

El modelo teórico Musgrave-Oates sobre el federalismo fiscal: Un análisis crítico

X. Álvarez Corbacho

Departamento de Economía Aplicada
Universidad de Santiago

Analizar críticamente los elementos básicos y juicios valorativos del modelo normativo de Musgrave-Oates sobre la llamada descentralización fiscal óptima, constituye el objetivo central del presente trabajo. La importancia que tiene el reflexionar detenidamente sobre este modelo normativo específico viene dada, tanto por su acentuada difusión entre los profesionales de la economía, como sobre todo, por su aceptación implícita y muy generalizada en el mundo académico y político institucional español. Se pretende demostrar que seguir insistiendo en la bondad y posibilidades aplicativas de los principios y conclusiones elaboradas por R.A. Musgrave y W.E. Oates referente a la construcción de un sistema de Haciendas múltiples y de su correspondiente aplicación funcional, constituye de hecho un factor que mixtifica y confunde la propia realidad económica y política de las finanzas públicas en los países con un capitalismo avanzado.

El concepto de Estado (neutral, exógeno, fielmente funcionalista) es cuestionado por su ingenuidad conceptual incluso por la economía convencional, que introduce nuevas variables significativas (partidos políticos, las burocracias, grupos de interés fiscal) que tratan de explicar más positivamente la actividad económica del Sector Público.

Estas nuevas aportaciones económicas (teorías constitucionalistas y funcionalistas) siguen sin incorporar el conflicto social y las relaciones de poder político y económico, tan profundamente desiguales en las sociedades occidentales. Y tampoco consideran al proceso de acumulación como elemento estructural clave en la interpretación de acciones que integran la actividad del Sector Público.

El concepto de sociedad, mera colección de individuos asociales con naturaleza permanente, proyecta un impacto ideológico y consecuencias legitimadoras, como señala Rowthorn, al reducir el sistema económico a un mecanismo exógeno, estable y de capacidad autorreguladora. Determinados hechos económico-sociales como el desempleo, el monopolio, el déficit público, el desarrollo desigual son considerados desviaciones del sistema respecto a posiciones de equilibrio de mercado, aspectos secundarios que tendrán solución manipulando correctamente las variables

O Modelo teórico Musgrave-Oates sobre o federalismo fiscal: Unha análise crítica

X. Álvarez Corbacho

Departamento de Economía Aplicada
Universidade de Santiago

I.— Introducción

Analizar críticamente os elementos básicos e xuícios valorativos do modelo normativo de Musgrave-Oates sobre a chamada descentralización fiscal óptima, constitúe o obxectivo central do presente traballo (1). A importancia que ten o reflexionar detidamente sobre este modelo normativo específico ven dada, ó noso xuício, tanto pola súa acentuada difusión entre os profesionais da economía, coma sobre todo pola súa aceptación implícita e moi xeralizada no mundo académico e político-institucional español. Pensamos que non estaremos moi equivocados, se afirmamos que máis do 90% da literatura económico-financiera producida ou publicada no noso país durante os últimos anos e relacionada co tema, acepta no fundamental (ou alomenos non o rexeita explicitamente), o enfoque normativo e funcionalista de ámbolos autores americanos.

- (1) Denominamos modelo normativo Musgrave-Oates sobre a descentralización fiscal, o conxunto de principios, conceptos, argumentos e conclusións teóricas que ámbolos profesores das Universidades de Harvard e Princeton, respectivamente, desenvolven sobre o tema nos seus principais traballos académicos. Véxase sobre todo de R.A. Musgrave: *The Theory of Public Finance*, McGraw Hill, 1959 (traducción castelá, *Teoría de la Hacienda Pública*, Ed. Aguilar, Madrid, 1969); *Fiscal Systems*, Yale University Press, 1969 (traducción castelá, *Sistemas Fiscales*, Ed. Aguilar, Madrid, 1973); *Public Finance in Theory and Practice* (en colaboración con P.B. Musgrave), McGraw Hill, 1977 (2.ª ed.); «Theories of Fiscal Federalism» en *Public Finance*, vol. XXIV, 4, nº 1969 (traducción castelá en *Hacienda Pública Española*, n.º 35, 1975); *Essays in Fiscal Federalism* (ed.), The Brookings Institution, Washington, 1965; «Approaches to a Fiscal Theory of Political Federalism», en National Bureau of Economic Research, *Public Finances, Needs, Sources and Utilization*, Princeton University Press, 1961; «Provision for social goods», en J. Margolis e H. Guitton (eds.), *Public Economics*, Macmillan, Londres, 1969 (traducción castelá en *Revista española de Economía*, n.º 1, 1972; *Revenue sharing. A critical view*, en *Financing state and Local Government*, The Federal Reserve Bank of Boston, 1970 (traballo realizado en colaboración con A.M. Polinsky e traducido en *Hacienda Pública Española*, n.º 35, 1975). De W.E. Oates destacaremos, *Fiscal Federalism* Harcourt Brace Jovanovich, Nueva York, 1972 (traducción castelá, *Federalismo Fiscal*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977); «The Theory of Public Finance in a Federal System», en *Canadian Journal of Economics*, n.º 1, 1968; «Automatic» Increases in Tax Revenues. The Effect on the Size of the Public Budget», en *Financing the new federalism: revenue sharing, conditioned grants and taxation*, The John Hopkins University Press, 1975; «The Effects of Property Taxes and Local Spending on Property Values: An Empirical Studies of Tax Capitalization and the Tiebout Hypothesis», en *Journal of Political Economy*, vol. 77, 1969; «The Effects of Property Taxes and Local Public Expenditures on Property Values», en *Journal of Political Economy*, vol. 78, 1970; os traballos en colaboración con D.F. Bradford. «The analysis of revenue sharing in the new approach collective fiscal decisions», en *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 85, 1971 e «Toward a Predictive Theory of Intergovernmental Grants», en *American Economic Review*, vol. 61, 1971 (ambos traducidos no libro colectivo *Financia-*

adecuadas. No se ven como manifestaciones propias, estructurales e inherentes a la dinámica del capitalismo en su fase actual de desarrollo histórico. Existe un segundo impacto legitimador del enfoque individualista donde la producción se considera como un proceso social o natural donde unos inputs se combinan entre sí y se transforman en outputs para el mercado. La recompensa que obtienen los diversos factores productivos está asociada al sacrificio o abstinencia.

Resulta perfectamente claro y comprensible que, según sea el diagnóstico que se haga de las claves explicativas y causales del paro, la inflación o la distribución actual de la renta, así será después la orientación de las políticas económicas derivadas para intentar su corrección.

La contribución que sobre esta cuestión hace A. Casahuga pone de manifiesto la impotencia del modelo normativo musgraviano para asignar las competencias que debieran tener los diversos niveles de gobierno. Al identificar y confundir los *objetivos o funciones* económicas con las *competencias* de los distintos centros políticos decisivos, la teoría de Musgrave-Oates sobre la descentralización fiscal se convierte en un discurso académico que resulta poco operativo en la práctica. Solamente en el caso irreal, donde cada decisión de política económica tuviese una dirección unicausal, a los efectos de conseguir un solo objetivo, sin incidencia para nada en los demás, se podría hablar de utilidad o de capacidad resolutoria del modelo.

Una segunda aportación de A. Casahuga demuestra la dimensión tautológica e inválida del Teorema de la descentralización defendido por Oates como uno de los pilares de la «Teoría del federalismo fiscal». Como explica este autor «Si el suministro descentralizado es eficiente entonces resulta materialmente imposible que el suministro centralizado pueda conseguir una mayor eficiencia que el suministro descentralizado. En el mejor de los casos, el suministro centralizado será también eficiente».

El profesor Domínguez del Brio, basándose en la naturaleza de los bienes mixtos y en anteriores aportaciones de Buchanan y Pauly, niega la validez universal de las soluciones propuestas por Musgrave-Oates, defendiendo la necesidad de un arbitraje cooperativo entre administraciones para lograr de un modo eficiente la provisión de bienes y servicios públicos.

Sin embargo, la dimensión más insatisfactoria y actualmente quebrada desde nuestro punto de vista a este «funcionalismo en tres dimensiones» del modelo de Musgrave-Oates, lo constituye su énfasis tradicional en el enfoque Keynesiano para la comprensión de los problemas estabilizadores de la economía actual.

Nas páxinas que seguen a continuación, intentaremos precisar e resumir aquelas obxeccións que á nós nos parecen máis significativas e interesantes sobre esta concreta problemática fiscal, a fin de poder demostrar despois que seguir insistindo na bondade e posibilidades aplicativas dos principios e conclusións elaborados por R.A. Musgrave e W.E. Oates referente á construción dun sistema de Facendas múltiples e da súa correspondente aplicación funcional, constitúe de feito un factor que mixtifica e confunde —máis que aclara e abre luces— a propia realidade económica e política das finanzas públicas nos países cun capitalismo avanzado.

II.— O modelo normativo Musgrave-Oates: Principios básicos e principais conclusións

Sintetizar, pois, os principios que inspiran as conclusións alcanzadas polo modelo normativo de Facendas múltiples Musgrave-Oates, non parece, por coñecida, unha tarefa realmente difícil. Trataríase de ordenar outra vez as súas ideas centrais en torno ós seguintes puntos:

1. A actividade económica do Estado materializada a través do Sector Público, ten por obxectivo principal nas economías de mercado a realización práctica de tres grandes funcións: a) *Función asignativa*; consistente na prestación pública de determinados bens e servicios que, debido ás súas peculiares características técnicas, non poden ser ofertados polo mercado ou este faríao dun modo ineficiente. A función asignativa estatal inclúe tamén unha vixilancia continuada, coa adopción de medidas axeitadas ó caso, tendente a favorecer e mellorar a libre concorrència e o equilibrio competitivo nos factores productivos e distributivos da economía; b) *Función redistributiva*, ten por obxecto mellora-la distribución social da renda e da riqueza derivada, sen ningún contido ético, das forzas que operan no mercado. Os instrumentos a utilizar para a consecución deste obxectivo poden ser variados, ocupando a política fiscal un lugar destacado entre os mesmos, e c) *Función estabilizadora*, orientada cara á búsqueda dunha plena ocupación dos recursos productivos, paliando no posible as oscilacións cíclicas ocasionadas por unha taxa de crecemento económico desexada e evitando, polo tanto, os perniciosos efectos dos desequilibrios no emprego, os precios e a balanza exterior (2).

2. A aproximación ós fenómenos financeiros derivados do proceso de ingresos e gastos públicos, efectúase desde unha óptica individualista que a súa vez aséntase e complementa nos xuícios de valor paretianos. É dicir, que dada unha distribución da renda e da riqueza, a

ción de las Autonomías, Ed. Blume, Madrid, 1975); «The rising cost of Local Public Services: some evidence and reflections» (en colaboración con D.F. Bradford e R.A. Malt), en *National Tax Journal*, vol. 22, 1969; «Grupe Size and the Output of Public Goods: Theory and Application to state Local Finance in the United States», en *Public Finance*, n.º 25, 1970; «The changing structure of intergovernmental fiscal relations» en H.C. Recktenwald (ed.), *Secular Trends of the Public Sector*, Proceedings of the 32nd Congress and the IIPF, Edimburgo, 1976; «El Federalismo financiero en la teoría y en la práctica. Posible aplicación a la Comunidad Europea», en *Cuadernos del Centro de Estudios Fiscales sobre Comunidades Europeas*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979.

(2) R.A. Musgrave. *Teoría de la Hacienda Pública*, op. cit. cap. 1; E. Oates. *Federalismo Fiscal*, op. cit., páx. 17.

El diagnóstico y tratamiento que la teoría del federalismo fiscal hace sobre los agudos fenómenos de la crisis actual no suele ser considerado ya muy útil para autores considerados Keynesianos.

En el contexto teórico Keynesiano de inflación de demanda es donde el modelo de Musgrave-Oates analiza y defiende, en términos de eficiencia económica, su posición de centralizar básicamente la utilización de la política estabilizadora.

Una cosa es no menospreciar los efectos reales que producen las políticas fiscales de las Haciendas subcentrales en la demanda global de la economía, y otra muy distinta aceptar que la inflación de demanda Keynesiana sirva para explicar las permanentes tensiones alcistas de la crisis actual. En la actualidad los post-Keynesianos ponen su énfasis en precisar que nos encontramos ante una inflación de costes o más bien ante una «nueva inflación». En esta línea está el profesor Kaldor que indica como debido al «efecto imitación» se tiende a que la subida salarial se generalice en todos los sectores con una productividad inferior a los sectores avanzados donde comienza esta subida. Al ser superior el ritmo de crecimiento de los salarios respecto de la productividad general del sistema caen los beneficios empresariales y deprime posteriormente la producción. La inflación es el recurso primario que tienen los empresarios para evitar la caída de rentabilidad. La crisis mundial de la energía y materias primas ha fortalecido esta explicación. En la actualidad económica la OCDE formula las políticas de saneamiento o de ajuste global y «las políticas de ajustes positivos» que se alejan del modelo normativo de Musgrave-Oates.

Para estos autores, pues, la inflación juega un papel tan fundamental como contradictorio, pues hace de colchón amortiguador ante la disminución en la tasa de beneficios privados. La inflación finalmente, al sobrepasar unos ciertos límites, es un factor agravante de la crisis económica, que llega a afectar a la inversión, al empleo e incluso a la estabilidad social. Combatir la inflación pasa a ser el objetivo prioritario de los gobiernos occidentales.

En nuestra opinión no parece muy correcto, dada la naturaleza compleja, antagónica y conflictiva de las sociedades de capitalismo avanzado, atribuir la culpa o responsabilidades de la inflación ni a los salarios ni a las distintas clases y grupos sociales que se disputan un incremento participativo en la producción nacional. La inflación crónica es un conflicto estructural inherente a la naturaleza y dinámica de los países capitalistas avanzados.

Pensamos que intentar explicar el contenido y la consecuencias de la crisis a través de una pugna por el reparto del excedente dentro de la esfera de la distribución, en términos

demanda agregada dos bens públicos ten a súa orixe case sempre na estrutura de preferencias subxectivas dos consumidores individuais que integran a comunidade, permitindo ademais os criterios valorativos de Pareto realizar comparacións parciais entre as posibles asignacións dos recursos, con incidencia non ben-estar individual, para poder situarse finalmente nun estado «óptimo» asignativo. Supoñendo que se dan as condicións restrictivas que rodean o modelo de competencia perfecta, o equilibrio alcánzase cando para cada ben público a suma das relacións marxinais de sustitución de tódolos consumidores é igual ó custo marxinal da súa provisión, condición que, como se sabe, é diferente á esixida para os bens privados, pois nestes o equilibrio está asociado á *igualdade* entre as relacións marxinais de sustitución dos individuos que a súa vez teñen que ser igual ó custo marxinal.

As institucións políticas que deciden a provisión destes bens e servizos públicos —variables externas ó sistema económico no modelo teórico— deben polo tanto organizar a súa actividade para lograr satisfacer ó máximo as preferencias subxectivas dos consumidores e aproximar así o nivel e a estrutura presupostaria ás posicións de eficiencia óptima— paretianas. Outra cousa é, dende logo, que a práctica presupostaria habitual se diferencia das pautas deseñadas polo modelo, sobre todo polas vicisitudes asociadas ó problema do «free-rider» ou a provisión dos chamados «bens preferentes» (3).

3. O seguinte problema que aborda o tantas veces citado modelo, se relaciona co estudio do tipo de organización do Sector Público que permita realizar, do modo máis satisfactorio posible, as anteriores funcións asignativas, redistributivas e de estabilización no contexto dun sistema de Facendas múltiples. Ou expresado noutros termos: o estudo interérase pola posibilidade de atopar unha resposta razonada ás seguintes interrogantes: ¿Que niveis de goberno aseguraría un maior éxito na materialización das funcións básicas do Sector Público? ¿Quen debe protagonizar preferentemente as funcións asignativas, redistributivas e estabilizadoras? ¿Son estas funcións unívocas ou exclusivas dun nivel concreto de goberno ou polo contrario poden ser compartidas por centros de decisión distintos? (4).

O modelo normativo Musgrave-Oates chega neste sentido á unhas conclusións bastante defidas, non sen antes incorporar na análise elementos da chamada «Nova Economía do Ben-Estar» e complementar-se coa teoría dos bens públicos samuelsoniana (5). Tamén introduce as aportacións de Ch. M. Tiebout sobre as emigracións interxurisdiccio-

(3) R.A. Musgrave. *Teoría de la Hacienda Pública*, op. cit. páx. 11 e capítulo 4.º, W.E. Oates *Federalismo Fiscal*, op. cit., páxs. 56-58.

(4) W.E. Oates. *Federalismo Fiscal...*, op. cit., páxs. 17-18; R.A. Musgrave, op. cit., páxs. 186-1888.

