

# DOCUMENTOS

**¿MERCADO, REGLAS FISCALES O COORDINACIÓN?  
UNA REVISIÓN DE LOS MECANISMOS PARA  
CONTENER EL EDEUDAMIENTO DE LOS NIVELES  
INFERIORES DE GOBIERNO**

Autor: *Roberto Fernández Llera*<sup>(\*)</sup>  
Universidad de Oviedo

DOC. N.º 9/03

(\*) [rflera@correo.uniovi.es](mailto:rflera@correo.uniovi.es).



INSTITUTO DE  
ESTUDIOS  
FISCALES

N.B.: Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad del autor, pudiendo no coincidir con las del Instituto de Estudios Fiscales.

## ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN
  2. LOS SISTEMAS GENÉRICOS DE CONTROL DEL ENDEUDAMIENTO
    - 2.1. Introducción
    - 2.2. El control externo del mercado financiero
    - 2.3. El control financiero directo de los gobiernos subcentrales
  3. LÍMITES AL DÉFICIT Y ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA
    - 3.1. Introducción
    - 3.2. Definición de las normas de estabilidad presupuestaria
    - 3.3. Evidencia empírica
  4. LIMITACIONES CUANTITATIVAS SOBRE LA DEUDA
    - 4.1. Introducción
    - 4.2. Consideraciones teóricas
    - 4.3. Evidencia empírica
    - 4.4. Restricciones cualitativas al endeudamiento
  5. ACTUACIONES INDIRECTAS SOBRE EL ENDEUDAMIENTO SUBCENTRAL
    - 5.1. Introducción
    - 5.2. Los límites a los gastos e ingresos
    - 5.3. Procedimientos presupuestarios y disciplina fiscal
    - 5.4. Los mecanismos limitadores de democracia directa
    - 5.5. Otros controles indirectos
  6. LA COORDINACIÓN FEDERAL DEL ENDEUDAMIENTO
    - 6.1. Mecanismos e instituciones de coordinación intergubernamental
    - 6.2. Dos experiencias de coordinación del endeudamiento en países federales
    - 6.3. Efectos de Pacto de Estabilidad y Crecimiento en los Estados Miembros de estructura federal
  7. CONCLUSIONES
- REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS



## 1. INTRODUCCIÓN

El endeudamiento constituye uno de los recursos fundamentales de toda Hacienda Pública, toda vez que está justificado su uso sobre la base de una multitud de argumentos aportados por la literatura económica. En este conglomerado de justificaciones se pueden encontrar argumentos de suficiencia financiera, así como de eficiencia económica (sincronía de los flujos de costes y beneficios) y equidad en el reparto de la carga de la deuda (intergeneracional e intrageneracional). La deuda también puede resultar un instrumento apropiado para llevar a cabo una política de estabilización con efectos sobre los tipos de interés, la tasa de inflación y el crecimiento económico. Por otro lado, el endeudamiento es un ingreso relativamente *barato*, tanto en términos políticos (genera ilusión entre los votantes, ya que traslada la carga hacia el futuro) como estrictamente económicos (en un entorno caracterizado por unos bajos tipos de interés, la financiación crediticia es menos costosa que la impositiva). Por último, la deuda también se utiliza como variable estratégica por parte de los gobiernos, especialmente durante los periodos preelectorales, con el objetivo de maximizar sus posibilidades de reelección.

En principio, las razones expuestas anteriormente serían aplicables en cualquier estructura político-administrativa de país (federal o unitario; descentralizado o centralizado) y en cualquier nivel de gobierno. Sin embargo, las características definitorias de las Haciendas Subcentrales provocan que el recurso al endeudamiento aparezca con mayor probabilidad, si cabe, que en el caso de gobiernos centrales (federales) o supranacionales. Por ejemplo, es probable que la financiación deficitaria aumente en el caso de que las transferencias provenientes de un nivel superior de gobierno se reduzcan, teniendo en cuenta el alto grado de dependencia respecto de este tipo de fondos. Por otro lado, el gobierno subcentral elevará su endeudamiento si sus expectativas de rescate financiero por parte de la Hacienda Central son lo suficientemente elevadas. Incluso en algunos casos, el gobierno central podría incentivar de manera explícita la deuda subcentral sobre la base de un argumento de estímulo a la inversión pública.

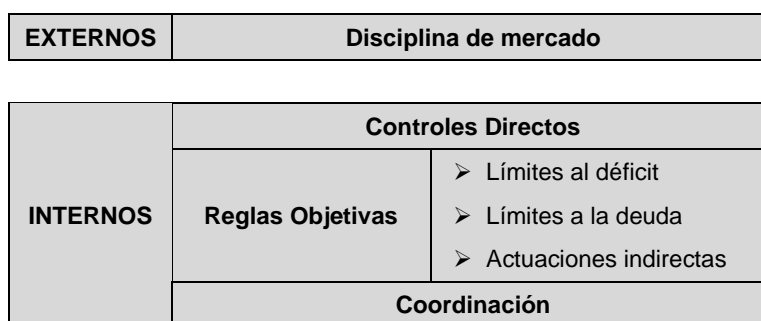
Dadas las numerosas justificaciones apuntadas y la robustez de las mismas, existe el riesgo cierto de que su abuso conduzca a un endeudamiento ineficientemente elevado, provocando negativas consecuencias sobre la inflación, la credibilidad de los gobiernos y la sostenibilidad de las finanzas públicas. En consecuencia, existe una necesidad objetiva de establecer algún tipo de control sobre el endeudamiento público que minimice los efectos dañinos de una deuda excesiva, tratando de aprovechar al máximo las ventajas de este recurso. El Documento se ocupa de describir y analizar las diferentes alternativas para controlar el endeudamiento de los gobiernos subcentrales, distinguiendo entre los que impone *externamente* el mercado financiero y los establecidos *dentro* del propio Sector Público. El Capítulo 2 presenta la tipología general de controles que se puede establecer sobre la deuda subcentral, con especial referencia al papel del mercado como entorno disciplinador de la política fiscal. A partir de aquí, las secciones siguientes se ocupan de los controles adicionales (internos) que se pueden establecer. En concreto, en el Capítulo 3 se examinan las limitaciones al déficit, mientras que el Capítulo 4 hace lo propio con los límites a la deuda y el Capítulo 5 con las denominadas «actuaciones indirectas» sobre el endeudamiento. En el Capítulo 6 se analizan los mecanismos e instituciones de coordinación intergubernamental, aportando la experiencia de algunos países federales y realizando un análisis más detallado para la Unión Monetaria Europea (UEM) y España. El último apartado cierra el Documento con las principales conclusiones.

## 2. LOS SISTEMAS GENÉRICOS DE CONTROL DEL ENDEUDAMIENTO

### 2.1. Introducción

El presente capítulo aborda la temática de los diferentes controles aplicados sobre el endeudamiento de las Haciendas Subcentrales. En primer lugar, evaluaremos la capacidad del mercado financiero para incentivar comportamientos fiscales responsables, anotando los fallos detectados y las posibles soluciones. En el extremo opuesto, los controles directos reducirían la autonomía subcentral, pero serían el medio más eficaz para unificar la política de endeudamiento.

**FIGURA 1**  
**TIPOLOGÍA GENERAL DE CONTROLES AL ENDEUDAMIENTO SUBCENTRAL**



Fuente: Elaboración propia.

Por último, las reglas objetivas en sus múltiples formas y los mecanismos de coordinación intergubernamental vendrían a servir de enlace entre el mercado y los controles directos, tratando de aprovechar las ventajas de ambos sistemas y minimizando los posibles inconvenientes. En la Figura 1 se presenta este esquema general de manera sintetizada.<sup>1</sup>

### 2.2. El control externo del mercado financiero

#### 2.2.1. Condiciones teóricas para la disciplina de mercado

El mercado financiero constituye el entorno dentro del cual se efectúan las operaciones de endeudamiento y préstamo entre particulares, empresas, gobiernos o cualquier otro ente público o privado. Como ocurre con cualquier bien intercambiable, los recursos excedentarios de algunos agentes (prestamistas) se transfieren hacia aquéllos con necesidades temporales de financiación (prestatarios) a cambio de un precio (tipo de interés) que variará en función del volumen de la cesión de crédito y de las condiciones particulares de las partes implicadas. Hechas estas consideraciones previas, cabe preguntarse por el papel del mercado financiero para ejercer una disciplina efectiva sobre la demanda de deuda, evitando así la quiebra del sistema de intercambio o comprometiendo seriamente la estabilidad macroeconómica. En términos más precisos, la *disciplina de mercado* debería ser suficiente para incentivar conductas responsables por parte de los prestatarios sobre la base del criterio de solvencia, es decir, garantizando la capacidad de amortización de los fondos tomados a préstamo y el pago de los correspondientes intereses. En caso contrario, el mercado castigaría al prestatario con mayores tipos de interés para compensar el elevado riesgo de incapacidad financiera, alcanzando en el extremo la expulsión del mercado a través de la negación de nuevos créditos. En la Tabla 1 se resumen las principales formas de garantía para el pago del servicio de la deuda, clasificadas según los recursos comprometidos y el titular de la garantía.

<sup>1</sup> Algunos autores como Ter-Minassian y Craig (1997), Monasterio Escudero y Suárez Pandiello (1998), Hoffman (1999) y Giugale *et al.* (2000) ya se han servido de esta misma clasificación en sus trabajos.

**TABLA 1**  
**GARANTÍAS DE PAGO DEL SERVICIO DE LA DEUDA**

Denominación	Recursos comprometidos	Titular de la garantía	Ventajas	Inconvenientes
Obligación general ( <i>general revenue supported</i> )	Totalidad de los ingresos públicos	Gobierno	Garantía total	Compromete recursos de diversas fuentes y objetivos
Obligación limitada ( <i>revenue bonds</i> )	Algunos ingresos	Gobierno o Ente concesionario	Relación eficiente entre recursos comprometidos y gastos a realizar	Insuficiencia
Financiación de proyectos ( <i>public/private undertakings</i> )	Rendimientos del proyecto	Proyecto	No compromete recursos ajenos al proyecto	Insuficiencia y escasa credibilidad
Avales de terceros	Los que se establezcan	Avalista	No hay compromiso directo	Elección adecuada del avalista

Fuente: Elaboración propia a partir de Petersen (1999).

Los anteriores postulados teóricos sólo serían ciertos en el caso de que el mercado financiero funcionase perfectamente y, por tanto, los precios pudiesen operar como la variable de ajuste para optimizar la cantidad de deuda ofertada y demandada. Lane (1993) describe las condiciones necesarias para que el mercado financiero ejerza una efectiva disciplina sobre los diferentes agente económicos, si bien aquí únicamente nos ocuparemos de las concernientes a los gobiernos por ser éste el objeto de nuestro trabajo.

a) *Mercado abierto y libre.* Todo gobierno debe estar sujeto a las reglas del mercado en igualdad de condiciones a cualquier otro agente público o privado. Los tipos de interés que soporte deberían ser un reflejo de sus características financieras particulares, evitando situaciones de privilegio caracterizadas por tipos *artificialmente* bajos o acceso ilimitado al crédito. Uno de los medios más habituales para lograr este tipo de condiciones ventajosas ha sido tradicionalmente la intermediación de instituciones financieras propias o, en todo caso, aquéllas susceptibles de ser controladas políticamente. Si la institución encargada de facilitar el crédito o el aval a un gobierno subcentral se encuentra dirigida por éste –o incluso por un gobierno *afín* de nivel superior– podrán autorizarse operaciones de endeudamiento de dudosa justificación económica pero muy favorables para el gobierno solicitante. Para Dafflon (1996) la consecuencia final de este proceso sería la «segmentación» del mercado de capitales, ocasionando problemas de eficiencia y de equidad. Primero, porque la elección de las instituciones financieras se realizaría sobre la base de criterios de *identidad regional* y no por criterios económicos. Segundo, porque algunas regiones o localidades gozarían de ventajas financieras exclusivas, permitiendo un acceso más ventajoso a los recursos crediticios. Sirvan como ejemplos de este tipo de conductas desestabilizadoras los *Bancos Provinciales* de Argentina o las *Cajas de Ahorro* españolas, si bien pueden considerarse habituales en la mayoría de países federales y descentralizados.

b) *Información.* La apertura del mercado debe ir acompañada de un elevado grado de información acerca de los agentes implicados, especialmente de los demandantes de crédito. Para el prestamista resulta esencial conocer las características particulares de los deudores tales como sus ratios financieros, la cuantía de las operaciones, estructura socioeconómica, variables políticas, así como las operaciones realizadas al margen del control presupuestario, en aras de determinar la solvencia teórica del solicitante y actuar así en consecuencia. Sin embargo, la práctica demuestra que la ocultación del endeudamiento indirecto o la escasa documentación de algunas operaciones suele ser bastante habitual, dificultando el ejercicio de una efectiva disciplina de mercado. Existe además un riesgo adicional de *contagio* o percepción por parte de los financiadores de que todos los gobiernos sin excepción incurrir en enmascaramiento de sus deudas, incluyendo en la categoría de insolventes también a los que gozan de buena salud financiera. Parece obvio que la solución a una información



deficiente pasa por una mejora en los mecanismos de publicación y seguimiento de las operaciones de endeudamiento, especialmente en las que ahora carecen del mínimo soporte documental: operaciones con proveedores, deuda de tesorería, avales y garantías y endeudamiento extrapresupuestario. Por otra parte, el refuerzo del papel desempeñado por las agencias de evaluación crediticia (públicas, semipúblicas o privadas) debe impulsarse, haciendo que sean obligatorios sus informes favorables en determinados casos y tratando de homogeneizar los criterios fundamentales. En la Tabla 2 se han sintetizado las razones por las cuales resulta relevante una buena evaluación crediticia, así como los principales criterios que una de las principales agencias de evaluación crediticia –la estadounidense *Moody's*– considera más relevantes a la hora de considerar solvente a un gobierno subcentral.

**TABLA 2**  
**EVALUACIONES DE RIESGO CREDITICIO SUBCENTRAL (RATINGS)**

<b>Definición</b>	Opinión independiente sobre la habilidad futura de pago, las obligaciones legales y el compromiso moral del prestatario para satisfacer sus obligaciones financieras.
<b>No son</b>	Recomendaciones de compra o venta de productos financieros. Opiniones o juicios de valor sobre la calidad general del gobierno. Evaluaciones sobre los proyectos a financiar con recurso al crédito.
<b>Agencias más importantes</b>	Moody's, Standard & Poor's, Fitch IBCA, Duff & Phelps (las cuatro de EE.UU.).
<b>Criterios (Moody's)</b>	MARCO INSTITUCIONAL: garantía y supervisión nacional, transferencias fiscales. FUNDAMENTOS ECONÓMICOS: base económica, perfil socioeconómico. MARCO PRESUPUESTARIO: base fiscal, políticas de gasto, reparto de funciones, presiones cíclicas y estructurales, presupuestación plurianual. PERFILES DE DEUDA: marco legal, nivel y estructura de la deuda, futuras necesidades. ESTRUCTURA GUBERNAMENTAL Y DINÁMICA POLÍTICA: instituciones políticas, calidad de la administración, poder del gobierno.

Fuente: Gordon (1999) y [www.moodys.com](http://www.moodys.com).

c) *Prohibición de rescates financieros* (bailouts). Si el mercado financiero percibe que las deudas de un gobierno insolvente serán asumidas, llegado el caso y de manera explícita o implícita, por un gobierno de nivel superior o por alguna institución crediticia pública se eliminarán por completo los incentivos a implementar conductas financieras responsables. Este problema de riesgo moral provocará una menor preocupación del deudor respecto de sus indicadores de solvencia, mientras que el prestamista ofertará fondos a tipos de interés subóptimos, impidiendo la expulsión del mercado del primero y, en todo caso, elevando la demanda de deuda por parte del Sector Público subcentral hasta niveles excesivos. De otra parte, los particulares y las empresas verán incrementados sus costes relativos de endeudamiento de tal forma que podría producirse un efecto expulsión (*crowding out*) que derivaría en una caída de la inversión privada, financiada en gran parte mediante el recurso al crédito. Por todo ello, el compromiso con la prohibición de rescate financiero debe ser creíble en un doble sentido. Por un lado, debe recogerse explícitamente en un soporte formal adecuado (Constitución o leyes básicas) y, por otra parte, debe incluir incentivos suficientes para que se cumpla por todas las partes implicadas. Para lograr esto último se deben enviar al mercado señales que permitan a los acreedores confiar en la ausencia de rescate financiero, procurando evitar de manera especial la creencia generalizada de que un determinado gobierno es «demasiado grande para fallar» y por tanto, susceptible de acceder a un crédito ilimitado a bajos tipos de interés.

A la prohibición expresa de acudir en rescate financiero de un gobierno subcentral, Ahmad (1999) añade las siguientes medidas concretas para reducir el problema de riesgo moral. En primer lugar, una mejora sustancial en la transparencia de las operaciones crediticias, acompañada de una definición explícita de los procedimientos a seguir en caso de insolvencia o bancarrota gubernamental. Ello incluiría el mantenimiento de la provisión de servicios públicos básicos, mientras si-



multáneamente se procede a la reestructuración financiera.<sup>2</sup> En segundo lugar, se debe garantizar la suficiencia financiera de los gobiernos subcentrales mediante las oportunas cesiones tributarias y la creación de tributos propios, quedando el endeudamiento como el recurso de cierre del sistema. De otro modo, el mercado estaría considerando la existencia de un rescate financiero implícito por parte del gobierno central, ya que la base fiscal del gobierno subcentral sería demasiado exigua para garantizar la devolución de la deuda. Tercero, a juicio del autor resultaría indispensable separar los sistemas fiscal y financiero, lo que en la práctica se traduce en Bancos Centrales independientes, banca comercial privada pero supervisada desde el Sector Público y –como ya hemos apuntado más arriba– minimización o ausencia de las instituciones financieras propias o controladas políticamente. En cuarto lugar, Ahmad (1999) recomienda una «descentralización de mercados» o privatización de algunos servicios públicos con el objeto de que puedan seguir prestándose por otras compañías en caso de que la titular de los mismos se declare en quiebra. Los rígidos procedimientos administrativos impiden este tipo de prácticas dentro del Sector Público. Por último, también contribuiría a reducir el riesgo moral asociado a los rescates financieros la prohibición o limitación del endeudamiento extra-presupuestario no sujeto a control formal.

