aparición de una serie de ineficiencias no consideradas con anterioridad.
- Otro argumento favorable a la descentralización por el lado del gasto introducido por los trabajos de la 2.^a generación es la mejor rendición de cuentas, producida por la mayor influencia de las decisiones de los votantes en las posibilidades de reelección de los políticos y por la posibilidad de realizar evaluaciones que comparen su rendimiento.
- Un argumento de 2.^a generación es el que sugiere que la provisión descentralizada de servicios genera más innovación en el diseño de políticas. Los motivos de esta predicción son las restricciones que impiden al gobierno central un grado suficiente de innovación, la posibilidad de que los gobiernos subcentrales más necesitados experimenten sin arriesgar la situación del conjunto del país, y el proceso ulterior de difusión de buenas prácticas.
- Un argumento en contra de la descentralización por el lado del gasto, sugerido ya por la 1.^a generación de la TFF, se deriva de los problemas de coordinación en las políticas de gasto. En efecto, en ocasiones se pueden producir desbordamientos sustanciales de los beneficios de los servicios públicos u otros tipos de externalidades. Se ha discutido ampliamente la posibilidad de que esto ocurra en las políticas sociales con el resultado final de un nivel demasiado reducido de redistribución y también en los servicios locales suministrados en áreas urbanas donde existe un nivel elevado de movilidad.
- Un argumento parecido puede aplicarse en el caso de la descentralización por el lado del ingreso, donde también pueden producirse problemas de coordinación de las políticas fiscales. El problema más grave es el que genera la competencia fiscal por atraer a las bases móviles y que puede traducirse en niveles subóptimos de imposición y gasto. En el trabajo también se ha sugerido cómo el gobierno central puede mitigar este problema sin necesidad de recurrir a la centralización impositiva.
- La 2.^a generación de las TFF aporta argumentos novedosos en el caso de la centralización del ingreso. El pri-

mero de ellos es que la descentralización por el lado del ingreso, entendida como la financiación del gasto subcentral a partir de recursos generados en el propio territorio, proporciona mayores incentivos fiscales a promover el crecimiento económico y ayuda a reducir la ineficiencia y la corrupción, y a evitar el endeudamiento excesivo, endureciendo la restricción presupuestaria de los gobiernos subcentrales. La financiación vía transferencias, propuesta en los trabajos de la

1.^a generación como vía de solución a los problemas de coordinación fiscal, no es considerada en este caso una solución exenta de problemas. En cierto modo, lo que está identificando la 2.^a generación es un *trade-off* entre costes derivados de una descoordinación fiscal (a los que también podríamos añadir los costes en términos de equidad de no poder garantizar el mismo nivel de servicios en todo el territorio) y ventajas de una mayor corresponsabilidad fiscal.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AHMAD, J., DEVARAJAN, S., KEHMANI, S. Y SHAH, S. (2009): «Decentralization and service delivery». en E. Ahmad y G. Brosio (eds.): *Handbook of Fiscal Federalism*, vol. II, Edward Elgar.
- ANTON, T.J. (1989): *American federalism and public policy*, Temple University Press, Philadelphia.
- ASPLUND, M., FRIBERG, R. Y WILANDER, F. (2007): «Demand and distance: evidence on cross-border shopping», *Journal of Public Economics* 91, 141-157.
- BALDWIN R. Y KRUGMAN P. (2004): «Agglomeration, Integration and Tax Harmonization.» *European Economic Review* 48, 1-23.
- BANFI, S., FILIPPINI, M., Y HUNT, L.C. (2005): «Fuel tourism in border regions: the case of Switzerland.» *Energy Economics* 27, 689-707.
- BARANKAY, I. Y LOCKWOOD, B. (2007): «Decentralization and the productive efficiency of government: evidence from Swiss cantons.» *Journal of Public Economics* 91, 1197-1218.
- BARETTI, CH., HUBER, B. Y LITCHBLAU, K. (2002): «A tax on tax revenue: the incentive effects of equalizing transfers: evidence from Germany.» *International Tax and Public Finance* 9, 631-649.
- BASINGER, S. Y HALLERBERG, M. (2004): «Remodeling the competition for capital: how domestic politics erases the race to the bottom.» *American Political Science Review* 98, 261-276.