(5) Véxase, P.A. Samuelson, «The Pure Theory of Public Expenditure», en *The Review of Economics and Statistics*, Novembro 1954 (traducción ó castelán en *Hacienda Pública Española*, n.º 5, 1970); «Diagrammatic Exposition of the Theory of Public Expenditure», en *Review of Economics and Statistics*, Novembro 1955. (Traducción ó castelán en *Hacienda Pública Española*, n.º 5, 1970); «Aspects of Public Expenditure Theories», en *Review of Economics and Statistics*, Novembro 1958); «Pitfall in the Analysis of Public Goods» en *Journal of Law and Economics*, Outubro 1969; «Pure Theory of Public Expenditure and Taxation», en Margolis-Guitton (ed.) *Public Economics*, Macmillan. Londres, 1969 (existe traducción ó castelán en *Hacienda Pública Española*, n.º 5, 1970).

básicamente de casualidad lineal, sin introducir de forma explícita en el análisis el papel sustantivo que tiene la dimensión y estructura del capital constante en el proceso productivo, además de su propia conflictividad social, representa dejar a un lado parte de lo fundamental del problema de la crisis. En este sentido comprendemos la teoría marxiana de la caída tendencial de la tasa de ganancia, en cuanto explicación integral y abierta de un proceso acumulativo e histórico, dialéctico.

Esta teoría permite:

a) La teoría que explica la caída tendencial de la tasa de ganancia hay fuerzas (concurrentes, desarrollo tecnológico, etc) que empujan constantemente a realizar aumentos en la composición orgánica del capital, y hay otros vectores contrarios (aumentando la intensidad de la explotación, acceso a nuevos mercados laborales, papel económico del Estado...). El resultado es incierto e incluso da lugar a que se invierta la tendencia estructural.

b) El conflicto entre la fuerza de trabajo y los diversos capitales por incrementar su participación en la renta nacional da origen a la espiral precios-salarios. Las tensiones que se pueden originar en el ámbito de la producción para aumentar la tasa de plusvalía (absoluta y relativa) se expanden a la esfera de la distribución existiendo también contratendencia.

c) El Estado de las actividades intervencionistas de corte Keynesiano destinadas al control y dirección de la demanda agregada, se asiste en la actualidad a una planificación más acusada, a medio y largo plazo, de políticas públicas diversas que intentan ayudar con eficacia y de múltiples formas a la rentabilidad del sector privado. Esta actitud se manifiesta en una disminución o calidad de los servicios sociales o en una mayor y permanente presión fiscal sobre las rentas salariales.

d) Concebir el proceso de acumulación como una dinámica contradictoria, nos conduce también a centrar nuestra atención en la capacidad de las crisis para poner las bases de una acumulación renovada después de agotado el modelo anterior.

Todo ello nos permite analizar la crisis española, donde detrás de los graves fenómenos actuales que padecemos están las tendencias a la sobreinversión o a la subutilización de los recursos de capital disponible y que por otro lado inciden fuertemente sobre la tasa de beneficios, el desempleo, la inflación y sobre los acentuados déficits presupuestarios y de la balanza exterior de los últimos años.

Parece evidente, pues, que las políticas estabilizadoras y redistributivas, planteadas en el estilo más convencional, tienen unos límites bien concretos dentro de un modo de producción que entraña una lógica conflictiva y unas tendencias estructurales hacia la desigualdad.

nais (6) e dende logo apóiase na teoría keynesiana do intervencionismo estatal para acadalo control e a orientación da demanda agregada (7).

4. As conclusións que acabamos de mencionar serven finalmente, para orientar a descentralización da actividade financeira baixo unha serie de principios xenéricos:

a) *O principio da redistribución centralizada.* Significa que o nivel central de goberno posúe vantaxes comparativas para a realización eficaz das políticas redistributivas de renda e riqueza, pola adscripción e manexo de figuras impositivas progresivas, e sobre todo, porque no seu ámbito territorial de goberno evítanse as distorsións ocasionadas á causa de mobilidade dos contribuíntes e do capital.

b) *O principio da estabilización centralizada.* Por parecidas razóns de vantaxes comparativas na manipulación das variables máis significativas (oferta monetaria, débeda pública, encaixe bancario, tipos de interese, dimensión presupostaria, etc.) para acadalos fins da política económica xeral (estabilización e crecemento), estas funcións deben ser realizadas tamén polas autoridades centrais. Atribuí-la función estabilizadora ós niveis subcentrais da actividade financeira, podería dar lugar á efectos contraproducentes que restarían eficacia ós obxectivos perseguidos a través de programas procíclicos ou exportando ás súas accións ás comunidades veciñas (8).

c) *O principio relativo á centralización na asignación dos recursos.* Indícanos que a provisión de bens e servizos públicos en termos de eficiencia óptimo-paretiana, constitúe unha tarefa compartida entre a Facenda central e as Facendas descentralizadas. As autoridades centrais deben de subministrarllos niveis eficientes daqueles bens colectivos «puros», que son máis ben reducidos, pero cuns beneficios que se estenden a todo o territorio da súa xurisdicción, mentres que os niveis descentralizados de goberno deben subministrar tódolos bens e servizos cunha dimensión espacial, en canto a beneficios, máis reducida. As vantaxes e os inconvenientes de todo isto son moi claras. Auméntase a eficiencia económica ó axustarllos niveis de consumo dos bens públicos ás diversas preferencias das colectividades, potencianse as innovacións na oferta á través das competencias interxurisdiccionais e conséguense tamén unha maior racionalidade na provisión dos bens ó vincular sempre os custos dos programas públicos coa súa financiación por medio dos impostos (9).

(6) Ch.R. Tiebout, «A Pure Theory of Local Expenditure», en *Journal of Political Economy*, n.º 44, 1956 (traducido ó castelán en *Hacienda Pública Española*, n.º 50, 1978); «An Economic Theory of Fiscal Decentralization», en *Public Finance: Needs, sources and utilization*, op. cit. páxs. 76-78 (traducido ó castelán en *Hacienda Pública Española*, n.º 35, 1975).

(7) A bibliografía sobre a Política Fiscal de corte keynesiano é rica e abundante, podendo encontrarse facilmente en calquer manual convencional de Facenda Pública. A título de exemplo véxase, R.A. Musgrave, *Teoría de la Hacienda Pública*, op. cit., parte 4.ª, B.P. Herber, *Hacienda Pública Moderna*, Inst. de Estudios Fiscales, 1975, páxs. 591 e ss.; A.T. Peacock e G.K. Shaw, *The Economic Theory of Fiscal Policy*, George Allen and Unwin Ltd. 1971.

(8) A.H. Hansen e H.S. Perloff, *State and Local Finance in the National Economy*, Norton and Company, Nueva York, 1944.

(9) W.E. Oates, *Federalismo Fiscal*, op. cit., páx. 31.

En lo que respecta al concepto de eficiencia óptimo-paretiana, el mercado de competencia perfecta es un mecanismo «eficiente» que distribuye los recursos entre los agentes económicos de tal forma que proporciona a la colectividad el máximo bienestar social.

Por otro lado, la escuela de pensamiento económico neoclásico precisa que los modelos restrictivos e idealizados no pretenden describir la realidad sino que se ofrecen como un punto de partida de contenido analítico para discutir esa realidad. Hay que observar las *desviaciones* (de carácter conductista o técnico) existentes entre la realidad social y la situación idealizada para poder efectuar los ajustes desde una perspectiva paretiana.

El profesor S.K. Nath afirma que los juicios de valor que entraña el concepto de optimalidad de Pareto justificados en base a ser unos valores «ampliamente aceptados» o «genéricos» no ofrece mucha consistencia a la disección analítica, puesto que lo considerado ampliamente aceptado está variando constantemente. Considerar al consumidor como juez de su bienestar es contradictorio con los niveles de información disponibles. Pero la disconformidad es mayor cuando se afirma que una política económica específica puede normalmente aumentar el nivel de vida o el bienestar de un grupo social sin alterar el que mantienen otros grupos o personas; las ganancias que obtienen unos están generalmente en función de la pérdidas potenciales de bienestar de otros.

Existen objeciones que se hacen al óptimo de Pareto desde el plano redistributivo por su defensa del *statu quo*. El proceso de optimización económica comienza siempre considerando como dada la estructura de precios y salarios, los cuales, vía demanda agregada, dependen a su vez de la distribución de la renta y de la riqueza existentes. Diferentes distribuciones iniciales conducirán a diversas situaciones económicas óptimas. La Teoría del bienestar paretiano no provee ninguna base para decidir cuál es la distribución de la renta y la riqueza óptima.

Respecto al concepto de eficiencia tecnológica, éste encierra juicios de valor y supuestos de partida que deben explicitarse (por ejemplo, perfecto conocimiento de los avances técnicos, total movilidad de los factores productivos,...) lo que viene a complejizar la argumentación tradicional sobre todo en los países menos desarrollados.

Además una rápida sustitución de instalaciones por otras de más avanzada tecnología puede contradecir la conducta empresarial de minimizar los costes, y porque una dinámica que se orienta a presionar la expansión de la frontera tecnológica, puede entrar en conflicto con otras condiciones paretianas al ser necesario hacer imperfecto el propio mercado de bienes de consumo.

Estas son, sistematizadas e moi resumidas, as principais ideas que se derivan do modelo normativo que estamos analizando e que, quizás pola súa sencillez, acadaron unha grande difusión en determinados círculos académicos e profesionais. Evidentemente que tamén existen outros problemas importantes de natureza máis técnica no federalismo fiscal plantexados por ditos autores, como son a exportación de tributos, as externalidades, a mobilidade do capital, as transferencias interxurisdiccionais, etc., pero todos eles derivanse ou están asociados á estas mesmas ideas centrais. A discusión académica posterior parte xeralmente deste marco conceptual e metodolóxico, se ben, en base a posicións ideolóxicas diversas sobre os contidos da descentralización da actividade financeira, asístese as veces a certos debates sobre se en determinadas circunstancias un nivel concreto de goberno debería ter maior ou menor capacidade funcional da que sinala o modelo teórico de Musgrave-Oates.

A nosa reflexión sobre o tema vómola a estruturar a continuación da seguinte maneira. Partiremos dunhas consideracións de carácter xeral sobre a concepción da realidade social e política que subxace no modelo descentralizador, para deternos despois nos aspectos metodolóxicos e funcionais referentes á distribución resultante entre os diferentes niveis de goberno. Finalmente, cuestionaránse tamén determinados elementos conceptuais xa máis concretos e parciais, como son os xuícios de valor paretianos ou a utilización do principio do beneficio para distribuí-las cargas tributarias, que despois de todo resultan dunha importancia capital para sostener todo o edificio teórico desta descentralización fiscal e administrativa da actividade financeira.

III.— Consideracións críticas e insuficientes do modelo Musgrave-Oates

A) De carácter xeral

Como acabamos de enunciar, as consideracións críticas de carácter xeral ás teorizacións económicas e normativas da descentralización fiscal en Musgrave e Oates, vómolas a formular aquí e agora en dúas direccións que consideramos sempre básicas e prioritarias. Trátase de traducir e clarificar o mellor posible as concepcións teóricas que sobre o *Estado* e a *sociedade* subxacen e están continuamente presentes no modelo de referencia.

No que respecta ó Estado, entendido como articulación institucional específica onde se materializan os procesos políticos, o enfoque normativo musgraviano resulta contundente na súa simplicidade. Xa indicamos noutro lugar que as institucións públicas e os procesos de decisión presupostaria son tratados por estes autores como factores ou elementos esóxenos ó sistema económico, factores que deberán esforzarse sempre en realizar un axuste o máis perfecto posible ás demandas que efectúan os individuos da colectividade segundo uns criterios proporcionados pola economía do ben-estar paretiana (9 bis). Naturalmente, reconécese tamén toda unha serie de problemas técnicos e

(9 bis) X. Álvarez Corbacho, «Estado y Hacienda Pública: algunas consideraciones críticas al saber convencional», en *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, n.º 177, Madrid, 1985.

Respecto de la función de bienestar social, la Nueva Economía del Bienestar parte del hecho de que la función de bienestar social (FBS) se define en base a las funciones de utilidades individuales, que no se pueden conocer y por lo tanto sólo tiene una comprensión formal. Las decisiones políticas en los países avanzados de occidente que buscan un mayor beneficio social se fundamentan en unas FBS específicas y bien definidos objetivos sociales a conseguir. Cuando el valor de estas explícitas y realistas FBS estamos en una *situación de óptimo relativo* que no se corresponde con el paretiano y ello porque estas FBS están delimitadas por las condiciones empíricas que rodean a los instrumentos empleados en la construcción de los mencionados objetivos sociales.

J.K. Galbraith se preguntaba por qué la sociedad norteamericana, caracterizada por un dinamismo productivo que tendía al oligopolio y consecuentemente a la concentración del poder económico, seguía aferrada a una teoría económica basada en la competencia perfecta que resultaba cada vez más obsoleta — y que además condenaba al monopolio — a la hora de explicar la naturaleza y el comportamiento del mundo de los negocios. La competencia perfecta representa un magnífico mecanismo para eliminar y legitimar el siempre espinoso problema del poder.

Si resulta obvio e indiscutible que la dinámica interna del capitalismo se fundamenta en un proceso complejo de concentración y centralización del capital, acelerado en los tiempos de crisis por medio de reestructuraciones que se hacen al amparo y estímulo del Estado, no parece muy congruente el seguir manteniendo una teoría económica que trate estos problemas como «secundarios» o como «imperfecciones del mercado», exigiendo además del Estado acciones teóricas totalmente opuestas a lo que es su práctica habitual.

El modelo normativo Musgrave-Oates define la distribución de las cargas tributarias que financian la provisión de servicios públicos en base al principio de beneficio. El principio del beneficio tenía una dimensión tradicional e histórica asociada a la teoría contractual del Estado protector, pero en la actualidad su versión tiende a fundamentarse en estrictos términos de *quid pro quo* (condición de equilibrio). La distribución de las cargas fiscales debería estar en función de los beneficios recibidos y de lo que se está dispuesto a pagar por ellos.

En su concreción práctica, el principio de beneficio se le pretende legitimar en base a la simple *coincidencia personal* entre los contribuyentes (financiadores) y los consumidores (beneficiarios) de los servicios públicos locales así como en concretar de alguna forma este beneficio.

Pensamos que los sistemas tributarios au-

doutra natureza que impiden a correspondencia perfecta entre as decisións fiscais e as preferencias subxectivas dos consumidores (natureza dos bens públicos, comportamento «free-rider», externalidades, etc.), pero isto non é obstáculo —dise para seguir deseñando modelos teóricos normativos do proceso político fundamentados en demandas individuais e que teñen un carácter optimizador (10).

Como a nosa concepción da natureza e papel do Estado capitalista xa foi exposta nas súas grandes liñas en traballos anteriores, excusámonos agora de facer reiteracións innecesarias sobre a exigua validez teórica que para nos teñen as ideas que acabamos de expoñer, sobre todo cando con elas se pretende determina-las variables claves que proporcionan unha comprensión dos fenómenos políticos asociados á actividade económica e financeira no mundo real (10 bis).

Neste sentido, quizás conveña insistir de novo inda que sexa brevemente, como mesmo dende o mesmo paradigma da economía convencional esta visión do Estado e do político vai perdendo forzosamente credibilidade teórica, ó cuestionar non soamente a súa inxenuidade conceptual senón tamén por introducir novas variables significativas que tratan de explicar máis positivamente a actividade económica do Sector Público. Así, o recoñecemento explícito do papel que xogan os partidos políticos, as burocracias e os denominados grupos de interese fiscal para utilizar a terminoloxía do propio profesor Musgrave (11), constitúe ó noso xuício un avance notable e enriquecedor na comprensión dos fenómenos públicos, ó mesmo tempo que pon tamén de manifesto a desconsideración e o alonxamento destes novos enfoques de corte positivista con respecto ó modelo normativo que analizamos, onde o proceso político segue asumindo a función de maximizalo ben-estar social recorrendo para isto ás regras de comportamento óptimas que proporciona a economía do ben-estar paretiano.

Dende o noso punto de vista, o máis insatisfactorio destas novas aportacións económicas, desenvoltas basicamente pola Escola de Vir-

(10) Véxase sobre todo R.A. Musgrave, *Teoría de la Hacienda Pública*, op. cit., pág. 11 e W.E. Oates *Federalismo Fiscal*, op. cit., capítulos I e II, inda que esta idea está sempre no conxunto da súa obra.

(10 bis) Véxase X. Álvarez Corbacho, «Algunas dimensiones conceptuales del Estado Capitalista», en *Zona Abierta*, n.º 30, 1984.