Un ejemplo paradigmático se puede encontrar en la UE, donde desde 1992 han quedado explícitamente prohibidos todo tipo de rescates financieros a cualquier Estado Miembro utilizando los fondos comunitarios. Este compromiso resulta creíble por una doble vía, ya que se recoge en el Tratado de la Unión Europea y, por otro lado, el reducido tamaño del presupuesto (1'27% del PIB) envía una señal al mercado que refuerza la creencia de que los fondos comunes son insuficientes para acometer un saneamiento financiero nacional. Sin embargo este acuerdo formal podría ser eludido mediante una ilegítima utilización de los fondos de solidaridad (Estructurales y de Cohesión) reorientados intencionadamente hacia un Estado Miembro con severos problemas de endeudamiento.

d) *Respuesta del deudor.* En la situación teórica ideal, el deudor debería ser capaz de responder a los incrementos en los tipos de interés –incluso anticipándose a los mismos– mediante una reducción en su demanda de deuda con el objetivo de no ser excluido del mercado en el futuro. Sin embargo, existen dos fallos principales en el mercado que impiden o retrasan esta reacción. Por un lado, el horizonte temporal en que se desenvuelven los gobiernos se encuentra muy mediatizado por el calendario electoral a corto plazo, que en la mayoría de los casos sesga los presupuestos hacia el déficit.<sup>3</sup> En segundo lugar, existe un problema de «ética del incumplimiento del pago de la deuda» (Buchanan, 1991) o de selección adversa de deudores, producido cuando algunos gobiernos incrementan su demanda de deuda por encima de sus necesidades reales, ya sea porque intencionadamente planean no devolverla, porque pretenden forzar una renegociación de las condiciones o bien porque esperan declararse insolventes en el futuro, independientemente de que recurran o no a nuevo endeudamiento. Una adecuada evaluación de la capacidad financiera de cada gobierno que también tenga en cuenta el ciclo electoral, la vinculación de la deuda a proyectos de inversión debidamente justificados y, en su caso, las sanciones derivadas del incumplimiento son los mecanismos que podrían acercar la respuesta del deudor a las señales del mercado.

Para Dafflon (2001) existe una quinta fuerza, exclusiva de los países fiscalmente federales, que puede contribuir tanto a reforzar como a debilitar, según el caso, la disciplina de mercado sobre la política de endeudamiento de los gobiernos subcentrales. Si se verifican las condiciones del modelo de Tiebout (1956), los residentes de una región o localidad descontentos con la combinación de gastos e ingresos ofertados por su gobierno, podrán emigrar a otra jurisdicción más acorde con sus preferencias individuales. En el contexto de una fuerte cultura de disciplina fiscal, la *amenaza de la emigración* puede operar como un incentivo para la ejecución de políticas fiscales y financieras responsables. Sin embargo, parece más probable que los gobiernos se aprovechen de unos votantes fiscalmente ilusionados y se decanten por políticas activas de déficit y deuda. Para evitar este tipo de incentivos perversos se requeriría de una regulación por parte del gobierno central que limitase de alguna manera estos dos parámetros de la política fiscal de los gobiernos subcentrales.

---

<sup>2</sup> Schwartz (2002) propone un modelo de *Ley de Reestructuración de la Deuda de los Gobiernos Subnacionales* en la que se establece el procedimiento a seguir en los casos de graves dificultades financieras.

<sup>3</sup> Véase el epígrafe 2.2.2.

### 2.2.2. Evidencia empírica

Los trabajos empíricos que han evaluado la eficacia limitadora del mercado financiero sobre el endeudamiento de los gobiernos subcentrales han descansado sobre tres pilares básicos. Por un lado, la variación en el tipo de interés como respuesta a variaciones en la demanda de deuda. De otra parte, el efecto distorsionante de los intermediarios financieros propios o influenciados por el poder político. Por último, el efecto de los rescates financieros explícitos o implícitos.

Capeci (1994) toma como muestra de estudio los Municipios del Estado de New Jersey (EE.UU.) durante el periodo 1975-1977 e intenta estimar un modelo de oferta de deuda (emisiones de bonos) no lineal. Hace depender el tipo de interés real de las emisiones de deuda de variables explicativas como el *stock* de deuda, el volumen de emisión anual, las transferencias recibidas, la carga de la deuda, el *rating* financiero, las características de la emisión (vencimiento, aseguramiento...), el margen respecto al límite legal de deuda y déficit, así como algunas variables de necesidad de endeudamiento. Sus resultados son bastante contradictorios y demasiado sensibles a cambios en las especificaciones del modelo. La explicación viene dada por la interacción de la oferta y la demanda de endeudamiento y los efectos en uno y otro sentido sobre la disciplina de mercado que se traduce en un efecto indeterminado sobre los tipos de interés soportados por los Municipios.

El modelo desarrollado por Bayoumi, Goldstein y Woglom (1995) evalúa la disciplina de mercado utilizando los datos de bonos estatales en 38 gobiernos intermedios de los Estados Unidos durante el periodo 1981-1990. Logran estimar una función de oferta de bonos no lineal en la que actúa como variable dependiente el tipo de interés pagado por las emisiones de deuda estatal, siendo las variables exógenas el ratio de deuda / PIB, el tipo marginal máximo sobre los rendimientos de la deuda, la tasa de desempleo y el índice de dureza de las restricciones fiscales. Sus resultados son más robustos que los obtenidos por Capeci (1994), concluyendo que cada porcentaje unitario de incremento en el ratio deuda / PIB supone un pago adicional de intereses de casi 19 puntos básicos. La no-linealidad de la función de oferta de bonos se comprueba al sustituir en la misma los valores medios y extremos, habiéndose estimado una horquilla que va desde los 8'7 puntos básicos de incremento hasta los 37'9, pasando por los 23 que se obtienen en promedio. En todo caso, aunque parece que la disciplina de mercado opera con razonable eficacia, es importante señalar que en este modelo también se había recogido el efecto de las restricciones fiscales bajo un indicador sintético que resultó significativo en la regresión.

Alcalde Fradejas y Vallés Giménez (2002) replican la metodología de Bayoumi, Goldstein y Woglom (1995) para el caso de las Comunidades Autónomas españolas. En sus resultados no encuentran evidencia suficiente para sostener que las regiones más endeudadas soporten unos costes mayores de endeudamiento. Sin embargo, sí detectan un umbral para el *stock* de deuda a partir del cual la función de oferta se vuelve hacia atrás, lo que equivale a afirmar que el mercado financiero negaría el acceso al crédito a las Comunidades Autónomas que superasen tal nivel, situado entre el 6% y el 7% del PIB y lejano todavía del endeudamiento medio de estos gobiernos.

De Mello (2001) no comparte las anteriores conclusiones y así, comienza por plantear dos hipótesis alternativas acerca de los costes del endeudamiento subcentral. Una «optimista», en virtud de la cual los niveles inferiores de gobierno soportarían menores costes derivados de una gestión más eficiente de los recursos motivada, a su vez, por la descentralización fiscal. Contrariamente, la hipótesis «pesimista» induce a pensar en mayores costes por causa de la pérdida de control central sobre la política de endeudamiento, pero también por los desequilibrios fiscales verticales que obligan a recurrir al crédito para financiar parte de los gastos. Para contrastar estas dos hipótesis, el autor toma datos de varios gobiernos locales en 20 países de la OCDE para el periodo 1970-1995 y estima dos ecuaciones en las que las variables endógenas son, respectivamente, los costes (tipos de interés pagados) del endeudamiento y la carga de los intereses respecto a los ingresos impositivos locales. Entre las variables independientes, la única que resulta significativa en todas las regresiones efectuadas es el «ratio de dependencia fiscal», definido como la proporción que suponen las transferencias intergubernamentales sobre los ingresos locales totales. En todos los casos el coeficiente estimado tiene signo positivo y valor inferior a la unidad, es decir, una menor autonomía financiera de los gobiernos locales conlleva unos mayores costes de endeudamiento, aunque sin alcanzar la pro-

porcionalidad completa. En cambio, el coeficiente asociado al volumen de deuda del gobierno local (referida al periodo anterior) resulta estadísticamente insignificante, lo mismo que los costes soportados por el gobierno central. En cierta medida estas conclusiones se podrían interpretar como una deficiente respuesta del gobierno local a las señales del mercado financiero o, lo que es lo mismo, una ineficaz disciplina de mercado.

Poterba y Rueben (2001) evalúan el efecto de los *shocks* presupuestarios inesperados sobre los costes del endeudamiento en 39 gobiernos estatales de los Estados Unidos (1988-1998). Ni esta variable –medida como la diferencia entre el saldo fiscal real y las previsiones presupuestarias de gastos e ingresos– ni la deuda viva como proporción de los ingresos previstos presentan relevancia estadística, aunque su efecto es siempre el de aumentar ligeramente los costes de la deuda emitida por el gobierno estatal. En principio parecería que la disciplina de mercado no opera eficazmente, efecto que se refuerza en un contexto de inexistencia o laxitud de restricciones fiscales. Por el contrario, las limitaciones más severas –por ejemplo, a la emisión de deuda– servirían para reducir o incluso, anular, el incremento en los costes del endeudamiento derivado de un inesperado *shock* fiscal.

Para el caso de las Comunidades Autónomas españolas, Monasterio Escudero *et al.* (1999) estiman un modelo cuya variable endógena son los intereses y gastos financieros pagados respecto al volumen medio de deuda. La carga de la deuda (intereses más amortizaciones respecto a los ingresos corrientes) y el ratio deuda / PIB constituyen las variables independientes que, tras efectuar la regresión, resultan significativas a los niveles habituales. La carga de la deuda presenta un signo positivo, mostrando que una peor situación financiera lleva aparejado un coste en forma de mayores costes de endeudamiento (casi 9 puntos básicos). En cambio, un mayor volumen relativo de deuda reduciría tales costes, lo cual en principio contradice el argumento que subyace detrás de la disciplina de mercado. Los propios autores explican esta aparente contradicción a partir de la «reducción importante de los tipos de interés desde 1995» pero sobre todo por la facilidad de las Comunidades Autónomas más endeudadas para acceder a canales privilegiados de crédito. En el mismo trabajo se analiza el efecto de las Cajas de Ahorro sobre el volumen de deuda, obteniéndose los resultados que se muestran en la Tabla 3.

**TABLA 3**  
**VOLUMEN DE DEUDA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y EFECTO DE LAS CAJAS DE AHORRO**

	DEUDA_1	DEUDA_2
Constante	-30'4544 (-2'2367)	-15'5900 (-1'3878)
ASAMBLEA	0'5892 (3'6283)	0'4687 (3'3588)

Fuente: Monasterio Escudero *et al.* (1999).

La deuda materializada en préstamos y créditos no comerciales financiada por las Cajas de Ahorro en términos del total de pasivos de la Comunidad Autónoma (*DEUDA\_1*) y la misma magnitud respecto al total de préstamos y créditos no comerciales de la Comunidad Autónoma (*DEUDA\_2*) se ven claramente influenciadas al alza por el número de representantes públicos en la Asamblea General de la Caja (variable *ASAMBLEA*). Es fácil deducir que la politización de los órganos de gestión de estas instituciones financieras ha derivado en una concesión de empréstitos a los gobiernos autonómicos, muchas veces en condiciones altamente favorables.

Por último, los rescates financieros o asunción de deudas por parte de otros niveles de gobierno son ampliamente relatados por Von Hagen *et al.* (2000). Su trabajo constituye un repaso histórico de cuatro casos de estudio donde se incluyen países constitucionalmente federales (Alemania y Australia), otro con un elevado grado de descentralización (Italia) y un Estado unitario (Suecia).<sup>4</sup> En concreto, resulta de especial interés la respuesta dada por el mercado financiero tras la asunción

<sup>4</sup> A pesar de que los gobiernos locales han asumido algunas importantes competencias de gasto como la educación.

de deudas que el Gobierno Federal Alemán efectuó sobre los *Länder* de Bremen y Saarland. Estas jurisdicciones habían sufrido de severas crisis económicas a partir de 1980 y, en consecuencia, una elevación considerable de sus niveles de endeudamiento. Las ayudas que otorgó el Gobierno Federal se articularon en forma de subvenciones a fondo periodo de manera gradual, a cambio del compromiso de estos Estados con la reducción de su endeudamiento. Una vez concluido el saneamiento, la agencia de evaluación crediticia *Fitch IBCA* otorgaría la máxima valoración a todos los gobiernos intermedios alemanes sin excepción, argumentando su decisión sobre tres puntos. Primero, la interdependencia de los procesos presupuestarios federal y estatal; segundo, la *lectura amplia* de la Constitución, que obliga al Gobierno federal a rescatar a los gobiernos subcentrales con problemas financieros; tercero, el diseño del sistema alemán de subvenciones perecuatorias, diseñado expresamente para evitar crisis derivadas de caídas en los ingresos fiscales. Todo ello hizo imposible que el mercado otorgase diferentes valoraciones de acuerdo con los criterios estándar de solvencia, teniendo en cuenta que la garantía –más o menos implícita– de rescate financiero deterioró la disciplina de mercado hasta convertirla en una fuerza sin capacidad de limitación efectiva sobre el endeudamiento subcentral.

García-Milá, Goodspeed y McGuire (2001) construyen un modelo empírico para contrastar los diferentes efectos de los rescates financieros en las Comunidades Autónomas españolas de Régimen Común, un evidente escenario de «federalismo incompleto» durante el periodo referido (1984-1995). Las ecuaciones incluyen variables *dummy* para aquellas regiones que han asumido, respectivamente, Educación y Sanidad; otra para distinguir a las Comunidades Autónomas uniprovinciales (por haber absorbido a las administraciones provinciales) y 11 más para cada uno de los años de estudio. En términos *per capita*, se observa que la renta resulta muy significativa para el incremento del endeudamiento en las regiones con mayores niveles competenciales,<sup>5</sup> lo que denota la insuficiencia de las subvenciones estatales para cubrir sus necesidades de gasto. El efecto de la renta relativa (proporción que supone la renta regional respecto de la renta nacional) y de la población relativa (proporción que supone la población de la región respecto de la población del Estado) sólo es significativo en las Comunidades Autónomas con amplias responsabilidades de gasto. El signo de la regresión es positivo en ambos casos, es decir, estas dos variables indican que las regiones más grandes perciben una restricción presupuestaria blanda y, más en concreto, confían en que el Estado vaya a compensar el endeudamiento del periodo anterior considerado globalmente. De esta manera, se beneficiarían de una elevada porción del montante total, en virtud de su mayor tamaño relativo y, por tanto, cuidarían en menor medida de racionar su endeudamiento. Todo ello apuntala los argumentos de gran parte de los Gobiernos Autonómicos a favor de una mayor corresponsabilidad fiscal o, en su defecto, de mayores transferencias desde el Estado.

La contradictoria evidencia acerca de la efectividad de la disciplina de mercado hace pensar en las condiciones de Lane (1993) como excesivas o de imposible cumplimiento simultáneo. Como señalan Ter-Minassian y Craig (1997) sólo las provincias canadienses y los gobiernos estatales de Brasil, entre los países federales, han gozado tradicionalmente de libertad para tomar fondos a préstamo, sin más limitaciones que las que el propio mercado estableciese. La consecuencia ha sido un evidente deterioro de sus finanzas públicas en los últimos 30 años y la progresiva rotación hacia un marco caracterizado por la aparición de controles adicionales o «internos».<sup>6</sup> Esta tendencia se ha generalizado entre los países descentralizados, teniendo en cuenta los efectos perniciosos de un endeudamiento excesivo sobre los principios de suficiencia, equidad en el reparto de la carga y estabilidad macroeconómica.

### 2.3. El control financiero directo de los gobiernos subcentrales

La opción más evidente para el control del endeudamiento subcentral pasa por el establecimiento de controles administrativos directos por parte del nivel superior de gobierno. Siguiendo a

<sup>5</sup> Andalucía, Canarias, Cataluña, Galicia y Comunidad Valenciana. La distinción la marcan la asunción de competencias en Educación y Sanidad.

<sup>6</sup> De acuerdo con Monasterio Escudero (1996), esta denominación responde al hecho de que este tipo de controles son dictados, ejecutados y evaluados dentro del Sector Público.

Musgrave (1959), corresponde a éste el desempeño de la función de estabilización por razones de mejor disponibilidad de información y coordinación entre las políticas generales de inversión y consumo. Partiendo de esta premisa, habitual en la mayoría de países, parece más que justificada la existencia de tutela directa por parte de los niveles superiores de gobierno sobre el endeudamiento subcentral. Frente a otras opciones, ésta parece ser la mejor manera de optimizar los resultados de la política de estabilización.<sup>7</sup> El desarrollo práctico de estos controles directos –típicos de países muy centralistas, aunque pueden existir en algún país federal– se puede hacer de diversas formas, si bien cualquiera sería susceptible, *grosso modo*, de ser incluida en alguna de las cuatro modalidades que se describen en este apartado.

El caso más extremo lo constituye la *prohibición absoluta del endeudamiento subcentral*, impidiéndose por completo el recurso a los pasivos financieros por parte de los gobiernos subcentrales. Normalmente esta disposición se articulará mediante una norma de rango constitucional y, por lógica, más fácil de encontrar en países de fuerte corte centralista. Limita considerablemente la capacidad financiera de los gobiernos subcentrales y, por tanto, desde una óptica constitucionalista, sería imposible de aplicar en países federales porque no respeta en absoluto la autonomía financiera de las Administraciones regionales y locales. Versiones más *blandas* de esta restricción son las prohibiciones de carácter temporal, justificadas por graves crisis financieras. Un ejemplo reciente se puede encontrar en una nación federal como Brasil, donde el Banco Central prohibió a principios de la década de 1990 que los Estados (regiones) pidieran créditos de sus propios bancos. Además, en 1994 una enmienda constitucional prohibiría la emisión de bonos hasta 1999.<sup>8</sup> Por último, se podría circunscribir la prohibición sólo a determinados tipos de deuda, especialmente el endeudamiento externo y a través del Banco Central por razones de riesgo crediticio elevado y estabilidad macroeconómica, respectivamente.

En segundo lugar, existe la posibilidad de fijación de un *límite total de deuda y reparto entre los diferentes gobiernos*. La cuantía total sería fijada por el Gobierno Central según premisas de política económica general, aún cuando éste escuchase previamente las alegaciones de los gobiernos locales y regionales, pero reservándose para sí la decisión final. La medida puede parecer eficiente en términos de una política de estabilización centralizada y porque permite que los gobiernos subcentrales accedan al mercado financiero, si bien en segunda instancia. El principal problema viene dado por los costes derivados de la negociación política que se abre para definir el reparto del monto global de deuda entre los diferentes gobiernos. En este proceso de adjudicación de porciones saldrán beneficiadas unas jurisdicciones en perjuicio de otras, dependiendo de las ponderaciones que establezca el gobierno central para cada variable de reparto. Por otro lado, podría introducir un desequilibrio horizontal en favor de aquellos gobiernos subcentrales más fuertes o los políticamente próximos al Gobierno Central.