- BEARD, T.R., GANT, P.A. Y SABA, R.P. (1997): «Border-crossing sales, tax avoidance, and state tax policies: an application to alcohol.» *Southern Economic Journal* 64, 293-306.
- BÉNABOU, R. (1996): «Heterogeneity, stratification and growth.» *American Economic Review* 86, 584-609.
- BESLEY, T. (2006): *Principled Agents? The Political Economy of Good Government*, Oxford University Press.
- BESLEY, T. Y CASE, A. (1995): «Incumbent behaviour: vote-seeking, tax-setting, and yardstick competition.» *American Economic Review* 85, 25-44.
- BESLEY, T. Y COATE, D. (2003): «Centralized versus decentralized provision of local public goods: a political economy approach.» *Journal of Public Economics* 87, 2611-2637.
- BLANK, R.M. (1988): «The effect of welfare and wage levels on the location decisions of female-headed households.» *Journal of Urban Economics* 24, 186-211.
- BLÖCHINGER, H. (2008): «Tax assignment and tax autonomy in OECD countries». en N. BOSCH Y J.M. DURÁN (eds.): *Fiscal Federalism and Political Decentralization: Lessons from Spain, Germany and Canada*, Edward Elgar.
- BOECKELMAN, K. (1992): «The influence of states on federal policy adoptions.» *Political Studies Journal* 20, 365-75.
- BORDIGNON, M., CERNIGLIA, F. Y REVELLI, F. (2004): «Yardstick competition in intergovernmental relationships: theory and empirical predictions.» *Economics Letters* 83, 325-333.
- BORJAS, G.J. (1999): «Immigration and welfare magnets.» *Journal of Labor Economics* 17, 607-637.
- BOSCH, N. Y SOLÉ-OLLÉ, A. (2007): «Yardstick competition and the political costs of raising taxes: An empirical analysis of Spanish municipalities.» *International Tax and Public Finance* 14, 71-92.
- BRENNAN, G. Y BUCHANAN, J.M. (1980): *The power to tax: analytical foundations of a fiscal constitution*, Cambridge University Press, Cambridge.
- BRETSCHGER, L. Y HETTICH, F. (2002): «Globalisation, capital mobility and tax competition: theory and evidence for OECD countries», *European Journal of Political Economy* 18, 695-716.
- BRUECKNER, J.K. (2000): «Welfare reform and the race to the bottom: theory and evidence», *Southern Economic Journal* 66, 505-525.
- BRUECKNER, J.K. (2003): «Strategic interactions among governments: an overview of empirical studies.» *International Regional Science Review* 26, 175-188.
- BRUECKNER, J.K. Y SAAVEDRA, L.A. (2001): «Do local governments engage in strategic property-tax competition?» *National Tax Journal* 54, 203-229.
- BRULHART, M., JAMETTI, M. Y SCHMIDHEINY, K. (2008): «Do agglomeration economies reduce the sensitivity of firm location to tax differentials?» CEPR Discussion Paper 6606.
- BUCOVETSKY, S. Y SMART, M. (2006): «Efficiency consequences of local revenue equalization: tax distortions.» *Journal of Public Economic Theory* 8, 119-144.
- BUETTNER, T. (2003): «Tax Base Effects and Fiscal Externalities of Local Capital Taxation: Evidence from a Panel of German Jurisdictions.» *Journal of Urban Economics* 54, 110-128.
- BUETTNER, T. Y RUFF, M. (2007): «Tax Incentives and the Location of FDI: Evidence from a Panel of German Multinationals.» *International Tax and Public Finance* 14, 151-164.

- CAREAGA, M. Y WEINGAST, B. (2000): «The fiscal pact with the devil: a positive approach to Fiscal Federalism, revenue sharing, and good governance.» mimeo, Stanford University.
- CHARLOT, S. Y PATY, S. (2007): «Market access effect and local tax setting: evidence from a French panel data.» *Journal of Economic Geography* 7, 1-17.
- CRAWFORD, I. Y TANNER, S. (1995): «Bringing it all back home: alcohol taxation and cross-border shopping.» *Fiscal Studies* 16, 94-114.
- CREMER, J., ESTACHE, A. Y SEABRIGHT, P. (1996): «Decentralizing public services: what can we learn from the theory of the firm?» *Revue d'Economie Politique* 106, 37-60.
- DAHLBY, B. (1996): «Fiscal externalities and the design of intergovernmental grants.» *International Tax and Public Finance* 3, 397-412.