(11) Sobre estas cuestións véxase entre outros: A. Downs, *Economic Theory of Democracy*, Harpen and Row, 1957 (traducción castelá por Ed. Aguilar); G. Tullock, *The Politics of Bureaucracy*, Public Affairs Press, Washington, 1965; J.M. Buchanan e G. Tullock, *The Calculus of Consent*, Ann Arbor Paperback-University of Michigan, 1962 (traducido ó castelán por Ed. Espasa-Calpe); A.W. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine-Atherton, Chicago, 1971. Tamén véxanse os artigos de A. Down, «Una teoría económica de la acción política en una democracia» (1957); J.M. Buchanan, «Democracia y Duopolio: una comparación de modelos analíticos» (1968); P. Tullock, «Un modelo algebraico sencillo de intercambio de votos» (1970); D.A. Wittman, «Los partidos como maximizadores de utilidad» (1973); W.C. Bush, «Algunos aspectos preocupantes del empresario político» (1975); H. Daudt e D.W. Rae «El contrato social y los límites a la regla mayoritaria» (1978); R.E. Wagner «Grupos de presión y empresarios políticos» (1966); P. Bernholz, «Grupos de presión dominantes y partidos sin poder» (1977), todos ellos recopilados en *Democracia y Economía Política*, de A. Casahuga (ed.). Instituto de Estudios Fiscales, 1980. Do mesmo autor, véxase «Hacia una teoría económica de la burocracia», en la sección *Documentos*, de *Hacienda Pública Española*, n.º 52, 1978; R.A. Musgrave «Theories of Fiscal Crisis: An Essay in Fiscal Sociology», en *The Economics of Taxation* Ed. Brookings Institution. Washington 1980.

tonómicos y locales establecidos y protagonizados hoy por los correspondientes órganos legislativos o político-administrativos, nada o muy poco tienen que ver, en sus aspectos más fundamentales, con los modelos teóricos elaborados por la escuela del pensamiento económico marginalista.

Cuando se pretende averiguar con rigor y seriedad empírica el contenido y las motivaciones que fundamentan los diferentes programas de ingresos y gastos públicos en las Haciendas descentralizadas, el principio del beneficio sólo nos puede ofrecer unas explicaciones que son parciales, confusa y desorientadoras, y esto por:

a) Es evidente la dificultad de conocer ni tan siquiera minimamente la estructura de gustos y preferencias de los individuos que viven en una jurisdicción político-administrativa que esté asociada a sus *voluntades efectivas* de financiación.

b) El Estado —y las entidades territoriales como partes específicas del aparato del Estado— no es una estructura neutra y aséptica que está situada por encima de los intereses conflictivos de las clases y grupos sociales.

c) Porque en la elaboración del contenido y estructura de los ingresos tributarios de las Haciendas Territoriales (y mucho menos en la central) no se guarda o mantiene relación estrecha con la realización de los correspondientes gastos en servicios sociales que se aplican con posterioridad.

d) La aplicación teórica del principio del beneficio en la tributación local, exige como condición previa la ineludible necesidad de que exista una distribución socialmente aceptable de la renta y de la riqueza.

Somos de la opinión de que sólo el principio de la capacidad económica o de pago, contemplado desde la óptica conflictiva y dialéctica en términos redistributivos, puede verdaderamente fundamentar en la actualidad los diferentes sistemas fiscales estatales, regionales, provinciales y municipales de España, tanto desde un punto de vista de la racionalidad social como de la propia equidad tributaria.

Introduciendo ciertas características de la capacidad económica entre los potenciales contribuyentes afectos a los beneficios especiales de la actividad pública, más que un hipotético y mixtificador principio del beneficio nosotros hablaríamos de un necesario *principio de correspondencia* (identificación personal de los beneficiarios con los financiadores totales o parciales del servicio público), asociado a un *principio de equidad* en la distribución posterior de las cargas fiscales resultantes.

Para finalizar el trabajo se avanzan unas reflexiones. La primera se refiere a la necesidad de destacar que en el proceso constitucional y descentralizador del Estado español, ac-

ginia, ven dado, ademais doutras razóns que as asimilan ó enfoque neoclásico, pola significativa ausencia de variables que resultan xa tan evidentes dentro das construcións teóricas sobre a natureza do Estado e sobre a súa propia funcionalidade fiscal. En efecto tanto as chamadas teorías constitucionalistas coma as de corte máis funcional que tratan de explica-lo comportamento do moderno Estado capitalista, seguen sen incorporar o conflito social e as propias relacións de poder político e económico tan profundamente desiguais nas vixentes sociedades occidentais. E tampouco consideran ó proceso de acumulación como un elemento estrutural clave que serve para interpretar numerosas acción que integran a actividade do Sector Público. Incorporáanse as motivacións dos partidos políticos, da burocracia e dos grupos de presión fiscal, pero inda está ausente tanto o eslabón estrutural que ofrece a forma de intervención do Estado con respecto á dinámica acumulativa, coma as profundas desigualdades e contradicións das forzas sociais que protagonizan a vida económica e política.

O outro aspecto xenérico da problemática fiscal en Musgrave-Oates, tal como ven sistematizado e explicado no seu modelo descentralizador, está intimamente vinculado ó que acabamos de dicir sobre o Estado. Trátase da maneira reiterada con que o mesmo observa á sociedade e ós propios fenómenos sociais sometidos á consideración da análise. A sociedade visualízase implícitamente como a un conxunto de individuos ou de unidades familiares que buscan dun modo racional e atomístico maximizar o seu ben-estar subxectivo a partir dunhas condicións distributivas dadas. Da mesma maneira, os fenómenos sociais relacionados coa fiscalidade son explicados tamén, en grande medida, pola agregación desas propias características psicolóxicas e preferenciais dos individuos en cuestión. Entraríamos así de cheo no que algúns autores denominan a «problemática do suxeto», que ten unha indubitable incidencia epistemolóxica e que fundamenta ademais numerosas análises sociolóxicas contemporáneas (12).

Pero o importante é reter por agora que este enfoque normativo é individualista da análise neoclásica proxecta ademais un impacto ideolóxico e consecuencias lexitimadoras que resultan sempre moi acusadas. Denunciabao xa o profesor Rowthorn nun traballo persuasivo e intelixente que publicou non ai moito tempo (13). A primeira consecuencia prodúcese cando a través deste enfoque metodolóxico prodúcese unha visión do mundo non só distorsionada, senon tamén dificilmente aceptable. O reduci-lo sistema económico a un mecanismo esóxeno, intrínsecamente estable e con capacidades autorreguladoras, apréciase como determinados feitos económicos de indubitable proxección social, como poden ser o desemprego, o monopolio, o déficit público ou o desenvolvemento desigual, son contemplados como novas desviacións do sistema con respecto á posicións de equilibrio de mercado, ou ben como aspectos máis ou menos secundarios que sempre poden corrixirse utilizando políticas económicas que manipulen correctamente as variables axeitadas ó caso. Nunca se ven como mani-

(12) Véxase, o respecto, N. Pulantzas, «La teoría política marxista en la Gran Bretaña», en *Sobre el Estado Capitalista*. Ed. Laia, 1974, páxs. 50-73.

(13) R. Rowthorn, «Neoclassicism, Neoricardianism and Marxism», en *New Left Review*, n.º 86, 1974. Existe traducción ó castelán na revista *En Teoría* n.º 4, 1980.

tuaron y siguen operando un conjunto de fuerzas económicas, sociales y político-ideológicas que no son muy armoniosas, ni siempre pacíficas o solidarias, y de cuya confrontación y equilibrio histórico se puede explicar básicamente el título VIII de nuestra Constitución. La segunda reflexión consiste en que es necesario comprobar en la práctica si es a través de un sistema de Haciendas múltiples, con sus competencias y recursos financieros, como se puede incidir con un mínimo de eficacia y seriedad sobre los principales mecanismos reproductores que explican el subdesarrollo.

Conclusiones

El modelo teórico normativo de Musgrave-Oates sobre la llamada descentralización fiscal óptima, constituye un buen ejemplo ilustrativo de aceptación generalizada y escasamente crítica.

1. Tanto los conceptos de Estado como el de la organización social que están implícitos en el modelo Musgrave-Oates, no parece que sean muy útiles y fructíferos para comprender unos fenómenos político-financieros tan complejos y conflictivos como son siempre los asociados al federalismo fiscal en los países del capitalismo avanzado.

2. Las razones aducidas por el modelo para justificar la centralización de las políticas estabilizadoras y redistributivas de la economía, son en la actualidad poco convincentes y esto por el diagnóstico incorrecto e insuficiente que el mismo hace de los fenómenos del paro, la inflación, la distribución actual de la renta, etc., al no introducir en el análisis el conflicto, las relaciones de poder y la naturaleza contradictoria de unos procesos acumulativos que funcionan siempre concentrando magnitudes de capital.

Desde una perspectiva amplia las conclusiones de este modelo ofrecen unos límites muy concretos y reducidos para solucionar los problemas del atraso y dependencia que caracterizan estructuralmente a determinados espacios económicos.

3. En lo que respecta a conceptos muy vinculados a la lógica del modelo: se intentó superar la falsa equivalencia que normalmente existe, en términos absolutos entre eficiencia económica y juicios valorativos paretianos; respecto a la función neoclásica de bienestar social, ésta no valora suficientemente el papel de la concentración actual de la renta y la riqueza, es carente de operatividad y meramente formal; respecto del principio de beneficio para distribuir las cargas fiscales también se hicieron importantes críticas.

4. No se presentan criterios normativos alternativos que pudiesen orientar una descentralización fiscal en España.

festações propias, estruturais e inherentes á dinámica do capitalismo na súa fase actual de desenvolvemento histórico e isto ten unha indubitable transcendencia política e ideolóxica.

O segundo impacto lexitimador do enfoque individualista relación Rowthorn, citando a Marx, con outra peculiar dimensión ideolóxica do seu discurso. O acento pónse neste caso no tratamento que se dá á produción e a distribución de mercancías. En vez de considerala produción coma un proceso social no que os seres humanos se unen dentro dun marco específico de relacións sociais, apréciase este feito económico, unha vez máis, coma un proceso *asocial ou natural*, onde uns inputs combínanse entre si e transfórmanse posteriormente en outputs para o mercado. A recompensa que teñen os diversos factores que entran na produción (terra, traballo e capital), está asociada ó *sacrificio ou abstinencia* que representan para os mesmos o prescindir do uso da terra, do ocio ou do consumo presente. Como literalmente afirmaba o profesor de Cambridge, «de describir desta forma a situación a ver na relación entre o capitalista, o terrateniente e o traballador unha relación esencialmente *harmoniosa* na que cada un realiza a súa contribución á produción e recibe a recompensa axeitada só hai un paso» (14).

Resumamos, dende unha perspectiva xenérica, tanto o concepto de Estado (neutral, esóxeno, fielmente funcionalista) como o de sociedade (mera colección de individuos sociais con natureza permanente), implícitos no modelo Musgrave-Oates, non parece que resulten moi axeitados para achegarnos fructíferamente á unha realidade e a uns fenómenos sociais tan complexos e conflictivos como son os que constitúen o obxecto do noso estudo. Dende logo, esta inadecuación formal non está referida á unha maior ou menor simplicidade derivada dunha lóxica abstracción que sempre supón o construír un modelo teórico, senón que máis ben pensamos ten as súas orixes na propia insuficiencia explicativa das hipóteses e variables utilizadas. Pero isto é tan só o comenzo das nosas consideracións críticas sobre o tema.

B) Sobre a distribución de funcións e competencias

Un segundo aspecto que consideramos de notable importancia no modelo de Musgrave-Oates e que necesita con urxencia dunha diseción analítica, é o referido á natureza e distribución funcionalista que se asignan ós diferentes niveis de goberno dentro dun sistema de Facendas múltiples. Xa indicamos anteriormente as razóns principais de por qué para estes autores as funcións redistributivas e estabilizadoras deberían estar basicamente en mans das autoridades *centrais*. Neste sentido, resulta perfectamente claro e comprensible que segundo sexa o *diagnóstico* que se faga das claves explicativas e causales do paro, a inflación ou a distribución actual da renda, por exemplo, así será despois a *orientación* das políticas económicas derivadas para intentar a súa corrección. E é precisamente o feito de que este modelo normativo insista aínda en manter un enfoque e análise esencialmente keynesiano dos fenómenos que acabamos de mencionar —coa súa correspondente derivación e xustificación teórica no que respecta ó nivel de goberno que debe realiza-las políticas estabilizadoras e redistributivas— o que non induce a manter de novo un cúmulo de serias dúbidas

(14) R. Rowthorn, «Neoclasicismo, Neorricardismo y Marxismo», op. cit. páx. 32.

The Musgrave-Oates theoretical model on tax federalism: A critical analysis

X. Álvarez Corbacho

Department of Applied Economics
University of Santiago de Compostela

The critical analysis of basic elements and assessment judgements of the standard model of Musgrave—Oates on the so-called optimum tax decentralisation, is the main objective of this work. The importance of considering this specific standard model in detail is due, first, to its widespread circulation amongst professional economists and, above all to its implicit and generalised acceptance in Spanish political and academic circles. We intend to prove that, in insisting on the benevolence and application possibilities of the outlines and conclusions drawn up by R.A. Musgrave and W.E. Oates regarding the construction of a system of multiple exchequer and its subsequent functional application, constitutes de facto that it deceives and confuses the political and economic reality of public finance in those countries with progressive capitalism.

The concept of a State (neutral, detached, truly functionalist) is put into question by its concept simplicity even by the conventional economy, introducing new, significant variables (political parties, bureaucracy, financially-interested groups) which try to explain more positively the economic activity of the Public Sector.

These new economic contributions (constitutionalist and functionalist theories) do still not include social disputes and political and economic power relations, so very imbalanced in the Western societies. And neither is the accumulation process considered to be a structural key element in the interpretation of actions included in the Public Sector activity.

The concept of society (a mere collection of associated individuals of a permanent nature) indicates an ideological impact and legitimised consequences (as pointed out by Rowthorn) by reducing the economic system to a detached mechanism which is stable and self-regulating. Certain economic and social events, such as unemployment, monopolies, National debt, unequal development, are considered to be deviations of the system with respect to balances market conditions, secondary aspects which would be solved by a correct handling of appropriate variables. They are not considered to be characteristic signs, inherent to the dynamics of capitalism in its present phase of historical development. The-

sobre a súa relativa validez científica e aplicación actual. Observamos xa como as secuelas da profunda crise económica padecida non afecta tan só ás numerosas e particulares esferas do entramado social, senón que abre tamén importantes fisuras nas producións teóricas e académicas máis convencionais ou de maior familiaridade económica (15).

Pero antes de entrar con máis detalle no esencial do problema, non queremos deixar de mencionar, aínda que sexa moi brevemente, certas contribucións recentes, de natureza crítica, sobre o enfoque e a utilidade práctica derivada do modelo Musgrave-Oates para o logro dunha axeitada descentralización fiscal e administrativa. Estámonos referindo ós plantexamentos realizados por A. Casahuga e que se orientan, en primeiro lugar, en mostra-la impotencia do modelo normativo musgraviano para asigna-las *competencias* dos distintos centros políticos decisórios, a teoría de Musgrave-Oates sobre a descentralización fiscal convírtese, para este investigador desgraciadamente falecido, nun discurso académico que resulta moi pouco operativo na práctica. Soamente no caso irreal onde cada decisión de política económica tivese unha dirección unicausal, ós efectos de acadar un só obxectivo redistributivo, asignativo ou estabilizador), sen incidencia para nada nos demais, poderíase falar de utilidade ou de capacidade resolutiva do modelo. Pero ó ser incuestionable que unha medida de política fiscal ten normalmente impactos en todos ou algúns dos obxectivos mencionados, que ademais son variables no tempo, o problema da delimitación das competencias entre os diferentes niveis de goberno, así como a creación de mecanismos coordinadores e de colaboración entre eles, pasan á ocupar un primeiro plano de calquer teoría moderna fiscalmente descentralizadora. Parece claro, pois, que as regras normativas musgravianas para asignar funcións ou obxectivos, tal como veñen plantexados no modelo normativo que comentamos, non son precisamente dunha gran axuda para confeccionar un deseño concreto de descentralización fiscal.