Como tercera opción, se pueden exigir *autorizaciones expresas* para operaciones de nuevo endeudamiento. La medida difiere de las anteriores en que los gobiernos subcentrales tienen autonomía para elaborar sus propios planes de endeudamiento (anuales o plurianuales), si bien deberán contar con el plácet final del Gobierno Central. Dependiendo del país, las autorizaciones serán emitidas por el Gobierno Federal, el Banco Central, el Parlamento, una mayoría de votantes a través de un referéndum popular o por varias de estas instituciones simultáneamente. En ocasiones incluso se exige una evaluación positiva de la capacidad crediticia del gobierno subcentral por parte de una agencia independiente.<sup>9</sup> Tal multiplicidad de trámites administrativos puede desalentar el recurso de los gobiernos subcentrales a la financiación crediticia, si bien, a la inversa, podría crear un incentivo perverso a enmascarar su verdadera situación financiera con el fin de superar el requerimiento de autorización. En todo caso, las respuestas a dichos requerimientos pasarían por aprobar los planes de endeudamiento en los mismos términos que plantea el respectivo gobierno subnacional, exigir algunas modificaciones para obtener la aprobación (cuantía del endeudamiento, condiciones de la devolución...) o simplemente vetar por completo la iniciativa. La conformidad o prohibición podrá emitirse para cualquier forma de endeudamiento o exclusivamente para determinados tipos de préstamos, tales como la emisión de bonos o los créditos obtenidos de bancos comerciales. Japón, Chile,

---

<sup>7</sup> Monasterio Escudero *et al.* (1999).

<sup>8</sup> Ter-Minassian (1997a) y Gordon (1999).

<sup>9</sup> Véanse los capítulos dedicados a Suiza, Estados Unidos y Canadá en Ter-Minassian (1997c).



Canadá e incluso España son algunos ejemplos de países que exigen autorizaciones para determinadas materializaciones de endeudamiento subcentral.

Por último, algunos países han elegido la fórmula de *centralización del poder de endeudamiento y posterior cesión en préstamo a los gobiernos subcentrales*. Esta medida se diferencia sutilmente de la expuesta en segundo lugar en que aquí el gobierno Central se reserva el poder de endeudarse en exclusiva, además de dirigir la posterior cesión a los entes subcentrales. La única posibilidad que tiene éstos es la de tomar prestados recursos del gobierno nacional y no del mercado financiero directamente, por lo que el principio de autonomía financiera se cercena aún más si cabe. Cuestión menos importante es si la centralización del endeudamiento la ejerce directamente el Gobierno Central o bien cede esta competencia a un intermediario financiero nacional –un banco u otro tipo de institución– dedicado en exclusiva a facilitar crédito a los gobiernos subcentrales.<sup>10</sup> El mercado considerará igualmente que el Gobierno Central es el último responsable, para ofrecer mejores condiciones crediticias pero también para ir contra él en caso de moratoria. En todo caso, surge el problema adicional –y en esto se asemeja a la fijación de un límite global de deuda– del juego político ineficiente por el reparto de los fondos. Según Ahmad (1999) podría ocurrir que se financiasen proyectos de inversión con bajas tasas de rendimiento social simplemente por el hecho de que los gobiernos proponentes puedan ser más astutos o poderosos que el resto en la negociación política.

En resumen, los controles directos al endeudamiento subcentral presentan la importante ventaja de ser el mejor medio para regular unificadamente la política de estabilización macroeconómica. Por el contrario, además de los inconvenientes específicos de cada medida, tienen en común su carácter invasor de la autonomía subnacional, lo que puede llevar a resultados ineficientes en la función *musgraviana* de asignación.<sup>11</sup> De otra parte se encuentra la dificultad para ser llevados a la práctica. Requieren cantidades ingentes de información fiscal y financiera en todas las fases de planificación centralizada del endeudamiento, datos no siempre disponibles o publicados por los gobiernos. Además, como sugiere Buchanan (1995) «no existe ninguna norma [...] que, una vez establecida, no dé incentivos para su transgresión, abierta o encubierta». En estos casos, los controles directos se podrán sortear utilizando una *contabilidad creativa* o simplemente desplazando fuera del presupuesto las operaciones de endeudamiento.<sup>12</sup> Si a todas estas dificultades se añade la presencia de corrupción en diferentes grados y niveles de gobierno, la efectividad de los controles directos queda bastante mermada. Por todo ello, no resulta aventurado estar de acuerdo con Ter-Minassian y Craig (1997) en que el creciente desarrollo de los mercados financieros y las pautas generalizadas de descentralización fiscal pronostican una clara tendencia a la reducción e incluso eliminación de este tipo de controles.

## 2.4. Reglas objetivas y Política Fiscal

A medio camino entre una confianza total en la disciplina de mercado y el establecimiento de controles directos, se sitúan las que se han venido en llamar reglas objetivas o predeterminadas. Bajo este epígrafe general se engloba una amalgama de regulaciones y normativas fiscales que pretenden limitar los niveles y evolución del endeudamiento, actuando directamente sobre esta magnitud o indirectamente, a través de restricciones sobre los gastos e ingresos o incluso sobre los procedimientos políticos de generación de déficit y deuda. Para Brennan y Buchanan (1987) todas estas normas no son más que las «reglas permanentes del juego», mientras que la Política Fiscal podría definirse como los «resultados del juego». Poterba (1997) argumenta en un sentido similar, afirmando que una regla objetiva es una «institución» reguladora de algún aspecto concreto de la política fiscal como el gasto público, los impuestos, el déficit, la deuda e incluso las normas de elaboración, aprobación y ejecución del Presupuesto. Aún más técnico es Kopits (2001), quien las define como «restricciones permanentes en la política fiscal, expresadas en términos de un indicador de conducta fiscal, como el déficit o la deuda».

Probablemente la mayor ventaja de este marco regulatorio resida en su transparencia y su capacidad para configurar un entorno estable, de fácil evaluación y aplicabilidad general. Por otra

<sup>10</sup> Un excelente repaso de experiencias internacionales con bancos de crédito subcentral se puede encontrar en Magrassi (2000).

<sup>11</sup> Ter-Minassian (1997d).

<sup>12</sup> Álvarez Corbacho *et al.* (1996: págs. 38-40), Hoffman (1999) y Litwack (2001).

parte, las reglas objetivas evitan largas y costosas discusiones entre gobiernos que, en caso contrario, podrían concluir con la firma de acuerdos poco satisfactorios para las partes o, en el extremo, imposibilitar la toma de decisiones. También permiten la planificación económica a medio plazo, teniendo en cuenta la vigencia esperada de estas normas. Si los legisladores son capaces de encontrar un diseño adecuado para las mismas, será posible incorporar las ventajas propias del control externo del mercado y de los controles directos, respetando siempre unas mínimas dosis de autonomía subcentral.

Sin embargo, las reglas objetivas presentan el gran inconveniente de su rigidez, al tratarse de normas inalterables a corto plazo y con escasa capacidad de respuesta a los *shocks* coyunturales de la Economía. Para evitar este problema resultaría necesario habilitar *cláusulas de escape* a las normas, únicamente para casos detallados de manera explícita y motivados por circunstancias excepcionales. En segundo lugar, son fácilmente evitables mediante técnicas presupuestarias elusivas, especialmente aquéllas que cifran un objetivo numérico. Por último, requieren gran cantidad de información para ser llevadas a la práctica, lo cual no resulta posible sin una cierta cultura de transparencia informativa y colaboración entre instituciones.

Con todo ello, el saldo neto entre ventajas e inconvenientes parece favorable a las reglas, al menos si nos atenemos al dato de que prácticamente todos los países han asumido alguna norma para regular el endeudamiento de los gobiernos subnacionales. No obstante, la diversidad es tal que la generalización de ventajas e inconvenientes que hemos hecho diferirá según el desarrollo económico de cada país y el modelo de Federalismo Fiscal elegido. Para Kopits (2001) las normas resultarán generalmente más adecuadas en economías emergentes y no tanto en las ya consolidadas, pudiendo las primeras ir sustituyendo las reglas por política discrecional a medida que se fortalezcan sus estructuras económicas. En los epígrafes siguientes se analizará con detalle cada tipo de norma, atendiendo a su potencialidad para resolver una cuestión concreta.<sup>13</sup>

Como su propio nombre indica, se trata de las normas fiscales dirigidas más explícitamente a la reducción de los niveles de déficit y deuda de las Administraciones Públicas. Como corolario a esta afirmación se puede afirmar que estas normas no establecen premisa alguna sobre el tamaño del Sector Público, sino que su principio básico es más bien el de controlar la financiación del gasto mediante perniciosas prácticas de recurso al crédito, sea cual sea el montante global del presupuesto. Según Gordon (1999: pág. 158) constituyen una serie de «medidas preventivas» y, en consecuencia, responden perfectamente al esquema de «prudencia financiera» sobre el que insisten Sánchez Martínez (1995) y Vallés Giménez (1999: págs 104-105). A continuación, pasamos a detallar las medidas que se implementan, agrupadas en tres grandes categorías: límites al déficit público, limitaciones cuantitativas al endeudamiento y restricciones cualitativas.

### **3. LÍMITES AL DÉFICIT Y ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA**

#### **3.1. Introducción**

Las limitaciones numéricas sobre el déficit público se articulan en gran medida mediante exigencias de equilibrio presupuestario, con diferentes grados de severidad y flexibilidad. En este capítulo desgranaremos los principales argumentos que se esgrimen para su uso eficaz, así como las escalas de dureza que habitualmente se emplean. Por último, presentaremos los principales resultados de la evidencia empírica al respecto.

#### **3.2. Definición de las normas de estabilidad presupuestaria**

La política económica *keynesiana* que siguió a la segunda guerra mundial supuso en la práctica la aplicación del déficit público como herramienta básica de estabilización económica. Como

---

<sup>13</sup> La metodología de estudio de las normas fiscales por objetivos se recoge, entre otros, en Monasterio Escudero (1996) .



sostienen Buchanan y Wagner (1983), el éxito de este tipo de medidas anticíclicas no es completo ya que, si bien lograron reactivar la economía en periodos de recesión, el abuso del déficit público también en épocas de bonanza derivó en niveles de endeudamiento insostenibles para algunos gobiernos. Con las crisis del petróleo de los años setenta del siglo XX se va imponiendo una política fiscal mucho más restrictiva cuyo argumento central será el saneamiento de las finanzas públicas, incluyendo la reducción del déficit o incluso su desaparición de los presupuestos. De manera complementaria y, de acuerdo con Monasterio Escudero *et al.* (1999: págs. 21-22), la reducción del déficit público para los gobiernos subcentrales equivale a la reducción de la deuda, ya que éstos no disponen de la capacidad de emisión de dinero.

En la práctica, los anteriores principios se concretan en una serie de normas, entre las que destaca, por su éxito relativo, la exigencia de equilibrio presupuestario bajo diferentes grados de laxitud o dureza. En todo caso, estas restricciones deben verificar dos premisas básicas para ser considerada eficaces. Ante todo, deben ser un instrumento de política fiscal para conseguir unas finanzas públicas saneadas y un entorno macroeconómico estable, pero nunca un fin en sí mismas, sin más sustento teórico que una ideología política excesivamente conservadora. Por otra parte, debe tratarse de normas realistas y adaptadas al contexto del país donde se vaya a aplicar. La experiencia ha demostrado que los objetivos excesivamente optimistas de reducción del déficit público conducen al incumplimiento sistemático de la norma y, por tanto, a su devaluación.<sup>14</sup> Para Fuentes Quintana (1987) el peor escenario posible para una norma de política fiscal es precisamente su incumplimiento sistemático y la ausencia de sanciones por tal inobservancia.

Los argumentos a favor de este tipo de normas se centran en su utilidad práctica como freno a la política discrecional del gobierno, tendente en la mayoría de los casos a la acumulación de déficit y deuda excesivos. Asimismo, se alegan motivos del mismo cariz, como la falacia de que el gobierno se debería comportar fiscalmente igual que una familia, sometiéndose únicamente a los dictados del mercado. Obviamente, estos argumentos pueden ser atacados desde su origen, si se confía en la responsabilidad fiscal de los gobiernos, no se magnifican los efectos perniciosos de su conducta y se tiene en cuenta que las condiciones objetivas de una familia y de un gobierno no son comparables. Adoptando una óptica menos extremista, las reglas de equilibrio presupuestario, bajo un diseño adecuado, constituyen un instrumento válido para racionalizar la política fiscal, sin que al mismo tiempo se pueda cercenar la necesaria autonomía de los gobiernos democráticamente elegidos. Como bien señalan Musgrave y Musgrave (1981: pág. 906) el eterno debate entre normas y política discrecional, al final, es un debate ideológico de fondo en el cual las disputas técnicas no son más que la «punta del iceberg».

Desde un enfoque más pragmático, este tipo de normas se justifica por el enorme crecimiento de la deuda en los gobiernos subcentrales debido a las causas anteriormente referidas. Se busca así eliminar el déficit público anual para, paulatinamente, ir reduciendo la deuda acumulada hasta un nivel sostenible. Partiendo de este hecho objetivamente cierto, el consenso se rompe cuando se elige la vía del equilibrio presupuestario para reducir el déficit y la deuda y, aún mayor es la protesta cuando este requisito se impone mediante una disposición legal central que podría invadir competencias de los gobiernos subcentrales. Por otra parte, la exacerbación del equilibrio presupuestario como guía de la política fiscal, puede conducir a efectos contrarios a los deseados. En una posición liberal extrema, se puede defender la exigencia de un superávit fiscal, sin especificar la solución al nada desdeñable conflicto en su aplicación, introduciendo con ello un problema adicional de costes de negociación y clientelismo político. Incluso desde la propia ideología ultraliberal se puede criticar la exigencia de superávit presupuestario ya que, si finalmente éste se genera, significará que se ha recaudado más ingresos de los necesarios para financiar los gastos y, por tanto, habrá tenido lugar un exceso de gravamen sobre los ciudadanos y empresas.

En los trabajos de Hemming y Daniel (1995) y Chalk y Hemming (1998) se presentan varias razones por las cuáles a un gobierno se le podría requerir un superávit fiscal. Para los gobiernos subnacionales, en primer lugar, se sitúa la financiación de inversiones públicas, bien porque se pre-

<sup>14</sup> Hay un gran consenso entre los expertos acerca de que el excesivo optimismo fue la causa del fracaso de la norma federal conocida como Gramm-Rudman-Hollings (GRH), aprobada en EE.UU. en 1985. Véanse, entre otros, Fuentes Quintana (1987) y Poterba (1997).



tenda aplicar una *suavización fiscal*<sup>15</sup> o porque una estricta restricción presupuestaria impida el endeudamiento nuevo y, por tanto, exija acumular superávit en el presente para aminorar los efectos de futuras recesiones sobre el gasto de capital. También por razones de redistribución intergeneracional, especialmente para dotar fondos de reserva en el sistema de pensiones, que sirvan para paliar los efectos de la reducción de cotizantes en el futuro. En otro ámbito, si los niveles actuales de deuda resultan insostenibles y, aún no siéndolo, se pretende labrar una credibilidad política y financiera, los superávits fiscales pueden operar como instrumento útil de política económica. Por último, se puede justificar su exigencia si el contexto en el que se mueve un gobierno subcentral es de fuerte dependencia externa (por ejemplo, en forma de recursos naturales costosos) o de ingresos presupuestarios coyunturales (caso de las privatizaciones).

Desde un punto de vista teórico, así como a la luz de las recientes experiencias internacionales, se constata que las normas de equilibrio (o superávit) presupuestario resultan más adecuadas para el nivel de los gobiernos subcentrales y no tanto para el Gobierno Central o Federal. En su manual clásico, Musgrave (1959: págs. 16-17) aboga porque las Haciendas Subcentrales deben ser, ante todo y sobre todo, suministradoras de bienes y servicios. Siguiendo esta premisa, los presupuestos subnacionales sólo podrán arrojar un equilibrio de ingresos y gastos en el caso de que los respectivos gobiernos únicamente incurriesen en gastos corrientes, financiados en su totalidad con impuestos sobre los ciudadanos y empresas. Obviamente, esta utópica situación no se da en ningún caso, ya que los gastos de capital en el ámbito subnacional son cada vez más importantes y se financian, en gran parte, mediante el recurso al crédito, por razones de equidad intergeneracional, suficiencia financiera y eficiencia económica, como ya hemos visto. En este marco, la existencia de una regla de equilibrio presupuestario podría ser efectiva para evitar excesivos endeudamientos de los gobiernos subcentrales. De otra parte, las *ramas* de redistribución y de estabilización quedarían en manos del Gobierno Central. La primera se equilibra por definición, por lo que una regla de balance presupuestario se convierte en un elemento superfluo. Por otra parte, los frecuentes déficit inesperados que aparecen en la política estabilizadora, hacen que dichas normas se incumplan sistemáticamente y pierdan su eficacia.

Fuera del ideal mundo *musgraviano* donde las funciones se reparten perfectamente entre niveles de gobierno, seguimos encontrando argumentos para que las normas de presupuesto equilibrado funcionen mejor en el nivel subcentral. Stein (1999) concede credibilidad a estos preceptos, teniendo en cuenta que los gobiernos subcentrales cuentan con mecanismos como las transferencias del Gobierno Central que, en un momento de recesión, podrían servir para equilibrar sus cuentas. En ausencia de una adecuada regla de disciplina presupuestaria, la confianza en el rescate financiero por parte del Gobierno Central agravaría el problema del riesgo moral, amén del *contagio* de perniciosas conductas fiscales entre jurisdicciones, derivadas de la migración. Asimismo, Poterba (1997: págs. 73-74) reconoce que exigir un equilibrio presupuestario a los gobiernos subnacionales siempre será más efectivo que hacer lo propio con el Gobierno Federal puesto que a éste siempre le queda el recurso de emitir dinero para equilibrar su presupuesto, aún sabiendo los costes inflacionarios que ello conllevaría. En otro orden de cosas, Tomassi (1998) indica que son mayores las posibilidades de contabilidad creativa en el presupuesto nacional respecto al subcentral, dada la mayor complejidad del primero. Poterba (1997: págs. 78-79) acepta el hecho como cierto, pero contrapone que las Administraciones Centrales cuentan con un potente cuerpo de técnicos y controles especializados que dificultan la elusión de las reglas, con lo cual el efecto neto de este factor parece poco significativo.