- DALHBERG, M. Y JOHANSSON, E. (2002): «On the vote purchasing behaviour of incumbent governments.» *American Political Science Review* 96, 27-47.
- DEVEREUX, M.P., LOCKWOOD, B. Y REDOANO, M. (2008): «Do countries compete over corporate tax rates?» *Journal of Public Economics* 92, 1210-1235.
- DEVEREUX, M.P., LOCKWOOD, B. Y REDOANO, M. (2007): «Horizontal and vertical indirect tax competition: Theory and some evidence from the USA.» *Journal of Public Economics* 91, 451-479.
- DÍAZ-CAYEROS, A., MAGALONI, B. Y WEINGAST, B. (2005): «Tragic brilliance: equilibrium party hegemony in Mexico.» Working Paper, Hoover Institution.
- DREHER, A. (2006): «The influence of globalization on taxes and social policy: An empirical analysis for OECD countries.» *European Journal of Political Economy* 22, 179-201.
- DURANTON, G., GOBILLON, L. Y OVERMAN, H. (2007): «Assessing the effects of local taxation using microgeographic data.» mimeo, University of Toronto, Department of Economics, <http://individual.utoronto.ca/gilles/research.html>.
- EDWARDS, M. Y KEEN, M. (1996): «Tax competition and Leviathan.» *European Economic Review* 40, 113-134.
- ENCHAUTEGUI, M.E. (1997): «Welfare payments and other determinants of female migration.» *Journal of Labor Economics* 15, 529-554.
- ESTELLER-MORÉ, A. Y SOLÉ-OLLÉ, A. (2001): «Vertical income tax externalities and fiscal interdependence: evidence from the US.» *Regional Science and Urban Economics* 31, 247-272.
- 2002: «Tax setting in a federal system: the case of personal income taxation in Canada.» *International Tax and Public Finance* 9, 235-257.
- 2004: «Estabilidad presupuestaria y financiación autonómica.» *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, Monografía Estabilidad Presupuestaria y Transparencia, 173-201.
- 2009: «Preference-matching and decentralization. Evidence from Spain.» Working Paper 2009/2, Institut d'Economia de Barcelona (IEB).
- EUROPEAN COMMISSION (1997): *The package to Tackle Harmful Tax Competition*.
- FAGUET, J.P. (2004): «Does decentralization increase government responsiveness to local needs? Evidence from Bolivia.» *Journal of Public Economics* 83, 867-893.
- FAGUET, J.P. Y SÁNCHEZ, F. (2008): «Decentralization's effects on educational outcomes in Bolivia and Colombia.» *World Development* 36, 1294-1316.
- FELDSTEIN, M. Y WROBEL, M.V. (1998): «Can state taxes redistribute income?» *Journal of Public Economics*, 68, 369-396.
- FIGLIO, D.N., KOLPIN, V.W. Y W. REID (1997): «Do states play welfare games?» *Journal of Urban Economics* 46, 437-454.
- FISMAN, R. Y GATTI, R. (2001): «Decentralization and corruption: evidence across countries.» *Journal of Public Economics* 83, 325-345.
- FREY B. Y EICHENBERGER R. (1996): «To harmonize or to compete? That's not the question.» *Journal of Public Economics* 60, 335-349.
- GALIANI, S., GERTLER, O. Y SCHARGRODSKY, E. (2009): «School decentralization: helping the good get better, but leaving the poor behind.» *Journal of Public Economics* (en prensa).
- GARCÍA-MILÀ, T., GOODSPEED, T. Y MCGUIRE, T. (2001): «Fiscal decentralization policies and subnational government debt in evolving federations.» mimeo, Universitat Pompeu Fabra.
- GARRETT, G. (1995): «Capital Mobility, Trade, and the Domestic Politics of Economic Policy.» *International Organization*. 49, 657-87.
- GEHLBACH, S. (2007): «Electoral institutions and the national provision of local public goods.» *Quarterly Journal of Political Science* 2, 5-25.
- GRAMLICH, E.M. Y LAREN, D.S. (1984): «Migration and income redistribution responsibilities.» *Journal of Human Resources* 19, 489-511.
- GRAY, V. (1973): «Innovation in the States: a diffusion study.» *American Political Science Review* 67, 1174-1185.