Por outro lado —segue engadindo o malogrado profesor Casahuga— está a propia redución dos problemas a ese mundo indeterminado e un tanto enigmático do «second-best», que o proceso político asignativo conleva sempre, ante a imposibilidade de coñecer-las preferencias esixidas polas condicións de optimalidade paretiana. Como tamén nos atopamos cos erros erivados e denunciados polos profesores P.A. Samuelson e J.R. Minasian (17) sobre as dificultades que

- (15) A modo de exemplos ilustrativos citaremos agora os traballos de A.T. Peacock e G.K. Shaw, «In Fiscal Policy dead», en *Banca Nazionale del Lavoro. Quarterly Review*, n.º 125, 1978; D. Bell e I. Kristol (eds.), *The Crisis in Economic Theory*, Basic Books, New York, 1981; M.J. Artis e M.H. Miller (eds.), *Essays in Fiscal and Monetary Policy*, Oxford University Press, 1981; J. Tobin, «Stabilization Policy Ten Years After», en *Brookings Papers on Economic Activity*, n.º 1, 1980; E. Fuentes Quintana, «La política Presupuestaria del Sector Público y la estabilidad económica a corto plazo: situación actual» en *Hacienda Pública Española*, n.º 50, 1979. Véxase tamén os traballos contidos nas monografías de *Hacienda Pública Española*, n.º 88, 1984, e *Papeles de Economía Española*, n.º 23.
- (16) A. Casahuga Vinardell, «Aspectos de la descentralización fiscal: una visión crítica del enfoque de Musgrave», en *Hacienda Pública Española*, n.º 50, 1978.
- (17) Acerca da súa famosa polémica relacionada cos bens públicos mantida nos anos sesenta, véxase a sección «Documentos», en *Hacienda Pública Española*, n.º 60, 1979.

re is a second legitimised impact of the individual outlook where production is considered a social and natural process and where inputs mix together and are transformed into outputs for the market. The rewards obtained by the different productive factors are associated with sacrifice or abstinence.

It is absolutely understandable and clear that, in accordance with the *diagnostic* arrived at from the causes and reasons of unemployment, inflation or present distribution of income, so then will a *course be taken* in economic policy to correct these.

A. Casahuga's contribution in this matter shows the powerlessness of the standard model of Musgrave in the assignment of responsibilities which the different levels of government should have. By identifying and confusing the economic objectives or functions with the responsibilities of the different decisive political centres, the theory of Musgrave-Oates on financial decentralisation is turned into an academic speech, non-operative in practice. Only in the unrealistic case, where each economically political decision has a one-cause direction (with an end to reaching only one objective, with no repercussion over the others) could we speak of usefulness or of a decisive capacity of the model.

A. Casahuga also shows the tautologic and invalid dimension of the theorem of decentralisation defended by Oates as one of the pillars of the «Theory of Tax Federalism». As explained by this author, «If the decentralised supply to be more efficient than the decentralised supply. At best, the centralised supply would also be efficient».

Prof. Domínguez del Brio, basing his explanations on the nature of the mixed resources and on previous contributions by Buchanan and Pauly, denies the universal validity of the answers proposed by Musgrave-Oates, defending the necessity of a cooperative arbitration between administrations to efficiently achieve the provision of resources and public services.

However, the most unsatisfactory aspect, from our point of view, of this «3-dimensional functionalism» of the Musgrave-Oates model, is the traditional emphasis put on the viewpoint of Keynes for the understanding of stabilising problems of the present day economy.

Diagnosis and treatment that the theory of tax federalism makes on the phenomena of the present day crisis are not now considered useful to authors considered pro-Keynes.

It is in the Keynes theoretical context of inflation of demand where the Musgrave-Oates model analyses and defends, in terms of economic efficiency, the position of basically centralising the use of stabilising policies.

It is one thing not to underestimate the real effects produced by the tax policies of the

existen actualmente para obter unha tipoloxía de bens públicos en base á eficiencia no seu modo de suministro, ós efectos de poder distribuílos despois entre os distintos niveis de goberno.

A segunda aportación crítica do profesor Casahuga resulta máis contundente para a propia lóxica xustificativa do modelo descentralizador que estamos analizando. Referímonos ós intentos por demostrar a dimensión tautolóxica e inválida do Teorema da Descentralización defendido por Oates, e abrir así unha importante fendedura nun dos pilares fundamentais sobre os que descansa a chamada «teoría do federalismo fiscal» (18). En efecto, partindo da necesidade imperiosa de que teñen que existir varios individuos con demandas diversas de bens públicos en cada unha das xurisdiccións para que o teorema da descentralización non caia na irrelevancia, conséguese demostrar a continuación o carácter tautolóxico da expresión de Oates precisamente por introduci-la hipótese inicial de que a provisión descentralizada de servicios públicos é xa eficiente en si mesma. Ou expresado en términos do propio Casahuga:

«A base que nos permite soste que a formulación de Oates do Teorema da Descentralización é unha pura tautoloxía reside na introducción velada do suposto de que o suministro descentralizado de bens é eficiente de por sí. Efectivamente, se tal suministro descentralizado é eficiente entón resulta materialmente imposible que o suministro centralizado poida conseguir unha maior eficiencia que o suministro descentralizado. No mellor dos casos o suministro centralizado será tamén eficiente. Polo tanto, o suposto implícito da eficiencia do suministro descentralizado contén xa a conclusión do teorema: que en iguais condicións de custo, o suministro centralizado nunca acadará unha maior eficiencia que o suministro descentralizado» (19).

Outro cuestionamento rexistrado á distribución funcional que oferta o modelo comentado, foi o exposto nun tono menor polo profesor Domínguez del Brio (20). Baseándose na natureza dos bens mixtos e en anteriores aportacións de Buchanan e Pauly sobre as posibilidades redistributivas das Facendas locais (21), chega o profesor Domínguez del Brio a negar tamén a validez universal das solucións propostas polo modelo Musgrave-Oates, así como a defende-la necesidade dun arbitraje cooperativo entre administracións, como a única maneira de resolver ás veces, dun modo eficiente, a provisión de bens e servicios públicos.

É evidente, pois, que todas estas críticas están proporcionando ar-

(18) A. Casahuga, «La invalidez general del Teorema de la Descentralización», en *Cuadernos Económicos del ICE*, n.º 20, 1982.

(19) A. Casahuga, «La invalidez general del Teorema de la Descentralización», op. cit., páxs. 41-42.

(20) F. Domínguez del Brio, *La descentralización óptima. Teoría económica de las autonomías fiscales*, Ed. FERT, Barcelona, 1980; véxase tamén o traballo realizado en colaboración co prof. Canals Margalef, «El objetivo de la redistribución ante diversos niveles de Hacienda en un Estado de las Autonomías y las estrategias cooperativas», en *Hacienda Pública Española* n.º 95, 1985.

(21) J.M. Buchanan, «Who should distribute what in a Federal System?», en H.M. Hochman e G.E. Peterson (ed.), *Redistribution through Public Choice*, Columbia University Press, 1974; M.V. Pauly, «Income redistribution as a local public good», en *Journal of Public Economics*, n.º 1, 1973. Ámbolos traballos atópanse traducidos ó castelán na revista *Hacienda Pública Española*, n.º 50, 1978.

subcentral Exchequies in the global demand of the economy and another quite different to accept that the Keynes inflation demand is useful to explain the growing tensions of the present day crisis. Nowadays, post-Keynesians emphasise that we are up against a cost inflation or, better still, a «new inflation». Prof. Kaldor is working on these lines and indicates that, due to the «imitation effect» the tendency is for a generalised salaryraising in all sectors with less productivity than in those sectors where this raise has started. By the salary increase rate being greater than general productivity, company profits drop and therefore production is depressed. Inflation is the primary resource open to employers in order to avoid a drop in profitability. The world energy and raw materials crisis has strengthened this explanation. In present day economics the OECD formulates the «repair» or global adjustment policies and the «policies of positive adjustments» which are removed from the standard Musgrave-Oates model.

For these authors, then, inflation plays an important as well as a contradictory rôle, acting as a cushion against the reduction in the private profits rate. Finally, inflation is an added difficulty in the economic crisis due to it exceeding certain limits and can affect investment, employment and even social stability. Combatting inflation is now the main objective of Western governments.

In our opinion, to blame salaries or different social groups for inflation is wrong, given the complex, antagonistic and conflictive nature of societies with progressive capitalism. Chronic inflation is a structural conflict inherent to the nature and dynamics of these societies.

To try to explain the content and consequences of the crisis through a struggle for the division of the surplus in the distribution sphere, basically in terms of lineal causality, without explicitly introducing in the analysis the substantive rôle of the dimension and structure of constant capital in the productive process, apart from the social conflict in itself, means putting aside a fundamental part of the crisis problem. In this sense we understand the Marxian theory of the tendency drop of the income rate, as far as an integral and open explanation of an accumulative, historic and dialectic explanation is concerned.

This theory allows:

a) The theory which explains that in the tendency drop of income rate there are forces (competition, technological development, etc.) which constantly put pressure on the undertaking of risks in the organic composition of capital and there are other opposite vectors (increase in the intensity of exploitation, access to new labour markets, the economic rô-

gumentos negativos adicionais que inciden sobre esta teoría económica do federalismo fiscal dende a súa perspectiva paradigmática. Nembargantes, e tal como dicíamos anteriormente, a dimensión máis insatisfactoria e actualmente quebrada dende o noso punto de vista a ese «funcionalismo en tres dimensións» do modelo Musgrave-Oates, constitúe o seu énfasis tradicional no enfoque keynesiano para a comprensión dos problemas estabilizadores da economía actual.

En primeiro lugar, pensamos que o diagnóstico e tratamento xeneralizado que dá a teoría económica do federalismo fiscal que estamos analizando ós agudos fenómenos que integran a crise actual (paro, inflación, estancamento...), non acostuma a considerarse xa moi útil para autores significativos desta escola de pensamento (22). Se ben é certo —dito sexa no seu descargo— que as ideas principais dos profesores Musgrave e Oates foron escritas antes da crise dos setenta, cando as economías occidentais discorrían por sendeiros de permanente crecemento e optimismo, tamén hai que recoñecer que no noso país existiu e parece que aínda continúa existindo, unha especie de cómoda e singular inercia académica que introduce e avala estes temas fiscais de indubitable transcendencia económica e sociopolítica, cun espírito crítico (23). Afirmación esta que intentaremos demostrar ó longo das páxinas que seguen a continuación. Pero continuemos agora, para seguir centrándonos máis nas nosas ideas iniciais, con cal é o tratamento teórico que se da por exemplo á inflación e a crise actual.

Sabemos moi ben que as tradicionais teorías monetarias ou keynesianas de diñeiro-gasto tenden a explicar o fenómeno inflacionario como un desaxuste de carácter secundario ou residual, producido sempre dentro do sistema económico, que é motivado por un exceso da demanda que altera os precios relativos que son o norte e guía da asignación eficiente dos recursos productivos. As solucións tradicionais que se acostumaba dar á estes problemas desestabilizadores consistían en aplicar aquelas políticas fiscais e/ou monetarias que intentaban reconducir-lo sistema económico á unhas situacións de equilibrio e que poden vir expresadas en modelizacións teóricas máis ou menos sofisticadas. E dentro deste contexto teórico de inflación de demanda como o modelo Musgrave-Oates analiza e defende, en termos de

(22) Por exemplo, o profesor Fuentes Quintana, gran admirador do pensamento musgraviano, considera que a inflación e o paro actual non son xa de orixe keynesiano e que ante os elevados custos sociais que supoñerían hoxe a aplicación das políticas tradicionais de demanda, opta polo que considera que constitúe a única alternativa posible: unha política de rendas, combinada con outras medidas de índole fiscal e monetaria. Véxase o seu traballo pioneiro publicado en *Hacienda Pública Española*, n.º 57, 1979, que se titula: «La política presupuestaria del Sector Público y la estabilidad económica a corto plazo: situación actual». Véxase tamén «La crisis económica española», do mesmo autor en *papeles de Economía Española*, n.º 1, 1980, ou os seus propios apuntes de *Hacienda Pública*, curso 1985-86.

(23) Aínda con certas matizacións ó respecto, véxanse entre outros: F.J. Moral Medina, «Eficiencia económica y actividad financiera de la Hacienda Local», en *Hacienda Pública Española*, n.º 35, 1975; E. Albi Ibáñez, «La teoría económica y la descentralización fiscal» y «El Federalismo Fiscal», en *Hacienda Pública Española*, n.º 35 e n.º 51 respectivamente; J.V. Sevilla Segura, «Esquema para el estudio de la descentralización financiera», en *Hacienda Pública Española*, n.º 40, 1976; E. Moltes Teo, «Introducción á problemática de la fiscalidad regional», en *Revista de Economía y Hacienda Local*, n.º 23, 1978; E. Albi, J.A. Blanco-Magadán e F. Fernández Marugán, «La problemática financiera de las autonomías regionales: una aproximación», en *Revista de Economía y Hacienda Local*, n.º 22, 1978.

le of the State,.....). The consequences are uncertain and can even result in the structural tendency being reversed.

b) The conflict between the work force and the different principals for increasing their participation in national revenue gives way to a spiralling of prices/salaries. The tensions produced in the area of production to increase capital gains (absolute and relative) spread to the distribution areas.

c) The state of the interventionist activities of a Keynes type, ear-marked for the control and management of added demand, is at present undergoing a more marked planning (medium and long term) of various National policies which try to help towards the profitability of the private sector. This is being carried out through a reduction or quality of social services and by a greater and permanent tax pressure on salaried incomes.

d) To conceive the accumulation process as a contradiction, leads us to centre our attention on the capacity of the crises to lay the foundations for a renewed accumulation, the previous model being exhausted.

All this leads us to analyse the Spanish crisis where, behind the present grave phenomena are tendencies to overinvest or the underuse of available capital resources and which, on the other hand, strongly influence the rates of profits, unemployment, inflation and the noticeable deficits in budgets and foreign balance of the past years.

It seems clear, then, that the stabilising and redistributive policies, laid out in the most conventional of terms, have specific limitations within production, entailing logical conflictivity and unequal structural tendencies.

With respect to the Pareto optimum efficiency concept, the perfect market competition is an «efficient» mechanism which distributes the resources between economic agents in such a way as to afford the maximum social well-being to the community.

On the other hand, the neoclassic economic school of thought underlines that restrictive and idealised models do not seek to describe reality, but offer themselves as an analytical-content starting-point to debate this reality. It is to be noted the *deviations* (of a conductive or technical nature) which exist between the social reality and the idealised situation in order to carry out adjustments from a Pareto perspective.

Prof. S.K. Nath alleges that value judgments entailing the Pareto optimum concepts justified on the grounds of them being «generally accepted» or «generic» values, do not offer much consistency once analytically dissected, as what is considered as generally accepted is constantly changing. To consider the consumer as judge of his well-being is contradictory to information available. But the difference of opinion is greater when it is

eficiencia económica, a súa posición de centralizar basicamente a utilización da política estabilizadora polas múltiples razóns xa anteriormente apuntadas: necesidade de control único das variables monetarias, debilidade do multiplicador do gasto público ó depender das propensións marxinais do aforro e a importación, escasa dimensión da débeda pública, posibilidades de actuacións paralelas ou «perversas» dos gobernos subcentrais con respecto á evolución do ciclo económico, etc. (24).

Con isto non queremos dicir, como é lóxico, que dados os relativos e ineludibles efectos que ten sempre a política fiscal das institucións descentralizadas na demanda agregada, se descoñezan ou desconsidere as chamadas á necesaria coordinación das políticas estabilizadoras potencialmente presentes nun sistema de Facendas múltiples (25).

Pero unha cousa é non menosprecia-los efectos reais que dende logo producen as políticas fiscais das Facendas subcentrais na demanda global da economía, e outra moi distinta aceptar que a inflación de demanda keynesiana sirva para explicar basicamente as permanentes tensións alcistas nos prezos dentro da crise actual (25 bis). Neste sentido non pode extrañarnos como ata os propios post-keynesianos poñen agora todo a súa énfase en precisar que nos atopamos ante unha inflación de custos, ou máis ben ante o que denominan unha «nova inflación», orixinada basicamente polo desenvolvemento e fortalecemento dos sindicatos obreiros e tamén pola presenza de importantes monopolios e oligopolios que mediatizan o mercado. Seguindo este razoamento, constatamos non hai moito tempo como o profesor Kaldor argumentaba que ó producirse normalmente maiores aumentos da produtividade nos sectores avanzados e máis dinámicos da economía, lugar onde por outro lado acostuma, ás veces, unha poderosa forza sindical, téndese tamén a que os salarios se incrementen ó ritmo desa produtividade, pero que, ó querer xeralizar esa subida salarial a outros sectores que operan con taxas de produtividade inferiores, a través do denominado «efecto imitación», pódese producir que ó remate os salarios medrou no seu conxunto a un ritmo superior á produtividade xeral do sistema, incidindo así claramente nos beneficios empresariais e deprimindo despois a produción. Deste modo, a inflación é o recurso primario que teñen os empresarios para evita-la caída da rendabilidade, orientando a economía cara a ese proceso circular de prezos-salarios por todos coñecido. Por outro lado, é indubidable que a crise mundial da enexía e das materias primas, serviu ademais para fortalecer este tipo de explicación do fenómeno inflacionario polo lado dos custos (26).

(24) W.E. Oates, *Federalismo Fiscal*, op. cit., sobre todo o apéndice ó capítulo primeiro, páxs. 40-52.