Algunos autores como Bhal (1999) confían plenamente en la implantación de una restricción presupuestaria «dura» en los sistemas fiscales descentralizados, como medio para optimizar su articulación en la práctica. En términos de equilibrio presupuestario, la dureza de este tipo de normas puede calibrarse atendiendo principalmente a dos factores, a saber, la *porción del presupuesto* afecto a restricción y la *fase del proceso presupuestario* en que dicha condición opera. Según el primer criterio, el equilibrio puede reducirse únicamente al saldo corriente, vincular al presupuesto no financiero o incluir todas las partidas excepto algunas especificadas en la propia norma fiscal. Por otra parte, se podría discutir si la limitación se consagra únicamente al presupuesto de la Administración General o

---

<sup>15</sup> De acuerdo con la teoría de la *suavización fiscal*, la política de equilibrio presupuestario será subóptima, con respecto al mantenimiento de un tipo impositivo constante, combinado con déficit / superávit. En todo caso, Buchanan (1995) opina que siempre proporcionará mejores resultados el equilibrio presupuestario que una situación caracterizada por la ausencia de normas fiscales explícitas.



bien se debe tomar el presupuesto consolidado, incluyendo los Entes y empresas públicas dependientes. En el caso de los Estados Unidos, la *National Association of State Budget Officers (NASBO)* encontró que en 3 de cada 4 Estados el gasto afecto a la regla de equilibrio presupuestario era como mínimo del 75% sobre el total. Sólo en 3 Estados el gasto sujeto a restricción estaba por debajo del 50%.<sup>16</sup> No obstante, como apuntan Lav y Greenstein (1997) las altas cifras de cobertura esconden la realidad de que prácticamente todos los Estados exigen el equilibrio del presupuesto corriente, no así del presupuesto total, permitiéndose cierta financiación deficitaria para los gastos de capital. Adviértase, por otra parte, que una inadecuada definición del equilibrio presupuestario podría encubrir prácticas elusivas, como la cancelación del déficit presupuestario general con el superávit de otras Administraciones Públicas como la Seguridad Social, comprometiendo equilibrios presupuestarios en el futuro y la propia sostenibilidad del sistema público de pensiones.

Atendiendo a la fase del proceso presupuestario en la que se exige el equilibrio, ACIR (1987) elaboró un «índice de dureza» en el que se ordenan las normas de equilibrio presupuestario de menor a mayor rigor, tal y como se muestra en la Tabla 4. La ausencia de norma implicaría un valor nulo del índice y la cota máxima (8 puntos) se alcanzaría con la exigencia más severa, añadiendo en todos los casos 1 punto más al índice final si la norma tiene rango legal o 2 más si se recoge en la Constitución.

**TABLA 4**  
**NORMAS DE EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO SEGÚN LA FASE EN QUE SE EXIGEN**

Fase del presupuesto	Norma
Elaboración	Sólo se exige al Gobierno que <i>remita</i> al Parlamento un presupuesto equilibrado (1).
Enmienda y aprobación	El Parlamento debe <i>aprobar</i> un presupuesto equilibrado, ya sea el mismo que elaboró el Gobierno o el que incluya las enmiendas introducidas en esta fase legislativa (2).
Ejecución	<ul style="list-style-type: none"><li>– Se permite déficit a final del año fiscal, pero debe ser <i>compensado</i> al año siguiente (4).</li><li>– Se prohíbe arrastrar déficit al próximo <i>bienio</i> (6).</li><li>– Se prohíbe arrastrar déficit al próximo <i>ejercicio</i> (8).</li></ul>

Fuente: ACIR (1987).

La debilidad de las normas *ex ante* (fases de elaboración y aprobación) estriba en la relativa facilidad para su cumplimiento. Es suficiente con que el presupuesto aprobado sobrestime las previsiones de crecimiento económico de manera intencionada y, en consecuencia, la magnitud de los ingresos fiscales crezca notablemente, mientras ocurre lo contrario con las necesidades de gasto corriente (pensiones, subsidios...). Utilizando esta estrategia, los gobiernos cumplen la regla de equilibrio presupuestario *ex ante*, al mismo tiempo que logran justificar un déficit supuestamente sobrevenido por una recesión. El único freno a esta práctica elusiva sería implementar una norma que exigiese el equilibrio presupuestario no sólo *ex ante*, sino también *ex post*, mucho más riguroso, ya que impone ajustes que exceden el ámbito temporal del ejercicio fiscal. Además, se debería prescindir completamente de cláusulas de escape tales como la posibilidad de recurrir a nuevo endeudamiento o de arrastrar el déficit al ejercicio siguiente. Esta tesis era defendida ya por Buchanan y Wagner (1983), añadiendo incluso una cláusula adicional: el déficit sobrevenido debería conducir a reducciones inmediatas de gasto, mientras que el superávit, si se lograra, se aplicaría a la amortización de la deuda viva. A juicio de Bour (1999), el necesario equilibrio entre tal rigidez y cierta flexibilidad se alcanzaría si los pronósticos numéricos del presupuesto son lo suficientemente creíbles, característica que se logra si son insesgados, de mínima varianza, consistentes con las proyecciones económicas generales, estables en términos del ciclo económico y ajustados por riesgo. En la práctica, suele ser habitual que este conjunto de recomendaciones se traduzcan en diferentes escenarios de crecimiento económico, con distintas previsiones siguiendo una distribución de probabilidad.

Dafflon (1996: págs. 240-243) ofrece un esquema sintético para clasificar las normas fiscales según su dureza relativa. Para ello se basa en las respuestas a cuestiones acerca de la exis-

<sup>16</sup> Las cifras que se han destacado se citan en Poterba (1997).

tencia de una norma de equilibrio presupuestario y sus características formales. En caso de existir, cabe preguntarse si la norma se aplica a todo el presupuesto o sólo al saldo corriente; si se incluye la amortización de la deuda entre los gastos; si se exige el equilibrio anual o a medio plazo; si el medio plazo se define adecuadamente y, por último, si existen sanciones explícitas por incumplimiento de la norma. Ante las múltiples combinaciones que se configuran, el autor se inclina por una norma de equilibrio presupuestario, definida sobre el saldo corriente, que reparta adecuadamente la carga de la deuda entre generaciones, plurianual (especificando el periodo afecto a restricción) y que incluya sanciones explícitas por incumplimiento, impulsadas desde el nivel superior de gobierno.

Como ya se ha apuntado anteriormente, las normas fiscales más estrictas tienen el inconveniente de limitar las posibilidades de intervención anticíclica y, en paralelo, pueden generar excesos de gravamen muy importantes en épocas de recesión. En consecuencia, cabe preguntarse por otro tipo de reglas que, manteniendo el espíritu y las ventajas de las normas estrictas de equilibrio presupuestario, permitan una mayor flexibilidad y sean más adecuadas a cada contexto. Las alternativas son varias, si bien la más ampliamente reconocida para el nivel de gobierno subcentral es la dotación de fondos de emergencia y reserva (*rainy day funds*, en la terminología de Estados Unidos), para atender a necesidades futuras de gasto, ya sean causadas por fases recesivas del ciclo o por circunstancias socio-demográficas concretas. Lav y Greenstein (1997) citan como ejemplo los gastos sanitarios y de la Seguridad Social, previsiblemente mucho mayores en el futuro debido a una población cada vez más envejecida. Sin embargo, el principal problema de este tipo de fondos es el coste de oportunidad que conllevan, ya que retienen recursos que bien podrían dedicarse a la financiación de inversiones productivas o a la amortización de la deuda viva. Por otro lado, los votantes actuales con cierta *miopía*, pueden castigar este tipo de figura presupuestaria si detectan que se prima excesivamente la ejecución de gastos futuros inciertos frente a las necesidades reales del presente.

Los anteriores problemas tampoco parecen quedar solucionados con la opción del equilibrio presupuestario de pleno empleo, propuesto por Musgrave (1959: págs. 523-524), Musgrave y Musgrave (1981: págs. 904-905) y Buchanan y Wagner (1983: pág. 254). En este caso, el saldo fiscal se define como la diferencia entre los ingresos previstos y los gastos e inversiones proyectados a los niveles de empleo y renta con plena utilización de recursos. Las principales críticas que estos mismos autores introducen son la arbitrariedad y dificultad –por no decir imposibilidad– de estimar correctamente los niveles máximos de renta y empleo de la Economía y, por tanto, a las consecuentes desviaciones, por exceso o por defecto, respecto del equilibrio presupuestario. En todo caso, este instrumento sería adecuado sólo para incentivar la disciplina fiscal en los gobiernos, pero poco propicio para fines de estabilización macroeconómica por los continuos ajustes en el gasto y en los tipos impositivos que requiere.

Reflexión aparte merece otro mecanismo que flexibiliza la exigencia de equilibrio presupuestario anual, consistente en el mantenimiento de un presupuesto equilibrado a lo largo del ciclo económico. Teóricamente es una opción que respeta el principio básico de racionalidad fiscal, a la vez que permite la intervención discrecional en las distintas fases del ciclo. Su principal debilidad práctica está en la propia naturaleza del ciclo económico: irregular, de duración impredecible y dependiente de otras variables exógenas a la política fiscal, como las variables monetarias o cambiarias. Kopits (2001: pág. 11) propone que para evitar este inconveniente se fije previamente en una Ley el importe del déficit máximo permitido a lo largo del ciclo, si éste fuese especialmente negativo.<sup>17</sup>

Finalmente, invocando circunstancias muy excepcionales, de suma gravedad y bien especificadas, toda norma que exija el equilibrio presupuestario podría ser derogada o temporalmente suspendida, previa aprobación por mayoría cualificada del Parlamento o incluso mediante un referéndum vinculante, pero nunca bajo la decisión unilateral del Gobierno.

### 3.3. Evidencia empírica

Resulta bastante frecuente encontrar normas de equilibrio presupuestario –con diferentes grados de exigencia– en los gobiernos subcentrales, si bien la literatura empírica se concentra en el

---

<sup>17</sup> A grandes rasgos, este es el mecanismo con el que opera el Pacto de Estabilidad y Crecimiento en la Unión Monetaria Europea (UEM) y sobre el que se volverá más adelante.

ámbito de los Estados Unidos, por ser ésta la nación donde la tradición de disciplina presupuestaria es más antigua y se encuentra más diversificada. En los países donde este tipo de normas es más reciente –UEM, España, Italia, Canadá, Costa Rica, etc.– resulta difícil encontrar trabajos rigurosos que evalúen su eficacia relativa, limitándose los estudios a exposiciones teóricas o análisis históricos de los datos. Los repastos de estudios empíricos expuestos por Inman (1996), Poterba (1995) y Stein (1999) sirven como ejemplo de esta carencia, ya que se circunscriben al territorio de los Estados Unidos. Haciendo acopio de los principales resultados, se obtiene que las normas de equilibrio presupuestario estrictas incentivan las buenas prácticas fiscales, especialmente en lo relativo a la reducción de los niveles de déficit y deuda. En concreto, los gobiernos subnacionales que cuentan con ellas tienden a tener menores niveles de déficit y deuda, enfrentan menores tipos de interés y ajustan mejor el presupuesto en respuesta a déficit inesperados. En cambio, suelen tener comportamientos fiscales menos anticíclicos y peores perspectivas de estabilización en sus ingresos, en términos de suavización fiscal. A continuación y, por su especial interés, analizaremos en detalle algunos trabajos empíricos por separado.

En primer lugar, consideramos el de Von Hagen (1991) para el ámbito de los 50 Estados Unidos en el año 1985. Este autor clasifica los gobiernos estatales en tres grupos, según cuenten con una regla de equilibrio presupuestario «blanda», «media» o «dura», a partir del índice de ACIR (1987). Emplea el análisis estadístico de diferentes magnitudes de deuda pública como son la deuda *per capita*, ratio deuda / renta estatal, crecimiento de la deuda (1975-1985) y la fracción deuda no garantizada / deuda garantizada. Su metodología consiste en contrastar la hipótesis de igualdad de medias entre el primer grupo de Estados y el tercero y entre el segundo y el tercero, con el objetivo de evaluar la efectividad de las reglas de equilibrio presupuestario. Los resultados son concluyentes: los gobiernos estatales con reglas más blandas presentan niveles de deuda *per capita* significativamente más altos que los Estados con límites más exigentes. Sin embargo no hay diferencia significativa entre estos últimos y los Estados con reglas de severidad «media». Por el contrario, no existe diferencia estadística relevante entre los tres grupos de Estados en términos del ratio deuda / renta y crecimiento de la deuda. El último resultado indica que los Estados con obligaciones más férreas muestran niveles significativamente más altos en el ratio deuda no garantizada / deuda garantizada, indicando deslizamientos hacia el endeudamiento informal, por el efecto de los límites sobre el déficit público.

Eichengreen y Bayoumi (1994) aportan evidencia empírica acerca de los efectos de las restricciones fiscales sobre el saldo presupuestario, los costes del endeudamiento y la política de estabilización económica. El primer modelo se estima a partir de datos de panel para los 50 Estados durante el periodo 1970-1989, utilizando la técnica de los efectos fijos. La variable dependiente se define como el superávit presupuestario del Estado y entre las variables exógenas se incluyen, separadamente, tres variables: una para el índice de exigencia de la regla de equilibrio presupuestario elaborado por ACIR (1987); una *dummy* para los Estados que prohíben arrastrar el déficit de un ejercicio a otro y una tercera variable para distinguir los Estados cuyo gobernador está obligado a firmar un presupuesto equilibrado. Las tres tienen signo positivo en las diferentes estimaciones (3'16, 23'43 y 19'65) si bien el índice de ACIR (1987) no resulta significativamente distinto de cero. En suma, queda verificado el efecto positivo de las restricciones al déficit público sobre el saldo presupuestario o, en otras palabras, los Estados con exigencias de equilibrio presupuestario presentan un grado de disciplina fiscal notablemente superior al resto. En términos de costes, los autores obtienen que los intereses que un Estado debe pagar por la deuda emitida varían inversamente con el grado de exigencia de la regla de presupuesto equilibrado. Estas diferencias –hasta de 50 puntos básicos– se justifican por la menor probabilidad que tiene un Estado de endeudarse en el futuro si cuenta con límites severos al déficit público. Por último, Eichengreen y Bayoumi (1994) afirman que este tipo de límites contribuye a la estabilización económica, ya que «reducen la varianza cíclica del saldo fiscal alrededor de un 40%» y, por tanto, resultan bastante eficaces para suavizar las fluctuaciones cíclicas de la Economía.

Levinson (1998) contribuye con su trabajo al debate sobre la influencia de las reglas de equilibrio presupuestario subcentrales en los ciclos económicos y en la política de estabilización. Tras un planteamiento teórico sobre la cuestión, propone un modelo de datos cruzados, en el que trata de estimar la influencia de este tipo de límites sobre la volatilidad de los ciclos económicos en los Estados Unidos. La ecuación que estima es la siguiente:

$$V_s = \alpha X_s + \beta_0 + \beta_1 (\text{Flexible}_s) + \beta_2 (\text{Grande}_s) + \beta_3 (\text{Flexible}_s \text{ y Grande}_s)$$

donde  $V_s$  es la volatilidad;  $X_s$  es un vector de características estatales,  $Flexible_s$  es una variable *dummy* que toma valor 1 si el Estado cuenta con una regla de equilibrio presupuestario *blanda* (0 en caso contrario);  $Grande_s$  es otra variable dicotómica para discernir entre los Estados de mayor tamaño (1) y los de más pequeños (0) y, por último, ( $Flexible_s$  y  $Grande_s$ ) tomará el valor 1 cuando las dos características anteriores se den simultáneamente. Aunque el autor ofrece diferentes medidas alternativas para la volatilidad del ciclo económico, preferimos analizar únicamente la que se define como «la desviación media de las desviaciones respecto de la tendencia del logaritmo de la renta personal *per capita*» (pág. 9). Los resultados muestran que, en todas las versiones del modelo estimado, el coeficiente de la variable de interacción ( $\beta_3$ ) presenta signo negativo y resulta estadísticamente significativo. Ello significa que «los Estados de mayor tamaño soportan ciclos más suavizados que los Estados pequeños y que esta diferencia entre ambos grupos es mayor en aquéllos Estados con reglas de equilibrio presupuestario laxas que en los fiscalmente más rigurosos». En síntesis, las limitaciones muy estrictas al déficit público tiene unos efectos procíclicos sobre la renta personal *per capita* en aquéllos Estados donde son impuestos. Esta conclusión, en apariencia contradictoria con la Eichengreen y Bayoumi (1994), no lo es tanto si se tiene en cuenta que las variables endógenas (saldo fiscal y renta) son diferentes en cada modelo y, por tanto, no susceptibles de comparación.

El efecto de los fondos de estabilización presupuestaria (*rainy day funds*) sobre el ahorro bruto de los gobiernos subcentrales es analizado por Knight y Levinson (1999). A partir de un panel de datos de los Estados Unidos en el periodo 1984-1997, estos autores estiman un modelo con varias ecuaciones en las que la variable endógena es precisamente el saldo presupuestario *per capita* y las variables independientes son los controles estándar, así como varias *dummies* que reflejan las características formales de este tipo de fondos. Su hipótesis de partida postula que los *rainy day funds* incentivan el ahorro total de los gobiernos, tanto más cuanto mayor es su dotación, cuando tal dotación y la disposición de estos fondos se realiza a partir de una fórmula predeterminada (no discrecional) y cuando no se contempla un límite máximo a su cuantía o éste es lo suficientemente amplio. Los resultados empíricos –por MCO– muestran que existe una diferencia en términos de ahorro bruto de un 20% favorable a los Estados que cuentan con este tipo de fondos respecto del resto. Además, este incremento se estima en una cuantía prácticamente de *dólar por dólar*, es decir, no se aprecia que la dotación de los *rainy day funds* sirva para sustituir el ahorro presupuestario general. Por último, se comprueba la mayor efectividad de los fondos dotados y utilizados a partir de fórmulas predeterminadas (según indicadores objetivos de recesión económica) con respecto a los de dotación discrecional y libre disposición. Asimismo, la ausencia de límites máximos a la constitución de estos fondos contribuye significativamente al crecimiento del ahorro bruto total (64\$ *per capita*). Los autores introducen un refinamiento del modelo a partir de una estimación con la técnica de efectos fijos estatales, para tratar de capturar la posible endogeneidad (preferencia subjetiva) de las instituciones fiscales. Sus resultados coinciden en gran medida con los de la regresión por MCO, excepto en lo relativo a las regulaciones de dotación de los *rainy day funds*, que no parecen ejercer un significativo efecto sobre el ahorro bruto total.