- HABIBI, N., HUANG, C., MIRANDA, D., MURILLO, V., RANIS, G., SARKAR, M. Y STEWARD, F. (2001): «Decentralization in Argentina.» Yale Economic Growth Center Discussion Paper 825.

- HAUGHWOUT, A. (1997): «Central city infrastructure investment and suburban house values.» *Regional Science and Urban Economics* 27, 199-215.
- HAUGHWOUT, A. Y INMAN, R.P. (2002): «Should suburbs help their central cities?» *Brookings-Wharton Papers on Urban Affairs*.
- HINES, J. (1996): «Altered states: taxes and the location of foreign direct investment in America.» *American Economic Review* 86, 1076-1094.
- HUFF, D.L., J.M. LUTZ Y SRIVASTAVA, R. (1988): «A geographical analysis of the innovativeness of states.» *Economic Geography* 64, 137-46.
- HUTHER, J. Y SHAH, A. (1998): «Applying a simple measure of good governance to the debate on fiscal decentralization.» *World Bank Policy Research Working Papers* 1894.
- INMAN, R.P. (1988): «Federal assistance and local services in the United States: the evolution of a New Federalist Fiscal order.» en H. Rosen (ed.), *Fiscal Federalism: quantitative studies*, University of Chicago Press, Chicago.
- 2001: «Transfers and bailouts: institutions for enforcing local fiscal discipline.» *Constitutional Political Economy* 12, 141-160.
- 2007: «Federalism's values and the value of Federalism.» *CESifo Economic Studies* 53, 1-39.
- INMAN, R.P. Y RUBINFELD, D.L. (1996a): «The political economy of Federalism.» en D. Mueller (ed.): *Perspectives on Public Choice Theory*, Cambridge University Press, New York.
- 1996b: «Designing tax policy in federalist economies: an overview.» *Journal of Public Economics* 60, 307-334.
- 2005: «Federalism and democratic transition: lessons from South Africa.» *American Economic Review* 95, 39-43.
- JAKUBOWSKI, M. Y TOPINSKA, I. (2009): «Impact of decentralization on public service delivery and equity. Education and Health sectors in Poland.» en Ahmad, E. y Brosio, G. (eds.): *Handbook of Fiscal Federalism*, vol. II, Edward Elgar.
- JIN, H., QIAN, Y. Y WEINGAST, B. (2005): «Regional decentralization and fiscal incentives: Federalism, Chinese style.» *Journal of Public Economics* 89, 1719-1742.
- JOANIS, M. (2007): «Intertwined Federalism: Accountability Problems under Partial Decentralization.» mimeo, University of Toronto.
- JOHANSSON, E. (2003): «Intergovernmental grants as a tactical instrument: some empirical evidence from Swedish municipalities.» *Journal of Public Economics* (en prensa).
- KEEN, M. Y KANBUR, R. (1993): «Jeux sans frontières: tax competition and tax coordination when countries differ in size.» *American Economic Review* 83, 877-892.
- KNIGHT, B. (2002): «State capital taxes and the location of investment. Empirical lessons from theoretical models of tax competition.» mimeo, Brown University.
- 2004: «Parochial interests and the centralized provision of local public goods: evidence from congressional voting on transportation projects.» *Journal of Public Economics* 88, 845-866.
- KORNAI, J., (1986): «The soft budget constraint.» *Kyklos* 39, 3-30.
- KORNAI, J., MASKIN, E. Y ROLAND, G. (2003): «Understanding the soft budget constraint.» *Journal of Economic Literature* 41, 1095-1136.
- KROGSTROP, D. (2008): «Standard tax competition and increasing returns.» *Journal of Public Economic Theory* 10, 547-561.
- LADD, H. F. Y DOOLITTLE, F.C. (1982): «Which level of government should assist the poor?» *National Tax Journal* 35, 323-26.
- LEIGH, A. (2008): «Do redistributive state taxes reduce inequality?» *National Tax Journal* (en prensa).
- LEVINE, P.B. Y ZIMMERMAN, D.J. (1995): «An empirical analysis of the welfare magnet debate using the NLSY.» NBER Working Paper 5264.
- LOCKWOOD, B. (2002): «Distributive politics and the costs of centralization.» *Review of Economic Studies* 69, 313-337.
- LOCKWOOD, B. Y MIGALI, G. (2008): «Did the single market cause competition in excise taxes?» *Warwick Economics Research Working Papers* 847.