(25) Véxase W.E. Oates, *Federalismo Fiscal* op. cit., páxs. 309-315. Para un estudio recente referido ós países da OCDE, véxase J.V. Sevilla Segura, «Modelos de financiación de la Hacienda Local: Información estadística», en *Hacienda Pública Española*, n.º 35, 1975; E. Albi Ibáñez, «La teoría económica y la descentralización fiscal», en *Hacienda Pública Española*, n.º 35, 1975.

(25 bis) Véxase R. Calle Saiz, «La revisión de la política fiscal tradicional: una síntesis», en *Hacienda Pública Española*, n.º 86, 1984.

(26) Véxase N. Kaldor, «Inflation and recession in the world economy», en *The Economy Journal*, Oxford, Decembro, 1976. Tamén R. Boddy e J. Crotty, «Class conflict and macro-policy the political business cycle», *Review of Radical Political Economics*, vol. 7, n.º 1.

stated that a specific economic policy can normally increase the standard of living or well-being of a social group without altering that of other persons or groups; income obtained by some is normally in accordance with the potential loss of others.

Objections have been made to the Pareto optimum from a redistributive point of view, due to his defense of the status quo. The optimising economic process always begins by considering a foregone conclusion the structure of prices and salaries, which (via added demand) depend in turn on existing income and wealth. Different initial distributions lead to different optimum economic situations. The Theory of Pareto well-being does not provide a base for deciding which is the optimum distribution for income and wealth.

With regards to the concept of technological efficiency, this involves judgement values and basic hypotheses which must be explained (e.g. perfect knowledge of technical progress, total mobility of productive factors, ...) resulting in a complex of traditional arguments, above all in less developed countries.

Furthermore, the rapid replacement of facilities for others, of more advanced technology, can contradict the employers' behaviour to minimise costs, and because the pressure to introduce new technology can enter into conflict with other Pareto-conditions, it being necessary to make the consumer-goods market imperfect.

Concerning the function of social well-being, the «New Economy of Well-Being» is based on the fact that this (FSW) only entails a formal understanding as it is founded on individual utility functions which cannot be known. In advanced Western countries where greater social well-being is sought, political decisions are based on specific FSW.

J.K. Galbraith asked why Americans maintained the economic theory based on perfect competition (more and more obsolete) when explaining the nature and behaviour of the finance world. Perfect competition expresses a wonderful mechanism to eliminate and legitimate the always thorny problem of power.

When it is obvious and unquestionable that the internal dynamics of capitalism are based on a complex process of capital concentration and centralisation (more so in times of crises by way of rearrangements made with the help of the State), it does not appear in Keeping to uphold an economic theory treating these problems as «secondary» or as «market imperfections», requiring the State to carry out theoretical measures which are totally contrary to customary practice.

The standard model of Musgrave-Oates defends the distribution of the tax burden which finance public services. The principal of benefit has a traditional and historic dimension associated with the contractual

Introducir, pois, algún elemento político e conflictivo como é a relación complexa de forzas monetarias internacionais ou aquelas outras antagónicas entre asalariados e empresarios que loitan por defender e aumenta-la súa participación relativa na renda nacional, á hora de interpreta-la crise, parece ser nos momentos actuais, con certas maticizacións en canto á importancia relativa e orixe último da culpabilidade na mesma, un plantexamento xeralmente aceptado tamén no noso país mesmo dende enfoques metodolóxicos ben distintos (27). O que por outro lado tamén conduce a que as chamadas políticas de saneamento ou de axuste global (que inclúen a «política de rendas») e «as políticas de axustes positivos» formuladas pola OCDE (28), pasen a ocupar o primeiro plano da actualidade económica en perfecta coherencia coa xénesis dos problemas analizados. Vemos, polo tanto, cómo unha vez máis vámonos alonxando do tratamento teórico que sobre estes problemas concretos ofrece o modelo normativo Musgrave-Oates tantas veces mencionado.

Contempladas así as cousas, interéсанos reter por agora que a inflación xoga para estes autores un papel tan fundamental como contradictorio nas crises actuais do capitalismo avanzado. Por un lado, saber que cumpre á perfección o papel de colchón amortiguador ante a diminución á que se ve sometida a taxa dos beneficios privados. Erosionando os salarios reais e os ingresos de aquelas persoas que teñen unha renda fixa, a inflación constitúe nun elemento central que ralentiza e apraza no tempo a verdadeira resolución dos problemas dela derivados. Por outro lado, ó redistribuír conscientemente importantes cuotas de beneficio entre as fraccións do capital dominante e sacrificar tamén a determinados capitais non monopolistas pola súa debilidade institucional nos mercados máis competitivos, a inflación pode converterse finalmente, ó sobrepasar uns certos límites, nun factor agravante da crise económica porque chega a afectar moi directamente ó investimento, ó emprego e, en ocasións, á propia estabilidade social. Combate-la inflación pasa a ser, desta maneira, o obxectivo prioritario dos gobernos occidentais, obxectivo que conta ademais cun asentamento maioritario de economistas, políticos e empresarios.

Chegados a este punto, pensamos que algunha preguntas deberán ser aclaradas con urxencia, ante as indubitables consecuencias que se derivan do tratamento destes problemas. Así por exemplo, ¿son os salarios monetarios o factor responsable da crise de rendabilidade em-

(27) Aínda que a cita de autores podería ser bastante máis extensa, véxase a modo de exemplos significativos: L.A. Rojo, *Inflación y crisis de la economía mundial (Hechos y teorías)*, Alianza Ed., Madrid, 1976; E. Fuentes Quintana, «La crisis económica española», en *Papeles de Economía Española*, n.º 1, 1980; A.R. Caballero, «Consideraciones en torno a la crisis económica», en *Revista de Economía y Empresa*, n.º 5, 1979; J.L. Sampedro, *La inflación en versión completa*, Ed. Planeta, Barcelona, 1976; A. García Villarejo, *España ante la actual crisis económica*, Ed. Labor, Barcelona, 1977.

(28) Véxase, por exemplo, J. García Valverde, «El carácter de la crisis y las políticas anticrisis», en *Papeles de Economía Española*, n.º 1, 1980, páxs. 81-82. Tamén E. Fuentes Quintana, *Hacienda Pública. Introducción y Presupuesto*, Madrid, 1986, cap. VII.

(29) Véxanse, P. Devine, «Inflation and marxist theory», en *Marxist Today*, marzo, 1974. Tamén I. Gough, «El gasto público en el capitalismo avanzado», en X. Álvarez Corbacho e M. Pousa (com.) *Capitalismo y Gasto Público*, op. cit., pág. 66 e ss.

theory of the State as protector. Nowadays, however, this tends to base itself on strict terms of *quid pro quo* (condition of balance). Distribution of the tax burden should be in accordance with benefits received and what one is prepared to pay for these.

In specific practice, the principal of benefit is sought to be legitimised by a simple *personal coincidence* amongst the taxpayers (financiers) and consumers (beneficiaries) of the local public services.

We think that the independent and local tax systems established and carried through by the corresponding legislative or political-administrative bodies, have basically nothing to do with the theoretical models designed by the economic marginalist school of thought.

When trying to discover the content and reasons, the basis of the different public income and expenditure programmes in decentralised Exchequies, the principle of benefit can only offer us biased and confused explanations for the following reason:

a) The difficulty in even partly understanding the structure of likes and preferences of individuals living in a political and administrative jurisdiction which is associated to their *effective desires* of finance, is clear.

b) The State (and the territorial bodies as a specific part of the State system) is not a neutral structure placed over and above the conflictive interests of social classes and groups.

c) In the drawing-up of the content and structure of taxable income of Territorial Exchequies (and far less in the central one) no close relationship exists with the execution of corresponding expenditure in social services effected subsequently.

d) The theoretical execution of the principle of benefits in local taxation, necessarily demands the existence of a socially acceptable distribution of income and wealth.

We are of the opinion that only the principle of economic or payment capacity can truly lay the foundation for the different tax systems of Spain (State, regional, provincial or municipal), as much from the point of view of social reasons as from taxation fairness in itself.

Introducing certain characteristics of the economic capacity to potential tax-payers subject to special benefits of public activity, rather than a hypothetic and confused principle of benefit, we would speak of a necessary *principle of correspondence* (personal identification of the beneficiaries with the total of part financiers of the public sector), joined by a *principle of fairness* in the subsequent distribution of the resulting tax burden.

To finish off the work, we would put forward some considerations. The first refers to the necessity to emphasise that in the constitutional and decentralising process of the Spanish State, a collection of economic, so-

presarial e do fenómeno da inflación como tantas veces se di? ¿É correcto diagnosticar a crise actual basicamente a través do esquema unidireccional salarios-precios-redución de beneficios empresariais-atonía investidora-paro?

Na nosa opinión non parece moi correcto, dada a natureza complexa, antagónica e conflictiva das sociedades do capitalismo avanzado, atribuí-la *culpa* ou *responsabilidades* da inflación nen ós salarios nen ás distintas clases e grupos sociais que se disputan un incremento participativo na produción nacional. Así apuntábanos algúns autores, hai xa algúns anos, ó calificaren a inflación crónica que padecen os países capitalistas avanzados como un *conflicto estrutural* inherente á natureza e dinámica dos mesmos (29). Nen os obreiros poden evitar que as empresas monopolistas trasladen ós precios as súas demandas salariais, nen os capitalistas acadan impedi-las periaicas reivindicacións de salarios que efectúan traballadores. O resultado lóxico do proceso é unha inflación crónica que ademais está alimentada adicionalmente pola crecente actuación do Estado, cando este, ó aumenta-los gravámenes sobre a renda e o consumo dos traballadores para financiar-las súas actividades, acada provocar e acelera-la resposta inmediata de peticións de salarios monetarios máis elevados para a defensa do seu poder adquisitivo. É normal, polo tanto, apreciar estadisticamente que en determinados momentos históricos favorables para os traballadores os salarios poden supera-los incrementos da produtividade ou da renda nacional, como é sobre todo normal e máis xeneralizado contemplar-los beneficios extraordinarios que os distintos capitais obtén a través da inflación. En este sentido, pensamos que culpar ós salarios da inflación actual non deixa de se-la consecuencia dunha análise equivocada ou ben o produto dunha intencionalidade ideolóxica máis ou menos inconfesada. A inflación está na mesma natureza das cousas que integran a organización social que nos tocou vivir.

No que respecta á nosa particular visión do problema da inflación e da crise en xeral que padecen os países do capitalismo avanzado, tan relevante —insistimos— para comprender e analizar posteriormente a corrección das políticas estabilizadoras ou anticrise, consideramos útil introducir determinados elementos adicionais ó que ata aquí vimos comentando. Pensamos que intentar explicar o contido e as consecuencias da crise a través dunha pugna polo reparto do excedente dentro da esfera da distribución, en termos basicamente de causali-

(29 bis) O carácter contradictorio do proceso de acumulación do capital foi introducido expresamente por Marx cando escribía:

«Se nos fixamos no enorme desenvolvemento adquirido polas forzas productivas do traballo social inda que só sexa nos últimos 30 anos, comparando este período cos anteriores, e se temos en conta sobre todo a masa enorme de capital fixo que aparte da maquinaria en sentido estrito entre no proceso social de produción no seu conxunto, vemos que en vez da dificultade con que ata agora viñeron tropezan-do os economistas, é dicir, o explicar a baixa da cuota de ganancia surxe a dificultade inversa, a saber: a de explicar por que esta baixa non é maior ou máis rápida. Isto débese, indutidamente, ó xogo de influencias que contrarrestan e neutralizan os efectos desta lei xeral, dándolle simplemente o carácter dunha tendencia, razón pola cal presentamos aquí a baixa da cuota xeral de ganancia como unha tendencia á baixa simplemente».

(*El Capital*, vol. III, Fondo de Cultura Económica, México, quinta reimpresión (1972) da 2.^a edición, páx. 232).

cial and political/ideological forces (not harmonious, nor always peaceful or sympathetic) were, and still are, operating. The second consideration is that of necessarily proving in practice if it is through a multiple Exchequary system (with its scope and financial resources) where a minimum of efficiency and dependability can have influence on the reproductive mechanisms that explain under-development.

Conclusions

The Musgrave-Oates theoretical model on the so-called optimum tax decentralisation, is a good example of something being generally accepted and hardly criticised.

1. Both the concepts of State and the social organisation implicit in the Musgrave-Oates model, do not seem too useful or fructiferous in order to understand such complex and conflictive political and economical phenomena as are those associated with tax federalism in countries with progressive capitalism.

2. Reasons alleged by the model to justify the centralisation of stabilising and redistributive economic policies are, present day, unconvincing due to the wrong and incomplete diagnosis in unemployment, inflation, present distribution of income, etc. phenomena, by not including in the analysis the conflict, executive power and the contradictory nature of accumulative processes which always work by concentrating enormous amounts of capital.

From a broad point of view, the conclusions of this model afford very specific and reduced limits to solve problems of backwardness and dependence in certain economic areas.

3. With respect to concepts bound to the logics of the model: an attempt was made to overcome the false equivalent which is normally present in absolute terms between economic efficiency and Pareto valuation judgements. With regard to the neo-classic function of social well-being, this does not value sufficiently the rôle of the present-day concentration of income and wealth; it is lacking in effectiveness and is merely requisite. The principle of benefit to distribute the tax burden has also been criticised.

4. No standard, alternative criteria are introduced which could guide tax decentralisation in Spain.

dade liñal, sen introducir de forma explícita na análise o papel sustantivo que ten a dimensión e estrutura do capital constante no proceso productivo, ademais da súa propia conflictividade social, representa ó noso xuicio deixar á un lado parte do fundamental do problema da crise, así como abandonar unha liña de traballo máis complexa, máis global e de máis contido lóxico-interpretativo dos fenómenos actuais. E tamén neste sentido como nós comprendemos a teoría marxiana da caída tendencial da taxa de ganancia, en canto explicación integral e aberta dun proceso acumulativo e histórico que é en si mesmo dialéctico, que está cheo de contradicións permanentes e que representa unha metodoloxía diferenciadora e significativa para a comprensión en profundidade dos procesos máis críticos do noso tempo (29 bis). E podemos engadir máis razóns xustificativas a todo isto:

a) Como algúns autores xa marcaron noutra ocasión (30) a formulación da caída tendencial da taxa de ganancia, se ben introduce por un lado certas forzas que empuxan constantemente a realizar aumentos na composición orgánica do capital fixo, organización do movemento obrero, etc.), tamén contempla explicitamente a existencia doutros vectores ou contratendencias que operan en sentido contrario (aumentando a intensidade da explotación facilitando o acceso a novos mercados laborais, papel económico do Estado, internacionalización do capital, etc.). O resultado final destes dous bloques de forzas antagónicas, para un determinado período de tempo pode ser incerto ou mesmo dar lugar a que se invirta a tendencia estrutural. Máis que unha consecuencia histórica de resultados inexorables, como moitas veces se interpreta, esta estrutura teórica contén para nós unha lóxica interna e unha capacidade moi ampla, útil e proveitosa á hora de analiza-los aspectos esenciais da crise (31).

b) O conflito anteriormente referido entre a forza de traballo e os diversos capitais para disputar a súa crecente participación na renda nacional, que da orixe á posterior espiral precios-salarios, adquire agora todo o seu sentido ó integrarse dentro desta nova teorización. Posto que as tensións que se poden orixinar no ámbito da produción para aumenta-la taxa de plusvalía (absoluta e relativa) ante unha crise de rendabilidade sempre desgastan ou deterioran as relacións laborais, a actual empresa oligopolista tende (porque pode) a trasladar cara ós precios finais as súas accións contrarrestantes para manter e melloralos beneficios, dada a relativa debilidade política e organizativa dos traballadores en canto consumidores. Evidentemente, isto orixinará a súa vez novos movementos asociativos de consumidores e de cidadáns, expandindo deste modo á esfera da distribución as contribucións inherentes ás relacións productivas do capitalismo (32). No mesmo sentido, pode dicirse a contratendencia que se materializa en incorporar ó mercado laboral novas categorías de traballadores (emigrantes, mulleres, minorías étnicas, etc.), cunhas condicións político-ideolóxicas, que permiten aínda realizar incrementos na chamada taxa de explotación marxiana.

(30) Véxase de M. Castells, *City, Class and Power*, Macmillan, Londres, 1978; e tamén, *La teoría marxista de las crisis económicas y la transformación del capitalismo*, Siglo XXI, 1978. E.O. Worght, *Clase, Crisis y Estado*, Ed. Siglo XXI, 1983.