Para el ámbito de la UE, Balassone y Franco (2000) comparan los ratios de déficit e inversión con respecto al PIB de los Estados Miembros. Su objetivo es el de comprobar si el Pacto de Estabilidad y Crecimiento ha supuesto efectivamente reducciones sustanciales del déficit público y si dicha reducción puede estar conectada con una caída en la inversión pública.

Según los datos de la Tabla 5, parece ser que ambos postulados son ciertos, aunque con importantes matices. En primer lugar, el efecto directo de la reducción del déficit es indiscutible. Todos los Estados Miembros (excepto Austria y Alemania) presentan unos saldos presupuestarios mucho más próximos al equilibrio en 1997 (año de aprobación del Pacto) que en 1992 (año del Tratado de Maastrich) y en todos los casos (excepto Grecia) estarían en 1997 dentro del límite máximo del 3% del PIB. Incluso algunos como Dinamarca o Irlanda han pasado a tener superávit y Luxemburgo habría reforzado su anterior situación excedentaria. El aspecto negativo del Pacto ha sido la enorme caída en la inversión pública, especialmente en aquéllos países que partían de elevados niveles de deuda como Bélgica, Italia y Grecia. En este último, además de España y Portugal, este efecto ha sido mitigado por la aplicación de los Fondos Estructurales y de Cohesión, los cuales han servido para mantener unos niveles de inversión aceptables. En resumen, el caso de la UE arroja luz sobre la hipótesis del *trade-off* entre reducción del déficit y el estímulo a la inversión pública y, por ende, del

crecimiento económico. En el mismo trabajo (Balassone y Franco, 2000) se hace un amplio repaso a la literatura empírica sobre los efectos de la caída de la inversión pública en la productividad y el crecimiento.

**TABLA 5**  
**DÉFICIT E INVERSIÓN COMO % DEL PIB EN LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UE**

	Déficit		Inversión pública	
	1992	1997	1992	1997
Italia	9'6	2'7	3'0	2'4
Francia	3'9	3'0	3'5	3'1
Alemania	2'6	2'7	2'8	1'9
Reino Unido	6'2	1'9	2'1	1'1
España	3'8	2'6	4'1	3'1
Bélgica	6'9	2'1	1'5	1'4
Dinamarca	2'1	-0'7	1'7	1'8
Grecia	12'8	4'0	3'5	3'3
Irlanda	2'5	-0'9	2'0	2'2
Luxemburgo	-0'8	-1'7	5'4	4'9
Holanda	3'9	1'4	2'1	1'9
Portugal	3'0	2'5	3'8	4'3
Austria	2'0	2'5	3'3	2'6
Finlandia	5'9	0'9	3'5	2'7
Suecia	7'7	0'8	2'7	2'4
Media simple	4'8	1'6	3'0	2'6

Fuente: Balassone y Franco (2000).

El trabajo de Dafflon (1996) adopta una perspectiva metodológica y espacial completamente distinta a las anteriores. Su análisis se basa únicamente en datos históricos, sin recurrir a modelo econométrico alguno, y se circunscribe a los gobiernos locales (Comunas) del Cantón suizo de Friburgo respecto de la efectividad de la norma de equilibrio presupuestario que se estableció en 1982-1984. Obtiene tres resultados fundamentales. En primer lugar, el saldo corriente consolidado (el de todas las comunas) ha sido siempre positivo en los años siguientes a la aprobación de la norma, con la única excepción del año 1991 debido a la severa crisis económica vivida durante ese ejercicio. Precisamente en ese año se quiebra una tendencia descendente en el número de localidades que liquidaban presupuestos corrientes deficitarios, pasando de 20 en 1990 a 46 en 1991. En segundo lugar se observa que, tras el establecimiento de la norma de equilibrio, se fue reduciendo el número de comunas con exceso de endeudamiento (desde 45 a 28) hasta que en 1988 comenzó de nuevo a crecer. El autor justifica este cambio de trayectoria en el excesivo optimismo inversor de los últimos años ochenta, unido al comienzo de la crisis económica que deterioró notablemente los saldos corrientes. Por último, la coexistencia de límites al endeudamiento excesivo, con exigencias de equilibrio presupuestario y sanciones por incumplimiento de las normas, condujo a que el número total de localidades cayese más de un 4% entre 1980 y 1992, lo que se explica sobre la base de un mayor aprovechamiento de economías de escala en la financiación. Dafflon (1996) argumenta que la tendencia puede continuar en el futuro, sobre todo si el gobierno cantonal condiciona los *rescates* financieros de las localidades a su fusión con otras comunas vecinas de mayor tamaño. Podría decirse, como resumen, que la norma de equilibrio presupuestario ejerció un poderoso efecto durante los ejercicios inmediatos a su aprobación, debilitando su potencialidad limitadora a medida que pasaron los años.

Como última cuestión hemos querido incluir el efecto que las principales cláusulas de escape ejercen sobre la eficacia de las reglas de presupuesto equilibrado. Fundamentalmente la financiación de déficit pasados con el recurso a nuevo endeudamiento o bien el diferimiento (*carryover*) del saldo negativo de un ejercicio a otro. Sobre esta la materia la *US General Accounting Office* (GAO) (1993) ha determinado que 11 de los 39 Estados que exigen el equilibrio presupuestario *ex post* (al final del ejercicio) autorizan alguna de estas dos prácticas, debilitando la efectividad teórica de la disciplina presupuestaria. Sin embargo, si se indaga en esta cuestión, han sido muchos más (prácticamente todos) los Estados que han utilizado técnicas diferentes a las tradicionales de reducir gastos o incrementar los ingresos tributarios, cuando se han tenido que enfrentar a déficit sobrevenidos durante la fase de ejecución presupuestaria. En concreto y, según la misma fuente, un 12% han recurrido a los fondos de reserva anteriormente dotados; un 8% acudió a las transferencias del Gobierno Federal y un 1% ha actuado sobre los gastos de personal funcionario. Lo más relevante para nuestro trabajo es que un 6% ha tenido que financiar el *inesperado* déficit con endeudamiento a corto plazo; un 5% ha retrasado los pagos a sus acreedores (lo que no deja de ser otra forma de deuda) y un 4% ha reformulado la Contabilidad Pública en su favor o detraído fondos del sistema de pensiones. Simplemente con estos datos estadísticos se puede afirmar que las previsiones erróneas en el presupuesto (intencionadas o accidentales) acarrearán un notable incremento de la deuda subcentral (estatal), reverterán la necesaria estabilidad del sistema de cuentas públicas y pueden llegar a comprometer la solvencia de la Seguridad Social en el futuro.

Alt y Lowry (1994) se han ocupado específicamente de esclarecer el efecto de la prohibición de diferimiento del déficit. Con datos de sección de los Estados durante el periodo 1968-1987 y, controlando el efecto de otras variables económicas y políticas, obtienen que esta restricción conduce a que los gobiernos incrementen sus ingresos fiscales –hasta un 45%– ante la aparición de un déficit sobrevenido. El resultado más llamativo se encuentra en que los Estados que permiten arrastrar el déficit tienden a aumentar los gastos del ejercicio siguiente (un 13% como media) paralelamente al incremento en su presión fiscal. En cambio, los gobiernos con normativas más exigentes ajustan sus presupuestos de gasto a la baja (un 13% como media). Aún así, en todos los casos, el efecto total neto favorece la mayor factura fiscal.

El trabajo de Poterba (1994) va más allá e indaga en los efectos de diferentes instituciones fiscales sobre los ajustes realizados ante déficit inesperados o, por usar sus mismos términos, ante «*shocks* de déficit». Constata, por una parte, que el aumento del número de casos habidos durante el periodo 1988-1992 ha sido provocado fundamentalmente por las malas previsiones realizadas sobre los ingresos, sin entrar a valorar si éstas se han realizado de manera intencionada para justificar déficits *ex post*. Por otra parte, como el propio autor afirma, las reacciones a estos *shocks* de déficit han sido «substantialmente heterogéneas», pudiendo agruparse en tres grandes categorías: reducciones de gasto, incremento de los ingresos dentro del mismo año fiscal e incremento de ingresos en el ejercicio siguiente. La segunda opción es la menos utilizada, sobre todo durante los primeros años de la década de 1990. Para formalizar estas conclusiones, desarrolla un modelo con datos de panel para el mismo periodo, pero sólo con los Estados que aprueban presupuestos anualmente (31 en total). Estima dos ecuaciones cuyas variables dependientes serán la revisión de los gastos previstos ( $\Delta$ Gasto) y el incremento de los ingresos estimados ( $\Delta$ Ingreso), realizadas a final del ejercicio fiscal como consecuencia de un déficit inesperado (*Shock de Déficit*).

$$\Delta \text{Gasto} = \alpha_0 + \alpha_1 * (\text{Shock de Déficit}) + \varepsilon_{it}$$

$$\Delta \text{Ingreso} = \beta_0 + \beta_1 * (\text{Shock de Déficit}) + v_{it}$$

Los resultados reflejan que un incremento de 100\$ (siempre en términos *per capita*) de déficit conlleva una reducción de gastos de 22\$ y un incremento de 45\$ en los ingresos fiscales del año siguiente. Se confirma que los incrementos impositivos dentro del mismo ejercicio fiscal son menos importantes (9\$ de aumento). Sin embargo, cuando se añaden como variables exógenas las instituciones fiscales, los resultados varían de manera sensible. Para nuestro particular interés, únicamente analizaremos el efecto de las reglas anti-déficit. Así, la regresión incluye ahora un término de interacción entre la existencia de una norma de este tipo y el *shock* de déficit, tomando el valor 1 cuando la exigencia sea considerada *blanda* (índice ACIR menor o igual a 5) y *dura* en caso contrario. No se



incluye el efecto de las normas de equilibrio presupuestario por separado, debido al problema de la endogeneidad que se plantearía en el modelo. Las ecuaciones a estimar son ahora las siguientes.

$$\Delta \text{Gasto} = \alpha_0 + \alpha_1 * (\text{Shock de Déficit}) + \alpha_2 * (\text{Blanda}) * (\text{Shock de Déficit}) + \varepsilon_{it}$$

$$\Delta \text{Ingreso} = \beta_0 + \beta_1 * (\text{Shock de Déficit}) + \beta_2 * (\text{Blanda}) * (\text{Shock de Déficit}) + v_{it}$$

Los Estados con exigencias laxas de control del déficit recortan en menor medida sus gastos como respuesta a un saldo presupuestario negativo sobrevenido durante el ejercicio, pudiendo llegar la diferencia hasta 27 puntos. Si se contabiliza la subida de ingresos en el periodo siguiente, la disparidad también es favorable (hasta 14 puntos más) a los Estados con normas más duras respecto a los menos estrictos. La conclusión final es que estos últimos no alcanzan a cubrir totalmente el déficit ocasionado. Aún agregando los incrementos impositivos y las reducciones de gastos, sólo llegan al 91% como máximo, mientras que los Estados más exigentes logran un ahorro fiscal que excede hasta en un 32% el saldo negativo que se pretendía compensar. En consecuencia, es previsible que las normas más blandas conduzcan a una acumulación continuada de déficit y, por tanto, a un crecimiento de los niveles de endeudamiento.

Para resumir, se puede afirmar que tanto la teoría como la evidencia disponible sostienen la tesis de que la eficacia de una norma anti-déficit es directamente proporcional a su grado de exigencia. Obviamente, la generalización de este postulado sólo será posible si se tienen en cuenta las diferentes definiciones de dureza y el entorno socioeconómico y político en que operan estas reglas fiscales. Por último, la evidencia es contradictoria acerca de los efectos que tiene la exigencia del equilibrio presupuestario sobre el potencial anticíclico de la política fiscal.

## 4. LIMITACIONES CUANTITATIVAS SOBRE LA DEUDA

### 4.1. Introducción

Como su propio nombre indica, las limitaciones sobre la deuda presentan la importante ventaja de actuar directamente sobre los niveles y evolución de esta variable, minimizando su uso estratégico y desmesurado. Hemos querido distinguir entre aquéllas que establecen un objetivo numérico concreto (restricciones cuantitativas) y las que tratan de reforzar el efecto de las primeras mediante la exigencia de requisitos formales de obligado cumplimiento (restricciones cualitativas). La teoría que se presenta en este capítulo se completa con la evidencia empírica disponible concierne a la efectividad de estas normas.

### 4.2. Consideraciones teóricas

Este tipo de limitaciones presenta la importante ventaja de ser el instrumento que más directamente actúa sobre los niveles y evolución de la deuda pública, minimizando el uso estratégico de este recurso. Sin embargo, como señalan Dur, Peletier y Swank (1997) una excesiva dureza en la limitación unida a una elevada incertidumbre electoral provocaría un «desplazamiento de la manipulación hacia otros ámbitos de la política fiscal» y recaería principalmente sobre las inversiones públicas. Dada la imposibilidad de recurrir a la financiación deficitaria, la única solución para el gobierno pasaría por una reducción en la formación bruta de capital público, alcanzando en consecuencia un nivel subóptimo de inversión. Siguiendo a estos autores, tampoco sería factible la exigencia de igualar (en valor actual) los costes y beneficios de cada proyecto de inversión, debido fundamentalmente a los problemas, cuando no imposibilidad, que ocasionaría una estimación fehaciente de estos flujos.

Dur, Peletier y Swank (1997) proponen como solución integradora la llamada *regla de oro* o «restricción sofisticada sobre la deuda», por usar sus mismas palabras. Esta norma requiere



que la deuda nueva se aplique en exclusiva para sufragar gastos de capital, lo que es consistente con el principio de estabilidad presupuestaria y, al mismo tiempo, otorga cierto margen de estabilización anticíclica y reduce las posibilidades de manipulación política. En la terminología española de Contabilidad Pública, la restricción se cumpliría si la suma de las inversiones reales (capítulo VI) y los gastos por transferencias de capital (capítulo VII) cubre, al menos, la suma de los ingresos por endeudamiento netos (capítulo IX de ingresos, minorado en la cuantía del capítulo IX de gastos) y los ingresos por transferencias de capital (capítulo VII de ingresos).<sup>18</sup> La regla de oro evita que los gobiernos se endeuden para otros fines como la financiación de gasto corriente o simplemente por razones de presión política para satisfacer determinados intereses de grupos de presión. La norma responde perfectamente al principio de equidad intergeneracional y al de eficiencia económica (*PAYU*), ya que contribuye a que se sincronicen los beneficios y los costes de un proyecto de inversión. Esta norma se podría complementar con la exigencia de que parte del superávit corriente o su totalidad también contribuyan a financiar las inversiones productivas, junto con la deuda. Sin embargo, esta última posibilidad es criticada por King (1988: págs. 615-616) ya que se reduciría la equidad intergeneracional respecto a la aplicación de la regla de oro en pureza y, además, introduciría una gran inestabilidad en la evolución interanual del gasto de capital, con lo que sería difícil prever la variación del endeudamiento de los gobiernos subcentrales por parte del central. Este autor propone que los gastos de capital se fijen anualmente como un porcentaje de los gastos corrientes, magnitud bastante estable de año en año. La regla de oro tiene las ventajas ya descritas, si bien su principal debilidad, a juicio de Ter-Minassian (1997b), es que puede servir como justificación para financiar proyectos de escasa rentabilidad social, a la vez que es fácilmente evitable con una operación contable que reclasifique algunos gastos corrientes como gastos de capital.

Balassone y Franco (2000) justifican la regla de oro como un posible freno, *a priori*, para la caída de la inversión pública como consecuencia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento Europeo.<sup>19</sup> Con tal premisa, evalúan diferentes definiciones para implementar en la práctica una norma de este tipo en el seno de la UE. La Tabla 6 sintetiza estas aportaciones, junto con las condiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, tal cual se definen en la normativa vigente. Se entiende que, en todos los casos, los límites deben ser verificados para cada periodo (*t*), indicando el déficit estructural de cada Estado Miembro y el correspondiente al Gobierno Federal (Supranacional) con los subíndices *s* y *f* respectivamente.

**TABLA 6**  
**DEFINICIONES ALTERNATIVAS PARA UNA REGLA DE ORO EN LA UE**

I	Pacto de Estabilidad	$(DEF / PIB)_t \leq 0'03$ $0'00 \leq (DEF_s / PIB)_t \leq 0'01$
II	Planteamiento italiano	$\{[(DEF - (INV - AMM)) / PIB]_t \leq 0'03$ $\{[(DEF_s - (INV - AMM)) / PIB]_t = 0'01$
III	Modelo alemán	$(DEF / PIB)_t \leq (INV_t / PIB)_t$ $(DEF_s / PIB)_t = (INV_t / PIB)_t - 0'02$
IV	Modelo británico	$(DEF / PIB)_t \leq [(INV - AMM) / PIB]_a + 0'02$ $(DEF_s / PIB)_t \leq [(INV - AMM) / PIB]_a$

DEF = Déficit; PIB = Producto Interior Bruto; INV = Inversión Bruta; AMM = Amortización.

Fuente: Balassone y Franco (2000).

En cada fila, la primera condición opera como techo máximo, mientras que la segunda expresión refleja la exigencia de estabilidad presupuestaria durante «periodos normales», habiéndose fijado los márgenes discretionales según las fluctuaciones cíclicas medias de los últimos años. El planteamiento italiano utiliza una magnitud de déficit público neto de inversiones netas (*INV - AMM*)

<sup>18</sup> Para una evaluación de esta medida y otras alternativas, véase Monasterio Escudero y Suárez Pandiello (1998: págs. 232-234).

<sup>19</sup> Véase el epígrafe 6.3.



y, por tanto, hace depender directamente el ratio  $DEF / PIB$  del esfuerzo inversor de cada Estado Miembro, permitiendo superar el techo del 3%.<sup>20</sup> La principal debilidad de esta fórmula es que incrementa el déficit estructural, sin que de manera paralela aumenten sustancialmente las posibilidades de intervención anticíclica. Tomando la inversión bruta no se obtienen mejores resultados, si bien será mucho más sencilla la medición de los saldos, puesto que se ha eliminado la dificultad para cuantificar las amortizaciones. El sistema del Reino Unido es aún peor que el planteado desde Italia, ya que se basa en el criterio de estabilidad presupuestaria durante el ciclo económico. Aquí, la referencia máxima para el ratio  $DEF / PIB$  la constituye la proporción media de inversión neta con relación al PIB durante el ciclo, aceptando un cierto margen adicional del 2% u otro diferente. Huelga decir que este método presenta considerables dificultades teóricas y prácticas para determinar la amplitud del ciclo y la magnitud del margen discrecional. Por último, el modelo alemán constituye la versión más ortodoxa de la regla de oro, ya que establece que el déficit anual de los *Länder* no podrá superar la inversión bruta del gobierno federal. A las virtudes y defectos que ya hemos comentado para esta opción se añade una más: la estrecha vinculación presupuestaria entre los dos niveles de gobierno. El aspecto positivo es la coordinación entre ambas políticas de endeudamiento; en el lado negativo se le puede achacar la pérdida de autonomía para los gobiernos subnacionales.