- LUTZ, J.M. (1987): «Regional leadership patterns in the diffusion of public policies.» *American Political Quarterly* 15, 387-398.
- MUSGRAVE, R.M. (1959): *The theory of public finance*, McGraw Hill, NY.
- OATES, W.E. (1972): *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich.
- 1999: «An essay on Fiscal Federalism.» *Journal of Economic Literature* 37, 1120-1149.
- 2004: «Toward a second-generation theory of fiscal federalism.» Trabajo presentado en el XI Encuentro de Economía Pública, Barcelona.
- OLSON, M. (1969): «The principle of fiscal equivalence: the division of responsibilities among different layers of government.» *American Economic Review* 59, 479-487.
- OSBORNE, D. (1988): *Laboratories of democracy*, Harvard Business School Press, Boston.
- Peralta, S. (2007): «Budget setting autonomy and political accountability.» mimeo, Universidade Nova de Lisboa.

- PERSSON, T. Y TABELLINI, G. (1996): «Federal Fiscal Constitutions: Risk Sharing and Redistribution.» *Journal of Political Economy* 104, 979-1009.
- PERSSON, T. Y TABELLINI, G. (2000): *Political Economics*, The MIT Press.
- PETTERSON-LINDBOM, P. Y DAHLBERG, M. (2003): «An empirical approach for evaluating soft budget constraints», Working Paper 2003:28, Uppsala University, Department of Economics.
- PRUD'HOMME, R. (1995): «On the dangers of decentralization», *The World Bank Research Observer* 10.
- QIAN, Y. Y WEINGAST, B. (1997): «Federalism as a commitment to preserving market incentives.» *Journal of Economic Perspectives* 11, 83-92.
- REVELLI, F. (2002): «Local taxes, national politics and spatial interactions in English district election results.» *European Journal of Political Economy* 18, 281-299.
- RODDEN, J. (2000): «And the Last Shall Be First: The Political Economy of Federalism and Deficits in Germany.» mimeo, MIT.
- 2002: «The dilemma of fiscal federalism: grants and fiscal performance around the world.» *American Journal of Political Science* 46, 670-687.
- 2006: «The political economy of Federalism.» en B. Weingast (ed.): *Oxford Handbook of Political Economy*.
- RODDEN, J., ESKELAND, G. Y LITVACK, J. (2003): *Macroeconomic Stability in Decentralized Countries: The Challenge of Hard Budget Constraints*, MIT Press.
- ROSE-ACKERMAN, S. (1980): «Risk-taking and reelection: does federalism promote innovation?» *Journal of Legal Studies* 9, 593-616.
- SAAVEDRA, L.A. (1998): «A model of welfare competition with empirical evidence from AFDC», *Journal of Urban Economics* 47, 248-279.
- SALINAS, P. Y SOLÉ-OLLÉ, A. (2009): «Evaluation of the effects of decentralization on educational outcomes in Spain.» Working Papers 2008/1, Institut d'Economia de Barcelona (IEB).
- SALMON, P.G. (1987): «Decentralisation as an incentive scheme», *Oxford Review of Economic Policy* 3, 24-43.
- SEABRIGHT, P. (1996): «Accountability and decentralization in government: an incomplete contracts model.» *European Economic Review* 40, 61-89.
- SHAH, A. (1998): «Balance, accountability, and responsiveness: lessons about decentralization.» *World Bank Policy Research Working Papers* 2021.
- 2006: «Corruption and decentralized public governance.» *World Bank Policy Research Working Papers* 3842.
- SHAH, A. Y THOMPSON, T. (2004): «Implementing decentralized local governance: a treacherous road with potholes, detours, and road closures.» *World Bank Policy Research Working Papers* 3353.
- SHLEIFER, A. (1985): «A theory of yardstick competition.» *Rand Journal of Economics* 16, 319-327.
- SHRODER, M. (1995): «Games the states don't play: welfare benefits and the theory of fiscal federalism.» *Review of Economics and Statistics* 77, 183-191.
- SMART, M. (2006): «Raising taxes through equalization.» *Canadian Journal of Economics* 40, 1188-1212.
- SMITH, P.K. (1991): «An empirical investigation of interstate AFDC benefit competition.» *Public Choice* 68, 217-233.