(32) M. Castells, *La teoría marxista de las crisis económicas y la transformación del capitalismo*, op. cit.

c) A crecente importancia do papel económico do Estado atopa neste contexto teórico o seu significado máis completo. Das actitudes intervencionistas de corte keynesiano destinado ó control e dirección da demanda agregada, asistese na actualidade á unha planificación máis acusada, a medio e longo prazo, de políticas públicas diversas que intentan axudar con eficacia e de múltiples formas á rendabilidade do sector privado. A contratendencia que supón, sobre todo en tempo de crise, o papel económico do Estado, derivase esencialmente dunha determinada lóxica do capital que xa foi apuntada e razoada abundantemente por outros autores (33). A reprodución ampliada da formación social esixe do Estado unha continua actividade que desvalori-ce fraccións do capital constante, que diminúa os custos de reprodución da forza de traballo, que favoreza a internacionalización do capital e das súas bases acumulativas e que interveña decisivamente nas chamadas reestructuracións ou reconversións industriais. Pero ó mesmo tempo, débense recoñecer determinados efectos inflacionistas de natureza estrutural que tal comportamento normalmente presenta. Ben sexa financiando un déficit presupostario a través de expansionar a oferta monetaria directamente ou monetizando Débeda Pública (34), ben a través de producir e incentivar unha aceleración nas reivindicacións salariais dos traballadores tal como xa indicabamos anteriormente. De todos modos, este trasvase de recursos vía Estado para favorece-la acumulación do capital, aparece con frecuencia rodeado de novos problemas e conflitos ó incidir moitas veces nunha diminución do nivel e calidade dos servizos sociais ou nunha maior e permanente presión fiscal sobre as rendas salariais (35).

d) Concebi-lo proceso de acumulación como unha dinámica contradictoria, condúcenos tamén a centrar a nosa atención na capacidade da crise para poñer-las bases dunha acumulación renovada despois de esgotado o modelo anterior (36). Neste sentido hai que distinguir a capacidade do propio capitalismo para reestructurarse a si mesmo a través da concentración e centralización —coas secuelas do paro e das depresións sectoriais/espaciais— así como dunha maior especialización internacional, da decisiva intervención do Estado para o logro deste obxectivo. A actuación estatal non só estimula, asiste e supervisa

(33) Véxase, B. Blanke, U. Jürgens e H. Kastendiek «On the Current Marxist Discussion on the Analysis of Form and Function of the Bourgeois State», en *State and capital*, J. Holloway e S. Picciotto (ed.) Edward Arnold, Londres, 1978, tamén B. Fine e L. Harris, «State expenditure in advanced capitalism: a critique», en *New Left Review*, n.º 98, 1976. (Existe tradución ó castelán no libro *Capitalismo y Gasto Público*, op. cit. páxs. 79-105).

(34) Véxanse J. O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State*, St. Martin's Press, Nueva York, 1973, sobre todo o capítulo IX (existe tradución castelá *La Crisis fiscal del Estado*, Ed. Península, Barcelona, 1981).

(35) Véxase I. Gough, *The Political Economy of the Welfare State*, Macmillan Press, Londres, 1979, cap. 7 (existe tradución española, *Economía Política del Estado del bienestar*, Ed. Blume, Madrid, 1982).

(36) Neste sentido, dicía C. Marx, «A crise constitúe sempre o punto de partida dun novo gran investimento. E tamén, polo tanto —dende o punto de vista da sociedade en conxunto— brinda sempre, máis ou menos, unha nova base material para o seguinte ciclo de rotacións», *El Capital*, vol. II, F.C.E., México, 1972, pág. 165. E tamén, «as crises son sempre solucións violentas puramente momentáneas das contradicións existentes, erupcións violentas que restablecen pasaxeiramente o equilibrio rompido», *El Capital* op. cit., vol. III, pág. 247.

a reestructuración do capital, senón que na fase aguda do ciclo isto constitúe o aspecto fundamental da súa intervención económica (37).

Todo isto permítenos, por outro lado, poder remiti-la análise da crise española e das súas consecuencias, á propia composición e dinámica da estrutura tecno-productiva que se configurou no noso país durante os anos sesenta e principios dos setenta sobre todo. Independentemente dos importantes e obvios aspectos internacionais, podemos observar cómo determinados autores apuntan xa a que detrás dos graves fenómenos actuais que padecemos están as tendencias ó sobreinvestimento ou a subutilización dos recursos de capital disponible (38) e que por outro lado inciden fortemente sobre a taxa de beneficios, o desemprego, a inflación e sobre os acentuados déficits presupostarios e da balanza exterior destes últimos anos (39).

En definitiva, que da man da inflación intentamos sintetizar moi apretadamente cales son para nós os rasgos máis significativos que actúan e explican dun modo estruturado a crise actual. E desde logo as conclusións a que chegamos seguen sendo moi diferentes de aquelas outras que se derivan do modelo normativo da descentralización fiscal de Musgrave-Oates, xa que afectan moi directamente á súa concepción e distribución funcionalista do Sector Público. Parece evidente, pois, que as políticas estabilizadoras e redistributivas, plantexadas no estilo máis convencional, teñen uns límites ben concretos dentro dun modo e produción que entraña unha lóxica conflictiva e unhas tendencias estruturais cara á desigualdade.

c) Eficiencia paretiana, ben-estar social e principio do beneficio.

Finalmente, podemos efectuar tamén algunhas consideracións críticas relacionadas con determinados conceptos que resultan totalmente fundamentais na construción e na lóxica interna do modelo normativo Musgrave-Oates que analizamos. Estámonos a referir concretamente ás categorías conceptuais, intimamente vencelladas entre si, da eficiencia óptimo-paretiana, da función de ben-estar social e do principio de beneficio para a distribución das cargas fiscais na provisión dos bens e servicios públicos.

1) No que respecta ó concepto de eficiencia óptimo-paretiana, que orienta dun modo xeral a asignación dos recursos económicos, a situación plantéxase nos seguintes términos como de sobra é coñecido (40). Apoiándose nun conxunto de supostos previos e nuns xuicios de valor máis ou menos explicitados, constrúese un modelo teórico abstracto relevante onde se verifica que as forzas protagonistas do mercado

(38) J. M.^a López Zumel, «Productividad Laboral, rendimiento del capital invertido, poder adquisitivo del salario», en *Seminario sobre Productividad y Política de Empleo*, Dirección Xeral de Política Económica, Madrid, 1980; J.A. Moral Santin, «El capitalismo español y la crisis», en *Crecimiento Económico y Crisis Estructural en España (1959-1980)*, op. cit., páxs. 120-132; J. Segura e outros, «Cambio técnico en España 1962-1970: un análisis provisional», en *Boletín de Estudios Económicos*, n.º 96, 1975.

(39) Véxase, *La Economía Española en 1980 y las perspectivas a corto plazo*, Dirección Xeral de Política Económica y Previsión, Ministerio de Economía y Comercio, 1981.

(40) Referímonos á situación de equilibrio xeral walrariano, así como ós xuicios valorativos que están detrás do óptimo de Pareto, que fundamentan a chamada Nova Economía do Ben-Estar. Véxase, por exemplo, D.M. Winch, *Analytical Welfare Economics*, Penguin, Londres, 1971.

competitivo teñen sempre unha dinámica que leva a un punto de equilibrio concreto maximizador de beneficios empresariais e de utilidades subxectivas dos consumidores. Como queira que esta situación de equilibrio satisfai precisamente o xuízo de valor paretiano máis sinñificativo (distribución determinada de recursos económicos onde non se pode xa realizar alteracións sen reducir alomenos a utilidade ou o output dun consumidor ou empresa), chégase á conclusión final de que o mercado de competencia perfecta é un mecanismo «eficiente» que distribúe os recursos entre os axentes económicos de tal xeito que proporciona á colectividade o máximo ben-estar social. Os postulados normativos de Pareto veñen ser entón o resultado final da dinámica interna do sistema que, ó mesmo tempo, amosará así a «bondade» da súa propia organización. Ámbalas cousas, modelo de competencia perfecta e definición de «eficiencia económica» refórzanse o un á outra con un entusiasmo e con unha xenerosidade verdadeiramente encomiables (41). Neste senso, a búsqueda dunha asignación paretoeficiente na provisión dos bens públicos, constitúe un dos obxectivos prioritarios no modelo normativo de Musgrave-Oates e en base ó cal se xustifica ou desenvolve a súa natureza e estrutura fiscalmente descentralizadora (42).

Por outro lado, queremos suliñar unha vez máis a insistencia que mostra a escola de pensamento económico neoclásico en precisar que este tipo de modelos restrictivos e idealizados non pretenden ser unha descripción do que ocorre no mundo real, senón que se ofrecen coma un punto de partida de contido analítico para poder discutir precisamente esa realidade. O problema teórico e político consecuente consistirá, pois, en observar as desviacións existentes entre a realidade social que se quer analizar e aquela outra situación idealizada dun mercado perfectamente competitivo, para poder efectuar despois os axustes que se consideren máis necesarios e oportunos dende unha perspectiva económica paretiana (43).

As desviacións da realidade socioeconómica con respecto ó modelo normativo e idealízase —dise— poden ser de *carácter conductista* (información imperfecta, desequilibrio nos mercados, existencia de monopolios e oligopolios, etc.), ou ben de *carácter técnico* (externalidades, bens públicos, economías de escala, custes de coexistión, etc.) e o contido da política económica e fiscal do Estado tería que centrarse precisamente en intentar corrixir estas «imperfeccións» que presenta o mercado para acadar o seu funcionamento eficiente (44).

(41) Véxase, W.A. Weisskopf, *Alienation and Economics*, E.P. Dutton and Co. INC, Nueva York, 1971.

(42) Os casos de «correspondencia perfecta» e do «Teorema da Descentralización», son exemplos significativos do que estamos dicindo. Véxase, W.E. Oates, *Federalismo Fiscal*, op. cit. capítulo II. Recórdese tamén que ante a presenza de bens públicos as condicións óptimo-paretianas son distintas e esixen que o custo marxinal da súa produción se iguale á suma das valoracións marxinais dos consumidores.

(43) Véxase entre outros, P. Bohm, *Social Efficiency: A concise introduction to Welfare Economics*, Macmillan Press Ltd., Londres, 1974 (capítulos II e III).

(44) Inda que tamén se distingue entre eficiencia estática e eficiencia dinámica ou a longo prazo, para evitar consistencias nas políticas económicas. A modo de exemplo, apúntase moitas veces como unha política antimonopolista, favorecedora da competencia, pode afectar de feito a certas condicións empresariais (de dimensións financeiras, investigadoras...) que son necesarias para materializar os correspon-

Non compre apuntar que o dito ata agora non deixa de ser un breve e simplificado resume das ideas que están detrás do concepto de eficiencia económica óptimo-paretiana, pero coidamos resulta imprescindible traelos a colación á hora de verifica-lo seu rigor e validez interpretativa da realidade social que se pretende analizar.

Dende o propio campo da economía neoclásica, as críticas e discrepancias que introduce o profesor S.K. Nath sobre a interpretación paretiana da eficiencia económica e do ben-estar social son xa tan coñecidas como de interese metodolóxico (45). Así, no que respecta ós xuícos de valor que leva aparellados o concepto de optimalidade de Pareto (46), Nath afirma que a súa xustificación ordinaria sustentada sobre a base de que son uns valores «ampliamente aceptados» ou «xenéricos», non parece ofrecer moita consistencia á disección analítica, posto que o considerado ampliamente aceptado está variando constantemente non só entre os diferentes colectivos ou sociedades, senón tamén dentro dun mesmo país ó longo do tempo. Por outro lado, considera-lo consumidor coma o mellor xuíz do seu propio ben-estar é ás veces contradictorio cos niveis de información disponibles, coas «paradoxas» que poden representa-la familia como unidade de consumo (47), ou coa expansión dunha lexislación fortemente intervencionista que afecta á escala de preferencias dos cidadáns (48). Pero a disconformidade é aínda maior cando se afirma que unha política económica específica pode normalmente aumenta-lo nivel de vida ou o ben-estar dun grupo social sen alterar o que manteñen outros grupos ou persoas. O profesor Nath insiste que os recursos presupostarios son sempre escasos e que polo tanto non resulta indiferente que estes se movan nunha ou noutra dirección. As ganancias que obteñen uns estarán xeralmente en funcións das perdas potenciais de ben-estar que sofren outras persoas, podendo existir, sen dúbida algunha, numero-

des avances técnicos e as innovacións que melloran a produtividade da empresa e a eficiencia social (desprazamento da fronteira da produción). Como tamén se poderían menciona-las consecuencias negativas que ás veces teñen as políticas redistributivas ou anticíclicas sobre a eficiencia asignativa. En todos estes casos, soluciónanse os problemas teóricos contrapesando os efectos positivos e negativos —problema de *trade-off*— en términos de eficiencia contemplada dende unha óptica máis ampla.

(45) S.K. Nath, *A Reappraisal of Welfare Economics*, Routledge and Kegan Paul, Londres, 1969 (sobre todo o capítulo 6.º). Tamén do mesmo autor, *Unha perspectiva de economía do ben-estar*, Ed. Vicens Vices, Barcelona, 1976.

(46) Dun modo sintético o sistema valorativo paretiano pode desglosarse nos seguintes apartados: a) a sociedade está composta por unha colección de individuos que se preocupan basicamente polo seu propio ben-estar; b) desconsideranse as causas «non económicas» que poidan afectar ó ben-estar individual; c) o individuo é mellor xuíz para evalua-lo seu propio ben-estar económico, e d) unha reasignación dos recursos é Pareto-eficiente se mellora alomenos o ben-estar do individuo sen prexudicar ós demais.

(47) K.J. Arrow, *Social Choice and Individual Values*, Yale University Press, 2.ª ed., 1970.

(48) Sobre a problemática dos bens preferentes e do seu peso específico na dinámica expansiva do gasto público. Véxase, R.A. Musgrave, *Teoría de la Hacienda Pública*, op. cit., páxs. 13-17. Véxase tamén, J.G. Head, «On Merit Goods», *Finanzarchiv*, n.º 28, 1966, e «Merit Good Revisted» en *Finanzarchiv*, n.º 28, 1969; Ch.E. Melure «Merit Goods: A normatively Empty Box», en *Finanzarchiv*, n.º 27, 1968; A.J. Culyer, «Merit Goods and the Welfare economics of Coertion», en *Public Finance* 4, 1971; Juan J. Fernández Cainzos, «Las necesidades preferentes y la teoría de los bienes públicos», en *Hacienda Pública Española*, n.º 59, 1979.

sas situacións onde os efectos distributivos acaden unha dimensión considerable (49).

Máis coñecidas probablemente son as obxeccións que se fan ó óptimo de Pareto desde o plano redistributivo pola súa defensa do *statu quo* (50). Pero é importante, parécenos a nós, tamén resaltar como a Economía do Ben-estar paretiana adopta unha postura secundaria ou de cuasi indiferencia ante un problema tan fundamental como é a distribución actual da renda e da riqueza. A incoherencia lóxica deste plantexamento pódese deducir da seguinte reflexión: O proceso de optimización económica comenza sempre considerando como dada a estrutura de precios e salarios, os cales, vía demanda agregada, dependen á súa vez da distribución da renda e da riqueza existente. Diferentes distribucións iniciais conduciríanos a diversas situacións económicas óptimas, entre as cales unha pódese considerar mellor que outras. Pois ben, a teoría do ben-estar paretiano non provee ningunha base para decidir cal é a distribución da renda e riqueza óptima, aínda que pareza claro que esta cuestión resulta decisiva para poder determinar-lo ben-estar económico dunha persoa ou dun grupo de persoas.

Outro aspecto a ter en conta tamén é o concepto de eficiencia tecnolóxica, tan necesario para a consecución do óptimo paretiano. Preocupados polas posibles imperfeccións no mercado de bens de consumo, os economistas neoclásicos asumen con relativa facilidade as condicións de eficiencia tecnolóxica que se reflexan na fronteira productiva. Pero o concepto de eficiencia tecnolóxica tamén encerra xuícios de valor e supostos de partida que necesitan ser explicitados (por exemplo, perfecto coñecemento dos avances técnicos, total mobilidade dos factores productivos, non incidencia dos aspectos distributivos da renda e riqueza na produtividade dos traballadores, etc.), o que ven a facer máis complexa a argumentación tradicional sobre todo nos países menos desenvoltos. Ó contrario, nestes países é fácil apreciar un coñecemento técnico moi desigual, notables diferencias de precios relativos entre o factor capital e o traballo e unha forte incidencia da distribución da renda sobre as motivacións e o rendemento persoal. Por outro lado, existen tamén outras dúas razóns adicionais que complican aínda máis as cousas. O feito de que unha rápida substitución das instalacións industriais por outra de máis avanzada tecnoloxía poida entrar en contradición coa conducta empresarial minimizadora de custes, e, tamén, porque unha dinámica que se orienta a presionar a expansión da fronteira tecnolóxica, pode dende logo entrar —como xa dixemos anteriormente— en conflito con outras condicións paretianas ó ser necesario facer imperfecto o propio mercado de bens de consumo (favorece-la organización oligopolista ou monopolista para materializa-los avances técnicos). Neste *trade off* algúns economistas consideran abertamente que empuxa-la curva representativa da fronteira da produción existente constitúe hoxe en día o problema fundamental e básico da asignación dos recursos productivos, obviando

(49) S.K. Nath, *A Reappraisal of Welfare Economics*, op. cit., páx. 127.