En otro orden de cosas, algunos países –España entre ellos– permiten el endeudamiento de los gobiernos subcentrales para cubrir déficit de tesorería, siempre y cuando el vencimiento y la cancelación de la deuda se produzcan dentro del ejercicio fiscal. Esta medida puede solventar problemas de liquidez en haciendas subcentrales de pequeño tamaño o en una fase inicial, caracterizada por elevados niveles de gasto y escasos ingresos impositivos. Sin embargo, supone una importante vía de escape a la regla de oro y al resto de límites numéricos al endeudamiento por dos razones fundamentales. En primer lugar, la definición de *problemas de tesorería* es demasiado vaga como para permitir amplias potestades a los gobernantes. Por otra parte, la deuda con vencimiento a corto plazo se convierte en deuda de largo plazo, merced a las continuas renegociaciones de la misma.

Finalmente, existen otras dos limitaciones cuantitativas a la deuda de los gobiernos subcentrales. La primera, al nivel de deuda viva total (variable *stock*), normalmente como proporción de los ingresos corrientes, de los ingresos no financieros o del PIB. De manera similar, se puede limitar la carga de la deuda (variable flujo), entendiendo como tal la suma de intereses más amortizaciones. Ambas restricciones se complementan, no se solapan y sirven al principio de prudencia financiera, ya que pretenden no hipotecar la capacidad de gobiernos futuros por obligaciones contraídas en el presente. Para Dillinger (2000) la única diferencia entre ellos estriba en que la restricción al montante global de deuda evita que determinadas cuestiones contables como las amortizaciones aceleradas desvirtúen la efectividad de la primera medida. A modo de ejemplo, este autor cita el ejemplo de Bolivia, donde el techo del 20% en la carga de la deuda es actuarialmente equivalente al límite del 200% en el *stock* de deuda viva, para un tipo de interés medio del 10% y un periodo de amortización de 10 años.

El principal problema de los límites sobre el *stock* o la carga de la deuda vuelven a ser los incentivos que generan a su elusión –tanto por la vía presupuestaria como extrapresupuestaria– en respuesta a la pérdida de flexibilidad de la política fiscal. Pretendiendo evitar este tipo de comportamientos, resulta extremadamente conveniente introducir cláusulas adicionales de flexibilidad, ya sea en la propia definición numérica de los límites o en el procedimiento de aplicación. En el primer caso, el límite se podría establecer en una determinada cota, añadiendo una horquilla superior que permita la oscilación temporal de la variable de deuda en periodos de severa recesión o bajo circunstancias excepcionales. En términos dinámicos, también sería posible –tal y como ocurre en la UE– permitir la superación del nivel máximo establecido si y solo si la evolución reciente del endeudamiento y la carga de la deuda ha presentado una clara tendencia a la reducción en los últimos años. Una tercera opción conjugaría la definición del límite con una aplicación progresiva del mismo en lo que se conoce como sistema de «semáforos» o «alertas». Su nombre le viene dado por los diferentes grados de restricción que se establecen sobre el endeudamiento subcentral en función de la cercanía al límite máximo, pudiendo incluso llegar a la prohibición absoluta en los casos más graves. En la Tabla 7 hemos recogido la propuesta general planteada por Iaryczower, Sanguinetti y Tomassi (2000) para las provincias argentinas, aunque perfectamente exportable a otro país descentralizado. A modo de

<sup>20</sup>  $(DEF / PIB) \leq 0,03 + [(INV - AMM) / PIB]$

ilustración, se han añadido los ejemplos de Polonia y Colombia, resultando este último especialmente interesante por considerar tanto indicadores de liquidez (intereses / PIB) como de solvencia (deuda / ingresos corrientes) en el gobierno local.

**TABLA 7**  
**«SEMÁFOROS» PARA LIMITAR LA DEUDA: UNA PROPUESTA GENERAL Y TRES CASOS DE ESTUDIO**

	Variables de control y límites máximos (%)	Alertas	Restricciones al nuevo endeudamiento para los gobiernos subcentrales
<b>ARGENTINA</b> (propuesta general)	L ≡ Definiciones alternativas de endeudamiento <b>L<sub>2</sub>%</b>	Verde (L < L <sub>1</sub> )	Libertad de emisión de deuda. Esfuerzos en la transparencia de las operaciones.
		Amarilla (L <sub>1</sub> < L < L <sub>2</sub> )	Diferentes grados de severidad de acuerdo con los criterios de una Comisión nacional independiente.
		Roja (L > L <sub>2</sub> )	Prohibición absoluta
<b>POLONIA</b>	D ≡ Deuda viva total/ PIB <b>60%</b>	D < 50%	Ninguna.
		50% – 55%	El déficit local total respecto a los ingresos propios no puede exceder el nivel del gobierno central.
		55% < D < 60%	Se debe iniciar un plan de reducción de deuda.
		D > 60%	Exigencia de equilibrio presupuestario.
<b>COLOMBIA</b>	I ≡ Intereses/Ahorro corriente <b>60%</b> S ≡ Deuda total / ingresos corr. <b>80%</b>	I < 40% y S < 80%	Ninguna.
		40% < I < 60% y S < 80%	Plan de ajuste fiscal, incremento máximo ligado a la inflación y aprobación del gobierno central.
		I > 60% y S > 80%	Insolvencia financiera, plan de ajuste, pérdida de la capacidad de inversión y autorizaciones nacionales.

Fuente: Iaryczower, Sanguinetti y Tomassi (2000) y elaboración propia.

En síntesis y, parafraseando a Ter-Minassian y Craig (1997), todas las reglas enunciadas en este epígrafe «imitan al mercado», en el sentido de evaluar la capacidad de endeudamiento de los gobiernos subcentrales a través de los mismos criterios que aplica el mercado financiero. Como se recoge en el apartado 3.2, tales criterios tienen que ver fundamentalmente con la capacidad de cada gobierno para pagar la deuda y los intereses devengados y, por tanto, se vinculan a su base imponible futura, presente o pasada.

### 4.3. Evidencia empírica

El cumplimiento de la *regla de oro* es evaluado por Monasterio Escudero y Suárez Pandiello (1993) y Monasterio Escudero *et al.* (1999) para el caso de las Comunidades Autónomas españolas, utilizando el saldo anteriormente referido.<sup>21</sup> Con datos de deuda total a largo plazo para los periodos 1986-1990 y 1991-1997 se constata que el destino de la deuda para financiar gastos de inversión se satisface en más del 91% de los casos (186 de un total de 204), siendo los incumplimientos muy puntuales y, además, concentrados en unas pocas Comunidades Autónomas, entre las

<sup>21</sup> En Monasterio Escudero y Suárez Pandiello (1993) se realizan los cálculos también para otros saldos presupuestarios, uno sin considerar las transferencias de capital y otro que detrae de las inversiones reales la parte correspondiente a la inversión de reposición.



que destacan Cataluña y Madrid. Los autores confirman también la menor observancia de la regla de oro cuando se utilizan datos de deuda total (a corto y a largo plazo), ya que algunos gobiernos abusan de la deuda «por motivos de tesorería» para financiar sus inversiones.

En un trabajo propio anterior (Fernández Llera, 2000) se analizó el destino de la deuda para financiar inversiones en el caso de las Entidades Locales españolas entre los años 1990 y 1995. La metodología sigue la propuesta por Monasterio Escudero y Suárez Pandiello (1998: págs. 232-234) y los datos se refieren a presupuestos liquidados de estas Administraciones, desagregados por tipos de Entidades: Ayuntamientos, Diputaciones de Régimen Común y Diputaciones de Régimen Foral. En la Tabla 8 se presentan los saldos obtenidos (en millones de euros), habiendo añadido los correspondientes a los años 1996, 1997 y 1998. Recordemos que un saldo positivo muestra que la regla de oro se verifica, indicando que las inversiones reales más las transferencias de capital pagadas superan a la cuantía de la deuda (endeudamiento nuevo + transferencias de capital recibidas). Así ocurre en todos los años entre 1990 y 1998, tanto para el conjunto de las Corporaciones Locales como por categorías separadas. También se observa que el crecimiento del tamaño de los presupuestos no ha conllevado una menor disciplina fiscal sino que, antes bien, ha supuesto que la regla de oro se verificase con mayor holgura en los últimos años.

**TABLA 8**  
**CUMPLIMIENTO DE LA REGLA DE ORO EN LAS ENTIDADES LOCALES ESPAÑOLAS**  
(millones de euros)

	Entidades Locales	Ayuntamientos con más de 20.000 habitantes	Diputaciones de régimen común	Diputaciones forales
1990	2.035,93	596,28	237,20	352,74
1991	1.786,45	603,62	238,62	273,70
1992	2.056,53	866,11	273,24	354,70
1993	2.486,58	899,94	403,80	425,04
1994	2.389,67	1.057,12	365,12	156,14
1995	2.842,69	1.125,33	577,02	235,95
1996	2.752,36	1.193,52	477,37	269,60
1997	2.990,52	1.273,80	538,34	351,55
1998	4.183,24	1.999,51	656,64	391,05

Saldo = Inversiones reales + Transferencias de capital pagadas – Endeudamiento neto – Transferencias de capital recibidas.

Fuente: Fernández Llera (2000) y elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda

Al menos para los gobiernos subcentrales en España se verifica ampliamente la regla de oro. En realidad, este hecho lo único que garantiza es el destino de la deuda a inversiones, pero no parece suficiente para limitar el endeudamiento total ni para garantizar la rentabilidad social de las inversiones. A continuación, hemos seleccionado los trabajos empíricos más representativos, entre la literatura revisada relativa al estudio de la efectividad de otras limitaciones cuantitativas al endeudamiento subcentral. Debemos anotar en primer lugar que prácticamente todos ellos toman muestras de gobiernos subnacionales en los Estados Unidos, diferenciándose en la metodología y los periodos temporales considerados. No obstante, al final de este epígrafe repasaremos algunos de los estudios para el caso español.

El trabajo pionero de Pogue (1970) parte de la restricción de tesorería a la que está sujeto un gobierno subcentral y, según la cual, los gastos propios (aquellos no sufragados por gobiernos de nivel superior) se deben financiar con recursos propios y, cuando éstos son insuficientes, con nuevo endeudamiento. Según esta premisa, un límite a la deuda sólo sería efectivo si logra reducir el gasto agregado y/o incrementa la proporción de gastos propios financiados con ingresos distintos del endeudamiento (pág. 38). Esta será una de las hipótesis que contraste, obteniendo unos resultados

clarificadores. Con datos de sección para 173 gobiernos locales (años 1957 y 1962) y, controlando el efecto de diversas variables socioeconómicas, observa cómo aquéllos que han adoptado un límite al endeudamiento presentan niveles de gasto *per capita* sustancialmente más bajos que el resto (como media, hasta un 10'8% menores). Aunque en menores proporciones, esto ocurre también con los gobiernos estatales. En ambos casos, los coeficientes que acompañan a la variable independiente relativa a la existencia de un límite son negativos y altamente significativos. Por otro lado –para los mismos gobierno locales– los límites a la deuda aparecen como estadísticamente insignificantes para cambiar la proporción de gastos propios financiados con recursos distintos del endeudamiento. Se concluye entonces que los gobiernos subcentrales eligen la vía de la reducción del gasto para poder cumplir con las exigencias del límite formal.

El segundo resultado de Pogue (1970) hace referencia a la capacidad de los límites explícitos a la deuda (*techos* máximos) para reducir los niveles de endeudamiento *per capita*. Sus cálculos numéricos –con los valores medios de 173 gobiernos locales– apoyan la tesis de que, en presencia de un límite cuantitativo a la deuda, la variación marginal del endeudamiento *per capita* es menor (en valor absoluto) que la correspondiente al gasto local *per capita*. Más formalmente, el autor estima la deuda total (garantizada y no garantizada) por habitante como función de las variables socioeconómicas más relevantes y de la existencia de un límite normativo. Se demuestra que existe un evidente efecto reductor causado por los techos al endeudamiento, que puede oscilar entre un 2% y un 4% y que sería aún mayor si todos y cada uno de los gobiernos locales (municipios, condados, agrupaciones...) contasen con los límites numéricos.

Por último, estudia si los límites en el ámbito local afectan también al gobierno estatal y a las relaciones financieras entre ambos niveles. Dicho de otro modo, si la reducción en el gasto y el endeudamiento de los gobiernos locales queda solapada por un aumento de estas magnitudes en los gobiernos estatales. Con datos para 48 Estados, los coeficientes estimados de la variable «límite a la deuda» son siempre negativos, lo cual conduce a rechazar la anterior hipótesis, quedando demostrado que los *techos* al endeudamiento local tienden a contagiar las reducciones de gasto *también* a los gobiernos estatales. Pero además, el gasto local será relativamente más exiguo, en comparación con el gasto estatal equivalente, lo cual «evidencia que la responsabilidad de financiar gastos se desplaza del nivel local al estatal en aquéllos Estados con límites a la deuda local». A juicio de Pogue (1970: págs. 43-44) la consecuencia inmediata de todo ello será el deterioro de las prestaciones que ofrece el Sector Público.

Por su parte, McEachern (1978) toma la muestra de los 50 Estados para el año 1974. En su análisis de regresión por mínimos cuadrados ordinarios (MCO) la variable endógena es la deuda total *per capita* y las variables explicativas hacen referencia a la existencia de consulta popular para la emisión de deuda, la fracción de votos favorables requerida en dichos referéndum, la actuación de *techos* máximos al nivel de deuda viva y la posibilidad de exceder estos límites bajo determinadas circunstancias. Como variables de control añade la renta *per capita* y la tasa de crecimiento de la población. Para lo que ahora nos ocupa, concluye que «los límites a la deuda aparecen como un freno al excesivo uso de la deuda local, mientras que las previsiones (legales) para exceder el límite no implican niveles de deuda significativamente más elevados». Sobre el efecto de los referéndum en el nivel de deuda volveremos más adelante.

Farnharm (1985) también utiliza la metodología de los MCO, si bien su muestra es considerablemente más amplia que la de anteriores trabajos, ya que reúne 2.087 «comunidades» (ciudades, villas, pueblos...) de más de 10.000 habitantes, con cifras pertenecientes al periodo 1970-1976, dependiendo de cada variable. Efectúa tres regresiones diferentes, en las cuales toma como variables dependientes, respectivamente, la deuda bruta, la deuda a largo plazo y la deuda garantizada, todas en términos *per capita*. Las variables exógenas son clasificadas en diferentes bloques, según distintas hipótesis previas. Seis de ellas para evaluar el efecto del traslado de la carga de la deuda hacia el futuro; renta *per capita* y densidad de población por su efecto sobre el nivel de demanda de deuda; 3 *dummies* territoriales y otra variable dicotómica para identificar a las ciudades en sentidos estricto; 3 variables relativas a la especialización presupuestaria de cada gobierno local y, finalmente, los costes del endeudamiento. La existencia de límites legales se incluye en el modelo distinguiendo entre *techos* al endeudamiento, existencia de previsiones para ser excedidos y refe-

réndum, según su grado de exigencia. También se añade la posibilidad de que el nivel superior de gobierno (Estado) cuente con límites específicos sobre su propio endeudamiento. El resultado más relevante es que los límites máximos reducen significativamente los niveles de deuda, sobre todo los de la deuda a largo plazo. De otra parte, las previsiones legales para exceder los límites tienen el efecto contrario, si bien el saldo neto de ambos factores provoca una disminución del stock de deuda viva. Por último, la coexistencia de un límite en el nivel superior de gobierno no constituye un factor estadísticamente significativo.

El trabajo ya comentado de Von Hagen (1991) compara los Estados con un límite al endeudamiento (nominal o como fracción de sus ingresos fiscales) con aquéllos que carecen del mismo. Como media, se observa que los primeros muestran valores superiores –aunque la diferencia no es significativa– en el ratio deuda / renta estatal y la deuda total *per capita* es prácticamente la misma en unos y otros. Aún peor, el crecimiento de la deuda habría sido más rápido, como media, en los Estados con este tipo de límites. Con ello, el autor aporta argumentos sólidos en contra de la efectividad de los controles normativos a la deuda subcentral. En cambio, sí resulta significativa la diferencia en la proporción que supone la deuda no garantizada respecto de la deuda garantizada. Concretamente, los Estados que cuentan con límites presentan un valor medio superior en 1'18 puntos porcentuales al de los Estados que carecen de los *techos* cuantitativos. Este resultado se explica por el «efecto desplazamiento» de la deuda desde aquéllas materializaciones sujetas a severos controles hacia otras de manejo más discrecional o incluso fuera del presupuesto, a través de la creación de empresas y entes de carácter público o semipúblico.<sup>22</sup>

Trabajos anteriores al de Von Hagen (1991) ya habían estudiado la hipótesis del «efecto desplazamiento» de la deuda fuera del presupuesto por el efecto de los límites legales. Por ejemplo, Pogue (1970: pág. 38) no parecía muy partidario de que este tipo de comportamientos fuesen comunes, entre otros factores, porque el endeudamiento *extraoficial* acarrearía tipos de interés más elevados. Además, el crecimiento de la deuda extrapresupuestaria podría no ser suficiente para anular la reducción en la deuda presupuestaria por el efecto de los límites y por ello, propone investigación empírica sobre los saldos netos. Siguiendo esta línea, Bennet y DiLorenzo (1983: págs. 108-115) aportan el ejemplo de la bancarrota sufrida por la ciudad de Nueva York en 1975. Para estos autores la única causa de esta explosión de la deuda y la insolvencia general que generó se encuentra en el hecho de que «los límites constitucionales al endeudamiento y al gasto fueron subvertidos en gran escala» (págs. 113-114). Tanto la exigencia de equilibrio presupuestario como la *regla de oro* de financiación de inversiones y la cuantía máxima de deuda (10% de los ingresos fiscales) fueron violadas repetidamente utilizando técnicas de *ingeniería financiera*. La práctica más «letal» sería la reclasificación de gastos corrientes como gastos de capital. En concreto, el endeudamiento utilizado para financiar gastos corrientes pasó del 3'6% del total en 1965 al 70'3% en 1978 (pág. 111-112). La exigencia de referéndum para aprobar una emisión de deuda se sorteó mediante la enmienda constitucional que excluía determinados capítulos de gasto de las partidas sujetas a límite. Por último, la utilización de la deuda de tesorería como deuda a largo plazo, merced a sucesivas renegociaciones de la misma y el diseño de instrumentos financieros *a la carta*, sirvió para que en 10 años (1965-1975) la deuda a corto plazo se incrementase en un 1.700% hasta llegar a suponer  $\frac{3}{4}$  de la deuda total de Nueva York. La dotación de fondos sobredimensionados para hipotéticos gastos inesperados también contribuyó a esta desmesura (págs. 112-113).