- SOLÉ-OLLÉ, A. (2003): «Electoral accountability and tax mimicking: the effects of electoral margins, coalition government, and ideology.» *European Journal of Political Economy* 19, 685-713.
- 2006a: «Áreas metropolitanas y efecto desbordamiento.» *Urban Public Economics Review* 6, 191-220.
- 2006b: «Expenditure spillovers and fiscal interactions: empirical evidence from local governments in Spain.» *Journal of Urban Economics* 59, 32-53.
- SOUTHWICK, L. (1981): «Public welfare programs and recipient migration.» *Growth and Change* 12, 22-32.
- SORRIBAS-NAVARRO, P. (2006): «Does central government bailout subcentral governments? Evidence for the Spanish regions.» Documents de Treball 2006/7, Institut d'Economia de Barcelona (IEB).
- SPARER, M.S. Y BROWN, L.D. (1996): «States and the health care crisis: the limits and lessons of laboratory federalism», en R.F. Rich y W.D. White (eds.): *Health policy, federalism and the American States*, Urban Institute Press, Washington DC.
- SPOLAORE, E. (2009): «Federalism, interregional redistribution, and country stability.» en N. Bosch, M. Espasa y A. Solé-Ollé (eds.): *The political economy of interregional fiscal flows: measurement, determinants, and effects on country stability*, Edward Elgar (en prensa).
- STRUMPF, K. (2002): «Does government decentralization increase policy innovation?» *Journal of Public Economic Theory* 4, 207-241.
- TANZI, V. (1995): «Fiscal federalism and decentralization: a review of some efficiency and macroeconomic aspects.» En *World Bank Annual Conference on Development Economics*, World Bank, Washington DC.
- TER-MINASSIAN, T. Y CRAIG, J. (1997): «Control of subnational borrowing», en T. Ter-Minassian (ed.):

- Fiscal federalism in theory and practice*, IMF, Washington, DC.
- TIEBOUT, C.M. (1956): «A pure theory of local expenditure.» *Journal of Political Economy* 64, 416-424.
- TREISMAN, D. (2000): «Decentralization and inflation: commitment, collective action, or continuity?» *American Political Science Review* 94, 937-958.
- 2002: «Decentralization and the quality of government.» mimeo, Department of Political Science, UCLA.
- VOLDEN, C. Y SHIPAN, CH.R. (2006): «Bottom-up federalism: the diffusion of antismoking policies from U.S. Cities to States.» *American Journal of Political Science* 50, 825-843.
- VON HAGEN, J. Y EICHENGREEN, B. (1996): «Federalism, fiscal restraints and European Monetary Union.» *American Economic Review* 86, 134-138.
- WALKER, J.L (1969): «The diffusion of innovation among the American states.» *American Political Science Review* 63, 880-899.
- WEINGAST, B. (2008): «Second generation fiscal federalism: implications for decentralized democratic governance and economic development.» mimeo, Stanford University.
- WEINGAST, B., SHEPSLE, K. Y JOHNSEN, CH. (1981): «The political economy of benefits and costs: a neoclassical approach to distributive politics.» *Journal of Political Economy* 89, 642-664.
- WIBBELS, E. (2000): «Federalism and the politics of macroeconomic policy and performance.» *American Journal of Political Science* 44, 687-702.
- WILDASIN, D.E. (1991): «Income redistribution in a common labor market.» *American Economic Review* 81, 757-774.
- 1997: «Externalities and bailouts: hard and soft budget constraints in intergovernmental fiscal relations», mimeo, University of Kentucky.
- 2004: «The institutions of federalism: toward an analytical approach», *National Tax Journal* 57, 247-274.
- WILSON, J.D. (1986): «A theory of interregional tax competition.» *Journal of Urban Economics* 19, 296-315.
- 1999: «Theories of tax competition.» *National Tax Journal* 52, 269-304.
- 2005: «Tax competition in a federal setting.» mimeo, Michigan State University.
- WORLD BANK (1999): *World Development Report: entering the 21st century*. Oxford University Press.
- ZHURAVSKAYA, E. (2000): «Incentives to provide local public goods: Fiscal Federalism Russian style.» *Journal of Public Economics* 76, 337-368.
- ZODROW, G. Y MIESZKOWSKI, P. (1986). «Pigou, Tiebout, property taxation, and the underprovision of local public goods.» *Journal of Urban Economics* 19, 356-370.