(50) Son numerosos os autores que así o manifestan, véxanse entre outros: L. Johansen, *Public Economics*, op. cit., páx. 123; J.M. Buchanan, *The Demand and Supply of Public Goods*, Rand MacNally and Company, Chicago, 1968 (capítulo 5.º); E. Albi Ibáñez, «Problemas de elección colectiva. Un comentario crítico del modelo de elección colectiva», en *Hacienda Pública Española* n.º 26, 1974.

deste xeito as necesidades e consecuentes preocupacións paretianas (51).

E completando xa estas consideracións críticas sobre o concepto de eficiencia paretiana decide o seu propio enfoque paradigmático, tan crucial por outro lado para lexitimar teoricamente a descentralización fiscal de Musgrave-Oates, imonos referir agora a certos aspectos que son específicos da función de ben-estar social (FBS). Como se recordará, a chamada Nova Economía de Ben-Estar parte do feito que a función de ben-estar social está definida en base ás diversas funcións de utilidades individuais, pero que ó ser estas sempre descoñecidas, aquela terá tan só unha expresión comprensible a un nivel formal. Polo contrario, as decisións políticas encamiñadas a conquistar beneficios sociais e que se materializan nos países avanzados de occidente, fundaméntanse normalmente nunhas específicas e temporais FBS onde as variables independentes constitúen concretos e ben definidos obxectivos sociais a conquistar (52). Aproximarse a estes obxectivos dentro dun determinado horizonte temporal, permite falar ós gobernos da consecución dun ben-estar social xeralizado. É dicir, cando o valor de estas explícitas e máis realistas FBS se maximiza, dise que estamos ante unha *situación de óptimo relativo*, que desde logo pouco ou nada terá que ver co chamado óptimo ou circunstancias paretianas. E non somentes porque non poidan compartir algúns ou tódolos seus xuicios de valor iniciais, senón porque en xeral estas FBS están delimitadas polas condicións empíricas que rodean ós instrumentos empregados na construción dos mencionados obxectivos sociais.

Deste xeito introdúcense novos tipos de FBS máis pragmáticos coma a expresada de seguido:

$$WS = WS(e, a_1, a_2, c, b, g)$$

onde e é un índice do nivel de emprego a conquistar, a_1 e a_2 son coeficientes de igualdade na distribución da renda e riqueza; c representa a taxa de crecemento económico, b o nivel de equilibrio na balanza e g constitúe un factor xeral que representa as variables non económicas afectando ó ben-estar (53). Como vemos, tales funcións non están expresadas en termos de utilidade individual e a súa variable dependente (WS) tampouco sería algo chamado «ben-estar económico» senón máis ben un *ben-estar xeral relativo*.

As variables independentes son os *obxectivos* da política económica (favorecer o emprego, crecemento económico, mellora-la distribución da renda, etc.) e os *medios* ou *instrumentos* para conseguilos son múltiples e diferenciados (impostos, transferencias, investimentos e precios públicos, oferta monetaria, tipos de interés, etc.), podendo afectar cada instrumento a máis dun obxectivo ou este verse influenciado por dous ou máis instrumentos (54). Non importa pois que os obxectivos

(51) Así faino o propio S.K. Nath en *A Reappraisal of Welfare Economics*, op. cit., páxs. 152-158.

(52) Véxase, D. Braybrooke e C.E. Lindblom, *A Strategy of Decision*, Macmillan, Londres, 1963.

(53) S.K. Nath, *A Reappraisal of Welfare Economics*, op. cit., páxs. 144-152.

(54) Sobre as interrelacións formais entre os obxectivos da política económica e os instrumentos ou medios para acadalos, véxase os traballos de J. Tinbergen, *Econo-*

sexan fixos ou flexibles, a curto ou medio prazo, aleatorios ou mixtos, o central agora para nós é que normalmente estas FBS, máis axustadas á realidade e que pretenden ser funcionalmente compatibles, non comparten en absoluto os consabidos e tantas veces mencionados xuícios de valor paretianos.

Dende outro paradigma tan distinto como é o proporcionado pola economía política marxista ou neomarxista, nin que dicir ten que a validez teórica do ben-estar paretiano utilizado para racionalizar e orientar as políticas económicas actuais do Sector Pública é moi escasa ou practicamente nula (55). Non imos repetir outra vez as obxeccións que de cotío se fan ós contidos individualistas (tan harmoniosos e neutrais) da sociedade e do Estado que subxacen nos seus esquemas teóricos e que dende logo tan alonxados están dunha realidade social que consideramos sempre conflictiva, complexa e contradictoria, pero sen embargo si queremos destacar, alomenos, un feito que é consustancial á lóxica do ben-estar paretiano e que ten importantes consecuencias sociopolíticas sobre o modelo e dinámica da competencia perfecta e tamén sobre as cuestións de poder a el asociadas.

En efecto, aí xa algúns anos que J.K. Galbraith (56) preguntábase por que a sociedade norteamericana, caracterizada por un dinamismo productivo que tendía ó oligopolio e consecuentemente á concentración do poder económico, seguía aferrada a unha teoría económica baseada na competencia perfecta que resultaba cada vez máis obsoleta —e que ademais condenaba o monopolio— á hora de explicar a natureza e o comportamento do mundo dos negocios. O profesor de Harvard consideraba que a mellor razón para comprender este divorcio entre a teoría predominante e a realidade económica norteamericana debía ser fundamentalmente a que a competencia perfecta representa un magnífico mecanismo para eliminar e lexitimar-lo sempre espiñoso problema do poder. Ó se-los precios no mercado competitivo uns parámetros obxectivos que mandan e axustan as condutas individuais, ningún pode impoñer as súas condicións económicas sobre os demais, porque quedaría excluído do propio mercado nun tempo máis ou menos curto. O poder económico quedase así perfectamente diluído, fragmentado, difuso... ademais de intelixentemente lexitimado.

Aínda que a explicación alternativa que proporciona o profesor Galbraith a través da dialéctica entre poder orixinario —poder compensador, non resulta para nós convincente e que ata o mesmo autor

mic Policy, Principles and Design, North Holland, Amsterdam, 1956 (Existe versión castelá: *Política Económica. Principios y formulación*, Fondo de Cultura Económica, México, 1961) e R. Stone, «The Apriori and the empirical in Economics», en *Mathematics in the Social Sciences and other Essays*, Charles Knight, Co. Ltd., Londres, 1966. Por outro lado, os modelos ou cadros macroeconómicos dos gobernos actuais contextualízanse dentro desta perspectiva metodolóxica.

(55) J. O'Connor, «Scientific and Ideological Elements in the Economic Theory of Government Policy», en *Science and Society*, vol. 33, n.º 4, 1969 (Existe versión castelá: «Elementos científicos e ideolóxicos na teoría económica da política gubernamental», en P.M. Sweezy e outros, *Crítica de la ciencia económica*, Eds. Periferia, Buenos Aires, 1972).

(56) J.K. Galbraith, *American Capitalism. The concept of Countervailing power*, 1952 (traducción castelá en E. Ariel, 1971).

ignorou en traballos posteriores (57), pensamos que a súa observación si apunta a un problema central que invalida as teorizacións do benestar paretiano. E isto por dúas razóns principais: se dende logo resulta obvio e indiscutible que a dinámica interna do capitalismo se fundamenta nun proceso complexo de concentración e centralización do capital, acelerado nos tempos de crise por medio de reestructuracións que se fan ó amparo e estímulo do Estado, non parece que sexa moi congruente o seguir mantendo unha teoría económica que trate estes problemas como «secundarios» ou coma «imperfeccións do mercado», esixindo ademais do Estado accións teóricas totalmente opostas ó que ó a súa práctica habitual. Para nós o problema non consiste en achegar (por imposible) a realidade social e económica ó modelo de competencia perfecta, senón máis ben todo o contrario; que os modelos teóricos sirvan para explicar esa mesma realidade. Nin tampouco se pode plantexar a cuestión como un problema circunstancial de *trade off* entre a eficiencia dinámica (xustificadora dos oligopolios) e outros obxectivos a sacrificar. A natureza do sistema económico no que vivimos ten a súa lóxica, as súas contradicións e o seu marcado acento hacia a desigualdade, que será, polo contrario, o que nos deba interesar e investigar.

2) Noutro sentido, o modelo normativo Musgrave-Oates defende, como xa indicamos anteriormente, a distribución das cargas tributarias que financian a previsión de servizos públicos en base o principio de beneficio (58). Verdadeiramente é este un principio que aínda conta con numerosos adeptos na literatura económica de hoxe, sobre todo no que se refire a súa adecuación e conveniencia para informar as estruturas tributarias das Facendas descentralizadas (59).

Lembremos brevemente que o principio do beneficio tiña unha dimensión tradicional e histórica asociada á teoría contractual do Estado protector (60), pero que na actualidade a súa versión tende a fundamentarse en estritos termos de *quid pro quod* (condición de equilibrio), apoiada polo avance e xeneralización da teoría marxinalista. É dicir, a provisión de servizos públicos é algo que debe adecuarse á

(57) J.K. Galbraith, *The New Industrial State*, 1967 (traducido ó castelán en Ed. Ariel, Barcelona, 1967). Para unha crítica suxestiva das ideas deste autor, véxase, B. Fitch, «A Galbraith Reappraisal: The Ideologue as a Gadfly», en E.K. Hunt e J.G. Schwartz (ed.), *A Critique of Economic Theory*, Penguin Books Ltd., 1972, páxs. 450-461.

(58) Un excelente resume da literatura financeira convencional sobre o principio do beneficio pode atoparse en R.A. Musgrave, *Teoría de la Hacienda Pública*, op. cit., capítulo 4.º; tamén en W.E. Oates, inda que este autor matiza a distribución dos tributos locais introducindo un elemento baseado en patróns de equidade, en *Federalismo Fiscal*, op. cit., páxs. 58 e 169-170.

(59) Unha variante do principio do beneficio —a afectación impositiva— é defendida modernamente por J.M. Buchanan, «The economics of earmarked taxes», *Journal of Political Economy*, vol. 71, 1963, recollido no libro *Public Finance in a Democratic Process*, Chapel Hill NC, 1967, capítulo 6.º; no que respecta ó noso país, véxase entre outros, E. Albi Ibáñez, «Los bienes públicos en el análisis económico», en *El Sector Público en la Economía de Mercado*, Espasa-Calpe, 1979, páxs. 127-138; E. Domingo Soláns, «Comentarios a la reforma de la Hacienda Local Española», en *Hacienda Pública Española*, E. Albi, J.A. Blanco Magadán, F. Fernández Marugán, «La problemática de las autonomías regionales: una aproximación», en *Revista de Economía y Hacienda Local*, n.º 22, 1978.

(60) Véxase, E.R. Seligman, *Progressive Taxation in Theory and Practice*, Princeton University Press, 2.ª ed., 1968 (parte II).

estructura de preferencias subxectivas dos consumidores e que, polo tanto, a distribución das cargas fiscais tamén debería estar en función dos beneficios recibidos e do que se está disposto a pagar por eles. Con esta orientación —ademais de ter en conta outra serie de requisitos e supostos iniciais— dise que a asignación dos recursos públicos é optima no sentido de Pareto. As distribucións provocadas na práctica polos problemas da negativa revelación das preferencias dos «merit wants», das externalidades ou da traslación impositiva, dificultan verdadeiramente o proceso, pero non alteran sustancialmente a lóxica inherente ó desenvolvemento deste tipo de argumentación teórica (61).

Na súa concesión práctica, o principio de beneficio preténdese lexitimalo en base á simple *coincidencia persoal* entre os contribuíntes (financiadores) e os consumidores (beneficiarios) dos servizos públicos locais así como en concretar de algún xeito este beneficio. Deste modo —afirmase con frecuencia— tanto o emprego das taxas e contribucións especiais como o marcado carácter patrimonial da imposición local autónoma, ó gravar ás persoas e propiedades situadas dentro dunha xurisdicción determinada, de algún xeito está a recolle-las ideas centrais que contén o mencionado principio. A configuración actual das Facendas Autonómicas en España (o mesmo cás Facendas das Corporacións Locais) —dise— parece que resistirían favorablemente calquer análise crítica que se lle poida facer por ese lado.

¿Pero é certo isto? ¿É suficiente a coincidencia persoal entre financiadores e consumidores dos servizos públicos subcentrais (ou nacionais) para afirmar tan siquiera que existe un intento de búsqueda na asignación dos recursos baseado nos criterios paretianos?

Coidamos que non. Que os sistemas tributarios autonómicos e locais establecidos e protagonizados hoxe polos correspondentes órganos lexislativos ou político-administrativos, nada ou moi pouco teñen que ver, nos seus aspectos máis fundamentais, cos modelos teóricos elaborados pola escola do pensamento económico marxinalista. Máis aínda, de igual xeito ó que anteriormente xa fixemos coas concepcións do Estado e da sociedade (implícitas) tamén neste principio tributario, consideramos que o principio do beneficio non é suficiente para comprender e explicar en moitas ocasións as motivacións reais que están detrás da economía pública que estamos vivindo na actualidade. Polo contrario, cando se pretende averiguar con rigor e seriedade empírica o contido e as motivacións que fundamentan os diferentes programas de ingresos e gastos públicos nas Facendas descentralizadas, o principio de beneficio só pode ofrecernos unhas explicacións que son parciais, confusas e desorientadoras (62). E isto afirmámolo en base ós seguintes razoamentos:

a) É evidente a dificultade, por non dicir a imposibilidade real, de coñecer nin tan siquiera minimamente a estrutura de gustos e preferencias dos individuos que viven nunha xurisdicción político-adminis-

(61) As aportacións primeiras desta nova metodoloxía por parte de M. Pantaleoni, U. Mazzola, E. Sax, A. de Viti de Marco, N. Wicksell e E. Lindahl, atópanse extractadas en R.A. Musgrave e A.T. Peacock (ed.), *Classics in the Theory of Public Finance*, Macmillan Ltd., Londres, 1958.

(62) As nosas reflexións e experiencias en determinadas entidades locais galegas así demostráno. Véxase, por exemplo, os traballos publicados: *Presuposto autonómico e política económica en Galicia*. Seminario de Estudos Galegos. 1985.

trativa concreta que esté asociada ás súas *vontades efectivas* de financiación. E isto dicímolo mesmo para aqueles colectivos ou grupos sociais máis cativos, como son os veciños que viven nunha mesma rúa ou os que habitan nun pequeno barrio. A imposibilidade de efectuar axustes no binomio cantidade-precio, converteu o principio do beneficio nun criterio carente de operatividade que non parece lexitimarse nin xustificarse en boa lóxica coas fórmulas financeiras que practican habitualmente as Entidades Locais españolas (63). Por outro lado, resulta tamén obvio que na determinación das cantidades e financiación daqueles bens e servicios públicos de provisión centralizada (Defensa), actúan circunstancias e forzas causais que son na súa grande maioría completamente alleas á mera agregación de vontades individuais. O volume e a localización dos gastos militares que se derivan da integración de España na OTAN; é quizá o exemplo máis elocuente e demostrativo do que estamos a dicir. Non ten moito sentido, pois, seguir falando de provisión eficiente óptimo-paretiano dos bens e servicios públicos como marco teórico orientativo da actividade financeira que se desenvolve na actualidade (64).

b) Pero aínda que imaxinativamente ou formalmente fora posible o coñecemento das demandas individuais de bens públicos, nós seguiríamos pensando que o problema está moi mal plantexado. Precisamente porque o Estado —e as entidades territoriais como partes específicas do aparello do Estado— non é unha estrutura neutra e aséptica que está situada por enriba dos intereses conflictivos das clases e grupos sociais. Nin os servicios públicos son sempre respostas que traducen demandas agregadas de cidadáns atomizadas que só están condicionadas polos seus gostos e as súas rendas. Xa argumentamos anteriormente como existen unhas esixencias acumulativas de capital concretadas para cada situación, determinadas e diversas presións sociais e unhas necesidades lexitimadas-reproductivas que afectan e condicionan basicamente os niveis e a composición dos gastos locais, en correspondencia co grado de influencia e de poder político que teñen as diversas clases e intereses sociais (65).

c) Porque na elaboración do contido e estrutura dos ingresos tributarios das Facendas territoriais (e moito menos a Facenda Central)

(63) Consideramos que para satisfacer as esixencias teóricas inherentes ó principio do beneficio existen sempre dúas condicións ineludibles. Unha *condición necesaria* que se reduce a determinar, máis ou menos aproximadamente, a área de beneficios derivada da provisión do ben público (operación que é posible na práctica) e outra *condición suficiente*, que se vincula ó coñecemento dos beneficios (ou desagradados) *obxectivos e sobre todo subxectivos* que dito ben produce en cada contribuínte. A imposibilidade de satisfacer esta segunda condición anula practicamente o principio, inda que se insista en seguir denominándoo así nas Facendas descentralizadas polo cumprimento tan só da primeira condición.