Bunch (1991) desarrolla un modelo econométrico por MCO estimando varias ecuaciones separadamente con datos de la década de 1980 en Estados Unidos. En la primera, la variable dependiente es el número de entes extrapresupuestarios en un Estado (*authorities*). La variable endógena en la segunda regresión se define como el alcance de funciones que desempeñan dichos entes. En tercer lugar, evalúa el porcentaje de gastos de capital financiado con la emisión de deuda fuera del presupuesto. En todos los casos las variables independientes se relacionan con el control político del gobierno, la población, el grado de urbanización y tres *dummies* regionales. Además se recoge la aplicación de algún límite sobre la deuda garantizada o bien la coexistencia de este límite con otro sobre alguna proporción de la deuda no garantizada por el presupuesto. El efecto final de la primera limitación sobre el número de *authorities* es positivo (1'59) aunque no significativo y menor que el

<sup>22</sup> Monasterio Escudero (1996: pág. 277).

provocado por los dos controles al mismo tiempo (2'27). Algo similar ocurre cuando se evalúa el número de funciones que desempeñan los entes extrapresupuestarios. Por último, los límites a la deuda incrementan la proporción de gasto de capital financiado por esta vía, si bien el incremento es superior en los Estados donde actúan simultáneamente ambos tipos de controles (hasta 20 puntos porcentuales más con respecto a la situación de ausencia de límites).

Las conclusiones que obtiene Merrifield (1994) son, cuando menos curiosas y absolutamente contradictorias con las de Bennet y DiLorenzo (1983). Este autor desarrolla un modelo de datos de sección para 49 gobiernos estatales en los Estados Unidos, excluyendo Alaska por sus valores extremos de deuda. Estima dos ecuaciones por MCO, una para la deuda a largo plazo no garantizada (extrapresupuestaria) con datos de 1987 y una segunda para la evolución de esa misma variable en el periodo 1982-1987. Las 27 variables independientes se clasifican en cinco grandes bloques: institucionales, políticas, demográficas, económicas y geográficas. Aquí incluye tres variables dicotómicas para recoger, respectivamente, la existencia de una enmienda constitucional de presupuesto equilibrado, límites a la deuda de obligación general (presupuestaria) y mecanismos de iniciativa y consulta popular. De ambas estimaciones se concluye que tanto los límites a la deuda como la exigencia de equilibrio presupuestario reducen sensiblemente tanto el *stock* de deuda no garantizada como su crecimiento interanual. Por el contrario, las posibilidades de iniciativa y consulta popular ejercen un efecto incentivador sobre las dos variables endógenas del modelo. En cualquier caso, ninguna de las anteriores variables independientes resulta estadísticamente significativa. El propio Merrifield (1994: pág. 471) se muestra sorprendido por los resultados y recomienda un «estudio más profundo» de este tipo de controles normativos a la deuda.

El trabajo que más específicamente se ocupa de los diferentes tipos de restricciones al endeudamiento subcentral es el de Kiewiet y Szakaly (1996). Estos autores evalúan la eficacia de los límites constitucionales sobre la deuda a largo plazo garantizada en los Estados Unidos. En adición, contrastan las hipótesis del *efecto desplazamiento (circumvention)* y la referente a la «devolución» de la deuda desde los gobiernos estatales a los locales como consecuencia de los límites en los primeros. El estudio se realiza para 49 Estados (se excluye Alaska), con datos de panel para el periodo 1961-1990, empleando una doble metodología, descriptiva e inferencial. Los gobiernos son clasificados en dos grandes bloques, uno para aquéllos Estados cuyos controles sobre el endeudamiento no cambiaron sustancialmente durante el periodo considerado (37 en total) y el otro para aquéllos que durante esos años experimentaron con diferentes tipos de limitaciones. Precisamente para discernir entre diferentes tipos de controles, se definen cinco grandes categorías: (1) requisito de referéndum para la emisión de deuda, (2) exigencia de mayoría cualificada en el Parlamento, (3) prohibición absoluta o con ciertas salvaguardas, (4) límites cuantitativos basados en alguna magnitud de renta o ingresos y (5) ausencia total de limitaciones.

**TABLA 9**  
**LIMITACIONES CONSTITUCIONALES DE LOS ESTADOS (EE. UU.) Y NIVELES MEDIOS DE DEUDA A LARGO PLAZO PER CÁPITA**  
**(dólares constantes de 1982)**

Limitación constitucional	Deuda garantizada	Deuda no garantizada	Deuda local a largo plazo
Requisito de referéndum	166	456	975
Mayoría cualificada en el Parlamento	623	786	866
Prohibición	87	290	1.292
Límite cuantitativo	368	318	1.240
Sin límite	537	487	906
Media de 37 Estados con los mismos controles a la deuda durante el periodo 1961-1990	267	424	1.077

Fuente: Kiewiet y Szakaly (1996: pág. 79).

Mediante el simple análisis descriptivo de los datos, resumidos en la Tabla 9, se observa que la prohibición del endeudamiento garantizado se configura como el tipo de control más efectivo para esta magnitud. La justificación para los 87\$ *per capita* de deuda de obligación general se encuentra, a juicio de los autores, en la repetida invocación de los «propósitos excepcionales» o en la aprobación de «enmiendas constitucionales» con el único objetivo de admitir una emisión de deuda pública (págs. 80-81). Contrariamente, la exigencia de mayoría cualificada en el Parlamento conduce a niveles medios de endeudamiento incluso superiores a los que presentan aquéllos Estados sin límite alguno. El referéndum también ha sido en cierto modo bastante eficaz para limitar las emisiones de deuda garantizada. Los resultados son similares si se comparan las emisiones de deuda no garantizada entre Estados, razón por la cual no es posible emitir un juicio fiable sobre la hipótesis del *efecto desplazamiento*. Respecto a la posible traslación de la deuda hacia los gobiernos locales la conclusión sí que resulta más clarificadora. Coincide que los Estados que prohíben el endeudamiento son los que mayores niveles de deuda local presentan e, inversamente, los de mayor deuda garantizada –aquéllos con exigencia de mayoría cualificada– son los mismos cuyos gobiernos locales se endeudan menos.

Con objeto de formalizar las conclusiones, Kiewiet y Szakaly (1996: págs. 86-92) construyen un modelo econométrico en el que hacen depender la deuda (en sus diferentes definiciones) de un vector de variables dicotómicas para los distintos tipos de controles constitucionales ( $C$ ) y de un vector de variables socioeconómicas ( $X$ ). La ecuación genérica es la que se recoge a continuación:

$$D_{it} = \alpha_{it} + \beta C_{it} + \gamma X_{it} + v_{it}$$

La estimación se realiza por mínimos cuadrados generalizados (MCG) con un término de error de efectos aleatorios para recoger los efectos específicos de cada Estado. Los resultados son consistentes con los obtenidos mediante el análisis estadístico. Respecto a la ausencia de limitaciones, la exigencia de referéndum y la prohibición son los medios más eficaces para limitar las emisiones de deuda garantizada y, además, resultan prácticamente equivalentes. Por el contrario, el requerimiento de mayoría cualificada en el Parlamento hace crecer la emisión de deuda y los límites cuantitativos no tiene un efecto significativo. Al tratar de contrastar la hipótesis del *efecto desplazamiento*, los autores concluyen que «la emisión de deuda estatal no garantizada no parece que esté motivada, en general, como un medio de sortear las limitaciones constitucionales sobre la deuda garantizada» (pág. 93). Por último, la cercanía a cero de los coeficientes de las variables *dummy* cuando se estima la deuda total (local + estatal) hace pensar en la existencia de un claro *traspaso* de las emisiones de deuda hacia el nivel local de gobierno.

Von Hagen y Eichengreen (1996) continúan con la temática de las relaciones entre niveles de gobierno y la existencia de restricciones al endeudamiento subcentral, pero con un sentido muy diferente al argumento de la devolución. Tratan de contrastar la hipótesis de que los límites a la deuda impuestos sobre los gobiernos subcentrales pueden ser efectivos en su primer objetivo pero, en cambio, deteriorar la posición financiera de la Hacienda central. Su tesis se basa en la insuficiencia de recursos derivada de la restricción financiera y, por tanto, en la mayor dependencia de las transferencias centrales. Como consecuencia, el gobierno nacional (federal o supranacional) se verá en la obligación de recurrir al endeudamiento para satisfacer estas nuevas demandas de fondos por parte de los gobiernos subnacionales. En su modelo aproximan la posición financiera del gobierno central con el ratio (deuda central / ingresos fiscales centrales). Las variables independientes serán el grado de dureza de la restricción al endeudamiento subcentral<sup>23</sup> y la proporción de ingresos fiscales sobre el PIB del gobierno central. Los resultados –con datos de sección para 36 países con diferentes grados de descentralización entre 1985 y 1987– avalan la teoría e indican que la mayor exigencia de las restricciones subcentrales conduce a un debilitamiento de la posición financiera del gobierno central. En concreto, el modelo estimado es el siguiente:

$$(\text{Deuda/Ingresos Fiscales})_{GC} = 2'79 + 0'41(\text{Dureza})_{GSC} - 7'77(\text{Ingresos Fiscales/PIB})_{GC}$$

<sup>23</sup> La escala es la siguiente. 0: sin restricción o con *regla de oro* débil (deuda para inversiones); 1: *regla de oro estricta* (separación estricta de presupuesto corriente y de capital) o aprobación parlamentaria; 2: restricciones autoimpuestas; 3: requisito de aprobación central y 4: prohibición absoluta del endeudamiento subcentral.



Por lo que respecta a los costes financieros de la deuda emitida, Poterba y Rueben (2001) obtienen que las limitaciones a la emisión de deuda por parte de los Estados resultan ser la regla fiscal que más reduce, como media, los tipos de interés pagados por los títulos emitidos. En la práctica, los límites más estrictos hacen prácticamente desaparecer los efectos derivados de un déficit fiscal inesperado.

Para el caso español son escasos los trabajos empíricos que estudian la efectividad de las limitaciones al endeudamiento subcentral. Para Escudero Fernández y Prior Jiménez (2002: pág. 4) la explicación se encuentra en que, a diferencia de lo que ocurre en Estados Unidos, todos los gobiernos regionales y locales en España están sometidos al mismo tipo de limitaciones que impone el Gobierno Central, dificultando así el análisis comparado. Probablemente trabajos como los de Monasterio Escudero y Suárez Pandiello (1993) y Monasterio Escudero *et al.* (1999) sean los mejores ejemplos de este tipo de estudios aplicados al caso de las Comunidades Autónomas. Como se sabe, la ley prohíbe a estos gobiernos que la carga financiera de la deuda (intereses + amortizaciones) supere el 25% de sus ingresos corrientes, requisito que, en términos agregados, se ha respetado durante todo el periodo 1986-1997, como se puede comprobar en la Tabla 10. Sin embargo, durante esos años ha habido incumplimiento puntuales –algunos porcentajes llegaron a alcanzar el 60%– subsanados no tanto por la disciplina presupuestaria, sino por el aumento de los ingresos corrientes derivado de la asunción de nuevas competencias, lo cual facilita notablemente el cumplimiento del límite legal.<sup>24</sup>

**TABLA 10**  
**CARGAS FINANCIERAS / INGRESOS CORRIENTES (%) DE LAS CC. AA. ESPAÑOLAS**

1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
6'82	3'92	6'86	6'71	6'52	8'18	14'14	7'94	8'35	9'49	8'93	8'08

Fuente: Monasterio Escudero y Suárez Pandiello (1993) y Monasterio Escudero *et al.* (1999).

Otros trabajos como el de Salinas Valencia *et al.* (1996), enfocan la cuestión desde una óptica de Contabilidad Pública, llegando a la conclusión de que los límites al endeudamiento local en España resultan ineficaces por la multitud de figuras existentes, su imprecisión en muchos casos y las vías de escape a los mismos. Por su parte, un reciente trabajo de Gómez Agustín (2000) indaga en el crecimiento de la deuda autonómica y local, utilizando un análisis descriptivo y comparativo de los datos. Constata el enorme crecimiento de la deuda «formal» de los gobiernos subcentrales en los últimos años y la más grave explosión del endeudamiento «indirecto», a través de sociedades y entes interpuestos. Con ello, niega toda eficacia a los límites legales al endeudamiento presupuestario tal y como se formulan en las respectivas normas.<sup>25</sup> Propone una severa reforma de los mismos con dos premisas básicas: definición más clara para evitar el florecimiento de la deuda oculta y establecimiento de sanciones derivadas por su incumplimiento. Bonastre i Soler (2001) discrepa de estas tesis, ya que achaca gran parte del crecimiento de la deuda autonómica al cambio en la metodología de contabilización y no tanto a factores *reales*. El nuevo Sistema Europeo de Cuentas (*SEC-95*) obliga a declarar el endeudamiento de las empresas y entes públicos (por ejemplo, las Universidades) que antes se excluían de este cómputo, determinando un *ajuste técnico* al alza en el volumen de deuda. Según sus datos, el endeudamiento autonómico creció globalmente un 10% entre 1999 y 2000, del que una parte habrá sido consecuencia del aumento de las necesidades de deuda de las Comunidades Autónomas y el resto una simple incorporación de endeudamiento ya existente, pero no contabilizado con anterioridad.

#### 4.4. Restricciones cualitativas al endeudamiento

Estas normas son una prolongación –a la vez que un complemento– de los controles directos al endeudamiento subcentral, diferenciándose de estos en su menor severidad y mayor res-

<sup>24</sup> Monasterio Escudero y Suárez Pandiello (1998: págs. 234-237).

<sup>25</sup> Ley Orgánica 8/1980 de *Financiación de las Comunidades Autónomas* y Ley 39/1988 *Reguladora de las Haciendas Locales*, así como sus posteriores modificaciones.



peto al principio de autonomía. Al igual que los límites cuantitativos, las restricciones cualitativas también *imitan al mercado*, aunque su objetivo primordial es el de evitar que determinadas formalizaciones de la deuda pública comprometan la estabilidad macroeconómica del país. De esta forma, es habitual que se prohíba el endeudamiento con el Banco Central para evitar una excesiva *monetización* de la deuda pública y contribuir así al control de la inflación. A esta prohibición se suman las relativas a endeudamientos de alto riesgo como la deuda externa, que normalmente será competencia exclusiva del Gobierno Central por razones de menores costes financieros y riesgo moral.<sup>26</sup> En algunos países también se prohíbe –o se restringe severamente– el endeudamiento subcentral para financiar proyectos de inversión poco razonables o escasamente documentados.

Otro tipo de controles son los de tipo administrativo, muy similares a los requisitos de autorización expresa que ya hemos visto anteriormente. Gordon (1999: pág. 164) incluye aquí las condiciones que debe cumplir una emisión de bonos para ser aprobada, la obligación registral de las mismas, así como la necesidad de obtener una calificación de riesgo (*rating*) positiva.

Como se puede observar, todas estas medidas relativas a la estructura del endeudamiento subnacional reducen las posibilidades de elusión de las normas cuantitativas, si bien pueden ser vistos como una injerencia excesiva por parte del gobierno central en la política fiscal de los niveles inferiores de gobierno.

## 5. ACTUACIONES INDIRECTAS SOBRE EL ENDEUDAMIENTO SUBCENTRAL

### 5.1. Introducción

Las argumentaciones en contra de las restricciones sobre el déficit y la deuda se centran en su limitada capacidad para moderar el crecimiento de estas variables. En los dos capítulos anteriores hemos comprobado cómo el establecimiento de limitaciones numéricas puede generar incentivos perversos a su elusión, especialmente a través del endeudamiento extrapresupuestario. Para corregir este y otros problemas han surgido con fuerza las actuaciones indirectas que se presentan en este capítulo. En primer lugar, los límites sobre gastos e ingresos tratan de reducir el tamaño del presupuesto y, en una segunda etapa, los niveles de déficit y deuda. Las reglas procedimentales introducen restricciones específicas en las diferentes fases del presupuesto con objeto de limitar algunos sesgos hacia el endeudamiento. También se han incluido los mecanismos de democracia directa –iniciativa popular y referéndum– como refuerzo a las anteriores restricciones. En cuarto lugar, describiremos otro tipo de controles indirectos al endeudamiento, únicamente a título informativo. En todos los casos (con la excepción del último) se presentarán las principales conclusiones de la literatura empírica.

### 5.2. Los límites a los gastos e ingresos

#### 5.2.1. Características formales

La alternativa que se suele sugerir a las reglas de equilibrio presupuestario y sus variantes son los llamados límites al gasto y a los ingresos (en adelante, LGI), encontrándose tanto similitudes como diferencias entre unas normas y otras. Entre los aspectos comunes, se encuentra el hecho de que ambos controles pueden ser establecidos tanto *ex ante* (previamente a la elaboración y aprobación del presupuesto) como *ex post* (una vez finalizado el periodo de ejecución). La segunda opción suele ser más habitual que la primera y se enmarca dentro de las sanciones como respuesta a déficit fiscales sobrevenidos. El principal problema viene dado porque si el ajuste no resulta adecuado, el nuevo presupuesto –supongamos que equilibrado en su formulación– podría pasar a ser deficitario. En consecuencia, la sanción perdería toda su efectividad, ya que sólo se estaría trasladando el desfase presupuestario de un ejercicio a otro.

<sup>26</sup> Véase el epígrafe 2.2.