(64) Para unha visión alternativa das motivacións fiscais, véxase, J. O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State*, op. cit., capítulo 7.º.

(65) Tamén a bibliografía sobre este punto é abundante. Como exemplos representativos, ver: C. Mingasson, «La naturaleza y el papel de la institución municipal en el medio urbano: relaciones entre institución municipal, aparato del Estado y clases sociales», en *Urbanismo y Práctica Política*, Ed. Los Libros de la Frontera, Barcelona, 1974; M. Castells, *Movimiento Social Urbano*, Siglo XXI, Madrid, 1973; X. Álvarez Corbacho, «Límites y deficiencias en la reforma de la Hacienda Municipal», en *Revista de Economía y Hacienda Local*, n.º 26, Mayo-Agosto 1979; tamén «As contradicións dos nosos Axuntamentos», na revista *Teima*, n.º 22, Maio 1977.

non se garda ou mantén relación estreita coa realización dos correspondentes gastos en servicios sociais que se aplican con posterioridade. As esixencias de efectuar alomenos certas aproximacións entre as utilidades potenciais dos bens públicos e as desutilidades asociadas dos tributos que por eles se pagan, tan queridas e puntualizadas por Wicksell e Lindhal (66), ás veces non están moi relacionadas coas decisións presupostarias que se materializan habitualmente nas Facendas territoriais. A dinámica e os tempos dos ingresos e gastos públicos non só son distintos, senón que tamén encerran motivacións múltiples e diferenciadas (67).

d) E por último, cómpre lembrar tamén que a aplicación teórica do principio do beneficio na tributación local, esixe como condición previa a ineludible necesidade de que exista unha distribución socialmente aceptable da renda e da riqueza. Non fora a ser que, en palabras do propio Wicksell, estivérase operando «sobre unha parte xusta dun inxusto todo» (68). E é evidente que en España non se dan, nin remotamente, estas hipóteses básicas de partida. Tanto a distribución actual da renda na súa cuádruple perspectiva de referencia (persoal, funcional, sectorial e territorial), ben coñecida pola súa gravidade e extensión que evitamos reiteracións (69), como a regresividade histórica do noso sistema tributario, escasamente mellorado na súa práctica actual (70), estarían a invalidar de feito calquer intento de xustificación teórica para aplicar o principio do beneficio do noso país (71).

En resume, que contemplada-las causas dende estas perspectivas, ¿non terán razón o cada día maior número de economistas que falan e denuncian o contido pouco operativo e confuso do principio de beneficio para describir certas partes do mundo fiscal de hoxendía? ¿Non haberá en realidade que intentar buscar outros criterios máis

(66) Véxase o magnífico resume que das tesis mantidas por estes autores fai E. Fuentes Quitana en *Hacienda Pública*, Facultade de CC.EE., Madrid, 1970, capítulo 7.

(67) Neste sentido, os principios da *provocación dun coste do prexuício patrimonial causado*, destacados por E. Simón Acosta no seu traballo «Reflexión sobre las tasas», en *Hacienda Pública Española*, n.º 35, 1975, é un intento de acercamento á realidade fiscal moito máis fructífero e realista.

(68) N. Wicksell, *Finanztheoretische Untersuchungen und das Stenerwesen Schweden*, en Musgrave e Peacock, ed. *Classics in the Theory of Public Finance*, op. cit., páx. 110.

(70) Véxase entre outros, A. e J. Alcaide Inchausti, «Así se distribuye la renta y la riqueza en la sociedad española», en *Revista Sindical de Estadística*, n.º 116, 1974; «Metodología para la estimación de la distribución personal de la renta en España en 1970», en *Hacienda Pública Española*, n.º 26, 1974; «Distribución personal de la renta en España y en los países de la OCDE», en *Hacienda Pública Española*, n.º 47, 1977; E. Albi Ibáñez, «La distribución personal de la renta en España (1964-1967-1970)», en *Hacienda Pública Española*, n.º 32, 1975; J.A. Gimeno Ullastres, *Imposición sobre el consumo o distribución personal de rentas*, Instituto de Estudios Fiscales, 1980, capítulo 1.º; J.A. Gimeno y J.R. Huerta, *El Nuevo Estado Fiscal Español*, Ed. Blume, 1981, páxs. 37 e segs.; M. Sawger, «El reparto de la renta en los países de la OCDE», *Departamento Asuntos Económicos y Estadística de la OCDE*, 1976. *Comisión para el Estudio del Fraude Fiscal en España*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1985 (no publicado).

(71) Véxase, L.G. Pérez Morales, «Distribución de la carga tributaria por escalones de renta», en *Hacienda Pública Española*, n.º 26, 1974; V. Valle Sánchez, «La distribución de la carga monetaria de los impuestos. Una aplicación a España de las hipótesis de Pechman-Okner», en *Hacienda Pública Española*, n.º 26, 1974; D. Perona e outros, *La distribución de la carga tributaria en España*, Instituto Estudios Fiscales, Madrid, 1972.

axeitados e válidos para informa-las estruturas tributarias das Facendas territoriais españolas?

A este punto concreto queríamos chegar. Somos da opinión de que só o principio da capacidade económica ou de pago, contemplado dende unha óptica conflictiva e dialéctica en términos redistributivos, pode verdadeiramente fundamentar na actualidade os diferentes sistemas fiscais estatais, rexionais, provinciais e municipais de España, tanto dende o punto de vista da racionalidade social como pola propia equidade tributaria (72).

Isto non quere dicir, evidentemente, que cando os beneficios dunha determinada actividade pública local se concretan claramente nun área ou sobre un colectivo de persoas máis ou menos ben definidas non deban empregarse aqueles tributos máis axeitados (por exemplo taxas e contribucións especiais) que dalgunha forma afectan especialmente a ese colectivo para a financiación dos custos da actividade. Niso estamos perfectamente de acordo. Pero dende logo os criterios de distribución da carga tributaria deberían incluír, opinión nosa, somentes aqueles *elementos obxectivos* relacionados dun modo estreito á capacidade económica dos afectados. Un deses elementos é, loxicamente, a presumible revalorización dos patrimonios inmobiliarios localizados na área beneficiada, pero outro criterio, sempre interesante, constitúeno tamén un índice que nos mida a renda e a riqueza das persoas contribuíntes. Ademais, as intencións redistributivas contidas na decisión política do gasto, poden e deben incidir claramente sobre a *porcentaxe do custo a financiar* por este procedemento (o resto financiaríase con cargo a ingresos de carácter xeral), e por outro lado, débese ter presente tamén as *posibles exencións* a practicar en función precisamente de acadar un mellor e máis concreto axuste equitativo na distribución das cargas fiscais. Os efectos distributivos das decisións fiscais non serían así unha funcionalidade exclusiva da Facenda Central e si en cambio dos procesos de ingresos e gastos públicos tomados no seu conxunto. Pensamos que non existen razóns de peso para defende-lo contrario, sobre todo cando os argumentos aducidos ata agora son os de corte tiboutiano ou os relacionados con posibles desviacións de poder (73).

Introducindo pois estas características referidas á capacidade económica entre os potenciais contribuíntes afectos ós beneficios especiais da actividade pública, máis que un hipotético e mixtificador principio do beneficio nos falaríamos dun necesario *principio de correspondencia* (identificación persoal dos beneficiarios cos financiadores totais ou parciais do servizo público), asociado a un *principio de equidade* na distribución posterior das cargas fiscais resultantes.

(72) C. Albiñana, *El Sistema Fiscal en España*, G. de Publicacións 1974; páxs. 819-822; J. García Añoveros, «Suxerencias para un plantexamento xeral dun sistema de Facendas Locais en España», en *Hacienda Pública Española*, n.º 35, 1975; A. Melguizo Sánchez, «Hacienda y Ayuntamientos democráticos», na revista de ciencias sociais *El Cárabo*, n.º 9, 1978, páxs. 23-25; X. Álvarez Corbacho, «Límites e deficiencias a la reforma de la Hacienda Municipal», en la *Revista de Economía y Hacienda Local*, op. cit., páxs. 257-259.

(73) Véxase R. Calvo Ortega, «La Reforma de la Hacienda Municipal», en *Boletín de Estudios Económicos*, n.º 99, 1976; W.E. Oates, *Federalismo Fiscal*, op. cit., páxs. 21-24.

Chegados ata aquí, comprendemos moi ben que poidan xurdir toda unha serie de interrogantes e obxeccións razoables, con independencia dos lóxicos desacordos. É dicir, que comprendemos perfectamente preguntas como as seguintes: ben, pero entón ¿cales son os criterios normativos alternativos que deberían orientar e presidir a descentralización fiscal nos países de capitalismo avanzado?, ¿cales as competencias a asignar ós distintos niveis de goberno?, ¿cómo pois construír un estado plurinacional/rexional como o noso con certas bases de estabilidade e futuro?

Naturalmente, estas respostas conduciríannos a enfrentarnos cun horizonte teórico novo que non conta precisamente cunha gran tradición académica entre nós. Aínda que tampouco foi a nosa intención o plantexarnos este problema específico, conformámonos con ser capaces de mostrar un certo espírito crítico e apuntar a determinadas lagoas, insuficiencias ou plantexamentos teóricos que consideramos pouco afortunados ou inválidos para poder explicar e xustificar con rigor a natureza e funcionalidades dun fenómeno tan complexo, contradictorio e dinámico como é a descentralización fiscal que se está levando a cabo no noso país. Pensamos tamén que a crítica non ten porque ser sempre constructiva (no senso de ofrecer alternativas) para estar xustificada. Basta con que sexa coherente e rigorosa pois a desfeita de falsidades ou a denuncia de insuficiencias son xa de por sí un valor positivo.

Nembargantes, non nos resistimos a rematar este traballo sen atrevemos a avanzar unhas breves reflexións adicionais ó respecto. A primeira refírese á necesidade de salientar que no proceso constitucional e descentralizador do Estado español, actuaron e seguen operando un conxunto de forzas económicas, sociais e político-ideolóxicas que dende logo non son moi harmoniosas nin sempre pacíficas e solidarias, e que da súa confrontación e equilibrio histórico pódese explicar basicamente o capítulo VIII da nosa Constitución, así como o seu correspondente e posterior desenvolvemento lexislativo. Non son só os grandes principios e directrices teóricas nin as boas intencións políticas os que inspiran, motivan e explican sempre a estrutura e posibilidades fiscais *reais* das Facendas territoriais existentes na actualidade (74), mesmo aínda que formalmente atópense dun xeito expreso nos textos legais, senón que cómpre ter en conta o papel fundamental que xogan en todo isto a fase do capitalismo que atravesamos e a influencia e o poder das forzas anteriormente citadas que se traducen normalmente nuns resultados específicos e concretos a través de pactos, imposición e tamén de manexos diversos (75). Realmente parece que non son uns principios iguais ou similares ós contidos no modelo fiscal e normativo de Musgrave-Oates os que nos van a axudar e abrir máis luces o

(74) Os principios inspiradores das Facendas autónomas foron explicitados polo propio ministro de Facenda no discurso de clausura do Seminario Iberoamericano de Reformas Fiscais celebrado en agosto de 1978. Véxase, F. Fernández Ordóñez, «La Hacienda general y las Haciendas territoriales: sus fuentes tributarias», en *Hacienda Pública Española*, n.º 54, 1978.

(75) A modo de exemplo ben elocuente, véxase o conflito na plasmación definitiva de varios artigos da LOFCA, J.R. Quintás Seoane, «El hecho autonómico y el desarrollo regional», en *La España de las Autonomías* (Tomo II) Ed. Espasa-Calpe, 1981, páxs. 136-146. Tamén, «A LOFCA: do cero ao infinito (con reservas)», en *Man Común*, n.º 3, Outono, 1980.

noso razoamento... ó final, a historia de cada pobo séguese a tecer ou simplemente a remediar por medio do conflito, dos niveis de conciencia e cultura política e das relacións de forza existentes. Algúns solemnes e retóricos principios ordenadores poden seguir cumprindo a súa función lexitimadora e xustificativa de conductas e posicionamentos ideolóxicos, pero o problema de sempre, o verdadeiro problema para nós, é comprender e explicar en profundidade unha realidade complexa que se move de xeito determinado e que necesitaría ser transformada con urxencia.

A segunda reflexión relaciónase coa propia situación e dinámica dos espazos económicos máis atrasados dentro dun Estado con Facendas múltiples. Se a finalidade perseguida pola descentralización do Estado español (alomenos formalmente), é buscar dun modo prioritario a mellora do ben-estar económico e social e tamén consolida-la democracia entre os seus pobos e cidadáns, nos teremos que intentar situar como verdadeiro e esencial marco de referencia para xulga-la actividade do Sector Público, a todos aqueles *factores estruturais básicos* que explican e reproducen o crónico atraso e a específica dependencia económica de amplas zonas do territorio español. Ou dito noutros termos, comprobar na práctica se é a través dun sistema de Facendas múltiples, coas súas competencias e recursos financeiros, como se pode incidir cun mínimo de eficacia e seriedade sobre os principais mecanismos reprodutores que explican o subdesenvolvemento. Pensamos que só así ten sentido efectuar unha análise deste singular e histórico proceso descentralizador, sobre todo para aqueles territorios máis atrasados de España.

Conclusión

O modelo teórico normativo Musgrave-Oates sobre a chamada descentralización fiscal óptima, constitúe un bo exemplo ilustrativo de aceptación xeneralizada e escasamente crítica —alomenos na literatura financeira española— que se emprega normalmente para fundamentar e explica-los procesos fiscais inherentes ás relacións que se orixinan e manteñen nun sistema de Facendas múltiples. Sen embargo, intentamos mostrar ó longo do presente traballo como determinados argumentos explicativos da súa funcionalidade, son para nós insuficientes ou dificilmente aceptables. Estas afirmacións podémolas resumir dun xeito máis preciso nos seguintes apartados.

1.— Tanto os conceptos de Estado coma o de organización social que están implícitos no modelo Musgrave-Oates, non parece sexan moi útiles e fructíferos para comprender uns fenómenos político financeiros tan complexos e conflictivos como son sempre os asociados ó federalismo fiscal nos países de capitalismo avanzado.

2.— Pensamos tamén que as razóns aducidas polo modelo teórico para xustifica-la centralización das políticas estabilizadoras e redistributivas da economía, son na actualidade pouco convincentes. E non precisamente ante os efectos indubitables que a manipulación de certas variables económicas polo Estado (oferta monetaria, tipos de interese, presuposto estatal, etc.) poidan ter sobre os niveis da actividade productiva, senón máis ben polo diagnóstico incorrecto ou insuficiente que o mesmo fai dos fenómenos do paro, a inflación, a distribución

actual da renda, etc., ó non introducir na análise o conflito, as relacións de poder e a natureza contradictoria duns procesos acumulativos que funcionan sempre concentrando magnitudes de capital. En consecuencia, cando o mundo económico se contempla dende outra perspectiva máis ampla as conclusións ás que chega o modelo teórico de Musgrave-Oates referente a distribución territorial de funcións e competencias económico-tributarias, non sempre están xustificadas, ou, alomenos, ofrecen uns límites moi concretos e cativos para solucionar os problemas do atraso e dependencia que caracterizan estruturalmente a determinados espazos económicos.

3.—No que respecta a outros conceptos moi vencellados á lóxica interna do modelo normativo que analizamos, como poden se-la eficiencia óptimo-paretiana, a función neoclásica de ben-estar social, e o principio de beneficio para fundamenta-la distribución das cargas fiscais, pensamos deben efectuarse tamén importantes consideracións críticas ós mesmos. Neste sentido, intentouse supera-la falsa equivalencia que normalmente existe, en termos absolutos, entre eficiencia económica e xuícios valorativos paretianos, o papel residual que ten a Nova Economía de Ben-Estar, a concentración actual da renda e da riqueza, a expresión subxectivista, carente de operatividade e meramente formal, que proxecta unha función de ben-estar social baseada en utilidades individuais ou na propia evitación, que tantas veces se fai, en nome tamén da eficiencia económica, para que o principio de capacidade económica lexitime o quefacer e a actividade financeira das Facendas territoriais.

4.—Para rematar engadiremos que ante as diversas obxeccións, insuficiencias e desacordos que para nós ofrece o tantas veces mencionado modelo teórico de Musgrave-Oates, non se presentan contrariamente criterios normativos alternativos que poidesen orientar unha descentralización fiscal en España. Limitámonos tan só a intentar comprender e explicita-las múltiples forzas que operan nun deseño tan contradictorio que protagoniza o desenvolvemento do Estado das Autonomías, con especial atención ás súas consecuencias en aquelas zonas economicamente máis atrasadas e que con máis urxencia necesitan de cambios profundos.