Las reglas de equilibrio presupuestario y los LGI se diferencian en que mientras unas inciden en los aspectos preventivos, tratando de incentivar una conducta fiscal responsable por parte de los gobiernos, los LGI tienen un objetivo más ambicioso, ya que pretenden reducir el papel del Sector Público en la Economía o, dicho de otro modo, menguar el tamaño del presupuesto, tanto por el lado del gasto como del ingreso. Las reglas de equilibrio presupuestario únicamente plantean el balance contable, sin entrar a valorar ni la cuantía global ni la dotación de las diferentes partidas. Hecha esta puntualización, Stansel (1994) reconoce que la efectividad de los LGI, evaluada en términos de reducción presupuestaria, depende no tanto de la coyuntura económica, sino del diseño de estas normas fiscales. En ese trabajo, el autor describe las características que el LGI ideal debería cumplir. En primer lugar, tendría que partir de una iniciativa popular, esto es, impulsado por un determinado número de votantes. Las normas que elaboran los Parlamentos y Gobiernos suelen ser más laxas y fácilmente evitables. Por las mismas razones, se propone que la norma tenga rango constitucional (no legal) para evitar su continua modificación.

En términos presupuestarios, un LGI debería afectar al 100% del presupuesto, en lugar de hacerlo sólo a determinadas partidas. La primera opción supera en eficiencia a la segunda, ya que ésta excluye de la restricción los llamados fondos *intocables*. Para el caso de los gastos, Fuentes Quintana (1987: págs. 46-47) encuentra la explicación en la creciente presión sobre el presupuesto por parte de estos gastos «irreductibles», haciendo que los LGI selectivos carezcan de toda efectividad, puesto que afectarían «a la parte menos expansiva del presupuesto». De la misma opinión es Dafflon (2001: págs. 19-20) para quien los gastos de difícil o imposible modificación a corto plazo pueden provocar que los LGI no respondan a sus objetivos iniciales. Aquí se podrían encuadrar, entre otros, los gastos de personal, las transferencias corrientes y el pago de intereses de la deuda que, para el caso de Suiza, suponen en torno a  $\frac{3}{4}$  del gasto total en cada uno de los tres niveles de gobierno, según datos del propio autor. Sin embargo, Buchanan y Wagner (1983) y Kopits (2001) recomiendan explícitamente que la partida más importante dentro del gasto corriente, a saber, los gastos de personal, sea sujeta a recortes y no se considere intocable. Se conseguiría así un incentivo indirecto a que las reglas de equilibrio presupuestario y los LGI se cumplieren.<sup>27</sup> En el nivel de los gobiernos subcentrales, el gasto corriente se encuentra generalmente muy comprometido y, por tanto, los recortes irían dirigidos hacia los capítulos de inversión, con las negativas consecuencias que esto tendría para la formación bruta de capital y el crecimiento económico. Autores como Termes (2000) se encomiendan a la iniciativa privada para suplir al Sector Público en este cometido, aún cuando la realidad demuestra continuamente que determinadas inversiones sólo pueden ser ejecutadas con fondos públicos por su grandiosa magnitud o por incluir una rentabilidad social que una empresa privada ni siquiera considera. En caso de que los LGI se apliquen sobre gastos sociales –algunos poco atractivos a ser provistos por el sector privado– la calidad y equidad de este tipo de servicios se verían muy mermadas. Por otro lado, dado que los ingresos se recogen en el documento presupuestario como estimaciones en función del crecimiento previsto de la Economía, los LGI por esta vía resultan poco adecuados a su objetivo, sencillamente porque la incertidumbre genera incentivos a la manipulación elusiva.

La concreción del límite puede establecerse en términos porcentuales con referencia al crecimiento del PIB (u otra macromagnitud de renta) o bien respecto del incremento de la población y/o la tasa de inflación. La primera opción será siempre más restrictiva bajo un contexto de recesión económica en el cual la renta nacional crece a tasas muy bajas. De manera similar, si la referencia tomada es el crecimiento de la población y/o la tasa de inflación, el LGI tendrá mayor efectividad en los países más desarrollados por ser éstos los que presentan crecimientos menores en estas variables. Por último, también sería factible el establecimiento de un techo para la carga fiscal o el gasto *per capita* en términos absolutos, por ejemplo, sobre la cuota líquida del impuesto sobre la propiedad. El principal problema que presenta esta posibilidad estriba en la dificultad para su fijación objetiva y su escaso poder como instrumento en presencia de elevada inflación. En cualquier caso, el LGI debe estar lo suficientemente detallado en su norma regulatoria, de la misma forma que las sanciones y procedimientos derivados por su incumplimiento, evitando así legislación adicional innecesaria.

---

<sup>27</sup> La *Ley de Responsabilidad Fiscal* de Brasil (Mayo 2000) incide notablemente en este aspecto, estableciendo estrictas limitaciones numéricas a los gastos de personal para los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. Sobre este suanto se volverá en el epígrafe 6.2.



Los límites al gasto impuestos por el nivel superior de gobierno para su propio presupuesto perderían toda su efectividad si no se extienden también a los niveles inferiores de gobierno, en mayor medida cuando éstos tienen reconocidas amplias competencias fiscales. En caso contrario, existirían incentivos para un *efecto desplazamiento* del gasto desde el gobierno central o regional hacia los gobiernos regionales o locales, respectivamente. En consecuencia, el crecimiento del gasto del Sector Público en su conjunto podría ser incluso superior al que se producía antes del establecimiento del LGI.

En términos de efectividad temporal de los LGI, existe cierta controversia sobre si sus objetivos se cumplen más en los primeros años de vigencia o, por el contrario, son más eficaces en un horizonte de medio y largo plazo. Entre los que defienden la primera postura se encuentra Stansel (1994: pág. 20), justificando su argumento en la débil formalización jurídica de los LGI (reglamentaria o legal, pero no constitucional), lo que permite su modificación de acuerdo a la coyuntura política y económica, generalmente para reducir los gastos e ingresos sobre los que operan.

Por último, dentro del marco general de las reglas político-presupuestarias, en el siguiente apartado estudiaremos algunas alternativas más flexibles a los LGI, entre las que destacan la aprobación de los recortes por mayorías cualificadas del Parlamento o mediante referéndum.

### 5.2.2. Evidencia empírica

Los trabajos empíricos que hemos encontrado se circunscriben en su mayoría al ámbito de los Estados Unidos, por ser este el país donde la aplicación de estos controles está más extendida. Ninguno de ellos evalúa específicamente el efecto de los LGI sobre los niveles de endeudamiento subcentral, si bien parece existir un cierto consenso académico sobre su efectividad, entendida ésta como la capacidad para reducir el tamaño global del presupuesto y el crecimiento de los gastos y los ingresos. Una segunda línea de investigación se ha dirigido al impacto de los LGI sobre la estructura de los presupuestos subcentrales y no tanto sobre el tamaño global o su crecimiento. Por último, otro cuerpo de trabajos se ha ocupado de los efectos de los límites al gasto y al ingreso sobre la calidad y la eficiencia del gasto público.

El artículo de Preston e Ichniowsky (1991) evalúa los diversos efectos que los LGI imponen sobre el tamaño, crecimiento y estructura de los ingresos subcentrales, si bien sus conclusiones más relevantes apoyan la tesis de efectividad para estas normas. Por su parte, Bails y Tieslau (1999) desarrollan un modelo para determinar el efecto de diferentes «constituciones fiscales» en los niveles de gasto de los Estados y Municipalidades, concluyendo que los LGI resultan significativamente efectivos, si bien la combinación de una norma de equilibrio presupuestario con un límite al gasto se convierte en una restricción mucho más efectiva a la hora de limitar el gasto *per capita* del gobierno. Otros autores como Krol (1997) y Shadbegian (1999) también sostienen la tesis de efectividad y achacan la hipotética ineficacia de los LGI a la debilidad de la metodología empleada en algunos trabajos empíricos. En concreto, porque utilizan datos de sección, porque excluyen variables relevantes para el contraste de hipótesis o incluso por emplear una análisis excesivamente «informal».

Desde una óptica institucional, New (2001) comprueba que en los Estados Unidos los límites al gasto que parten de una iniciativa popular presentan las características más restrictivas con mayor probabilidad que los impulsados desde la Asamblea. Así, suelen estar definidos con respecto al crecimiento del PIB, muchos incluyen inclusión cláusulas explícitas para evitar su elusión y mayoritariamente tienen rango constitucional. Además, en el caso de que aflore un superávit fiscal, éste debería ser devuelto de inmediato a los contribuyentes en forma de créditos fiscales, circunstancia que sólo se recoge en uno de los LGI tramitados por las Asambleas. En la regresión econométrica, el autor coloca como variable dependiente el gasto estatal y local agregado en 49 Estados y cada periodo entre 1972 y 1992. Las variables de control son de dos tipos: socioeconómicas e institucionales. Las últimas son cuatro *dummies* para distinguir los LGI según su modo de tramitación haya sido a través de iniciativa popular, Asamblea, convención constitucional o referéndum. En sus resultados ninguna de los coeficientes de estas variables es significativo, aunque se observa cómo un LGI respaldado por la iniciativa popular reduce el gasto público *per capita* en 16'29\$ mientras que un LGI *parlamentario* no sólo no sirve para recortar el tamaño del presupuesto, sino que puede incrementar

el gasto en 14\$ por ciudadano. En un análisis final, New (2001) clasifica los LGI en tres categorías según las propiedades que presentan. Los «duros» vienen definidos según la tasa de inflación, los límites de «devolución» prevén que se compense de manera inmediata a los contribuyentes en el caso de que parezca un superávit y bajo el epígrafe de «otros» se incluye el resto. Los primeros son los únicos que reducen los niveles de gasto *per capita* significativamente (115\$); los límites de «devolución» lo hacen sólo en 39\$ y, por último, los pertenecientes a la tercera categoría demuestran su ineficacia al aumentar el gasto público en casi 15\$.

El trabajo de Bennet y DiLorenzo (1982) examina específicamente el efecto de los LGI sobre el nivel de deuda pública en los Estados Unidos durante los años de la «revuelta fiscal».<sup>28</sup> Utilizando cifras oficiales, estos autores logran demostrar que la deuda no garantizada, esto es, aquella emitida por empresas y entes extrapresupuestarios, suponía en 1978 un porcentaje superior al 50% de la deuda total en aquellos Estados dotados de LGI, mientras que en los Estados sin LGI alguno este valor se reduce al 25% como media. Adicionalmente, las emisiones de deuda garantizada en el periodo 1975-1979 habían sido inferiores de manera sustancial (hasta un 50% menores) a las emisiones de bonos no garantizados por parte de los entes extrapresupuestarios. Por último, los gobiernos locales se habrían endeudado más en el periodo que sus equivalentes del Estado. Con todo ello, se puede afirmar que los LGI son un instrumento ineficaz para reducir el montante global de la deuda pública ya que, si bien pueden moderar el crecimiento de la deuda garantizada, provocan un incentivo perverso hacia el endeudamiento por la vía extrapresupuestaria no sujeta a control formal.

Marlow y Joulfaian (1989) parten de la «teoría de los costes relativos» y elaboran un modelo econométrico más riguroso que el análisis histórico de Bennet y DiLorenzo (1982). Con datos para 19 gobiernos estatales de los Estados Unidos en el año 1984, obtienen que los LGI tienen un efecto prácticamente insignificante sobre los niveles de operaciones extrapresupuestarias. Sin embargo, no invalidan la tesis Bennet y DiLorenzo (1982, 1983) relativa al «efecto desplazamiento» de las actividades de los gobiernos desde *dentro* del presupuesto hacia *fuera* del mismo por el efecto de los LGI. Antes bien, achacan sus resultados a tres posibilidades: «(1) que los LGI no afectan a la actividad extrapresupuestaria (2) que los efectos de tales límites muestran en sí mismos algún otro tipo de efectos relevantes y (3) que los estudios con datos de sección no resultan adecuados para contrastar la significación de los LGI» (pág. 120).

En diferente ámbito, un reciente trabajo de Poterba y Rueben (1999) concluyen que los límites a la presión fiscal, ya sean del propio Estado o de los gobiernos locales bajo su jurisdicción, incrementan los costes del endeudamiento subcentral, mientras que los límites al gasto tienen el efecto contrario. Respecto a una situación con ausencia de normas de este tipo, los respectivos porcentajes son el 17'45% y el 4'56% de incremento y el 3'65% de reducción para los límites al gasto. El propio mercado financiero justifica estos resultados, ya que los acreedores considerarán que con límites al nivel de ingresos, los gobiernos subcentrales tendrán más dificultades para amortizar su deuda y pagar los intereses en el futuro. Por el contrario, el riesgo asumido y los tipos de interés serán menores cuando operen los límites al gasto.

Más allá del impacto de los LGI sobre el tamaño global del presupuesto, parece más interesante evaluar su incidencia sobre la variación en la estructura de ingresos y gastos de los gobiernos subcentrales, así como los efectos sobre la calidad de los servicios públicos ofertados. Con respecto a los ingresos, Glickman y Painter (1999) alertan de la existencia de un comportamiento fiscal estratégico en los gobiernos locales derivados de la existencia de LGI y que se traduce en una importante alteración de las cestas de impuestos locales. En este sentido, el trabajo de Shadbegian (1999) nos parece el más completo sobre el cambio en la estructura de ingresos de los gobiernos subcentrales, motivado por el establecimiento de un LGI. Por esta razón nos detendremos en su planteamiento y resultados. Este autor desarrolla un modelo de datos de panel para 6 periodos temporales y casi 3.000 unidades de observación, coincidentes con los «condados» (comarcas) de Estados Unidos. En total trabaja con 17.730 observaciones. Justifica la elección del condado en el

<sup>28</sup> La llamada «revuelta fiscal» (*tax revolt*) en Estados Unidos comienza a mediados de la década de 1970 y se extenderá a lo largo de un decenio aproximadamente. La norma paradigmática del periodo es la *Proposición 13* de California –aprobada en Junio de 1978– que limitaba la imposición local sobre la propiedad, si bien numerosos Estados comenzaron a aplicar limitaciones de diversos tipos sobre sus gastos e ingresos.

elevado número de observaciones disponibles y los efectos fiscales de este nivel de gobierno sobre los presupuestos de los gobiernos municipales. Su trabajo estima cuatro ecuaciones diferentes en las que las variables dependientes son, respectivamente, los ingresos *per capita* por impuestos sobre la propiedad, por el resto de impuestos, por ingresos propios no impositivos (tasas, multas, endeudamiento...) y por el conjunto de ingresos propios del gobierno local. Las variables exógenas en cada ecuación son las mismas: población, renta *per capita*, transferencias intergubernamentales *per capita*, porcentaje de población urbana, población menor de edad, población mayor de 65 años, nivel educativo, proporción de propietarios de viviendas, valor de la vivienda mediana, porcentaje de votos recibidos por el candidato demócrata, además de un conjunto de variables dicotómicas para cada periodo temporal y para cada Estado. Con objeto de evaluar el efecto de los LGI incluye además dos variables *dummy*, una relativa a la existencia de cualquier LGI sobre los impuestos de la propiedad (por suponer éstos más de la mitad de todos los ingresos propios del gobierno local) y otra respecto de la dureza o laxitud de dicho límite. Estima modelos por mínimos cuadrados ordinarios y modelos de efectos fijos, decantándose finalmente por estos últimos sobre la base de la alta significación de las variables de efectos estatales, cuya exclusión causaría importantes sesgos en los resultados. Esta segunda metodología recoge más fielmente la hipotética endogeneidad de los LGI, esto es, la correlación existente entre las preferencias de los votantes y el tamaño del Sector Público. Por el contrario, si los LGI o cualquier otra institución presupuestaria fuesen exógenos quedarían determinados aleatoriamente.

Sus conclusiones son bastante explícitas acerca de la variación en la estructura de los ingresos locales. En términos *per capita* y considerando los LGI sobre el impuesto de la propiedad como exógenos, la recaudación por este concepto se reduciría en 49\$ y en 8\$ la derivada del resto de impuestos. En cambio, se observa un incremento de casi 19\$ en la financiación a través de otros ingresos no impositivos, deuda incluida. El límite sería efectivo si su objetivo es reducir el tamaño del Sector Público, ya que el conjunto de los ingresos locales se reduciría en 38\$ *per capita*. El efecto neto sobre el endeudamiento no queda claro, si bien es cierto que el autor no considera otras variables relevantes como la existencia de reglas de equilibrio presupuestario en diferentes fases del presupuesto. El signo de los efectos es el mismo si se considera la endogeneidad de los LGI, si bien el valor absoluto de los coeficientes será menor en todos los casos, indicando una cierta preferencia subjetiva por estas restricciones fiscales. Curiosamente, los LGI más estrictos reducen en menor medida los impuestos sobre la propiedad e incluso provocan un aumento del resto de impuestos. Sin embargo, provocan una fuerte caída en los ingresos propios no impositivos (incluyendo el endeudamiento) y un efecto reductor neto sobre los ingresos propios totales. Se puede concluir que el efecto inmediato de un LGI estricto será la sustitución de ingresos no impositivos por ingresos provenientes de impuestos. Con todo ello, este arbitraje fiscal no alcanzaría a ser completo, permitiendo compatibilizar una reducción de la deuda local con un menor tamaño del presupuesto.

Respecto a los gastos, Penner y Weisner (2001) obtienen dos conclusiones fundamentales. Por una parte, los LGI –cualquiera que sea su definición concreta– no tienen efectos significativos sobre el porcentaje del presupuesto general dedicado a gastos sociales ni sobre el gasto social *per capita*. Antes bien, la causa de que algunos Estados dediquen menos recursos a estos capítulos tiene que ver con la ideología más conservadora de su gobierno pero no por el LGI en sí mismo. Sin embargo, la exigencia de presupuesto equilibrado sí puede tener cierta influencia negativa sobre el nivel de gastos sociales. Como alternativa a los LGI proponen los llamados ingresos condicionados (*earmarking revenues*), aquellos recursos dirigidos explícitamente por ley a la financiación de un determinado gasto. Su aspecto más positivo es que si ese gasto constituye una partida de general aceptación, se reducirá la oposición popular a una elevada presión fiscal. En consecuencia, el LGI sería innecesario e incluso inequitativo.

Contrariamente a los resultados de Penner y Weisner (2001), otra serie de estudios empíricos han encontrado evidencia suficiente para afirmar que los LGI –sobre todo los límites establecidos al impuesto local sobre la propiedad– deterioran notablemente los niveles de gasto social –en torno a un 7% como media– y, en consecuencia, la calidad de los servicios públicos prestados. La literatura sobre este particular es bastante profusa para el ámbito de Estados Unidos, especialmente en lo que se refiere a la Educación, por ser el gasto más importante –en términos relativos– para el nivel local de gobierno. Así, por ejemplo, Shadbegian y Nguyen (1998) vislumbran la posibilidad de

que los límites sobre impuestos incrementen el ratio profesor-alumno, afecten negativamente los salarios del personal educativo y hagan crecer las necesidades de subvenciones desde niveles superiores de gobierno. La evidencia que aporta Figlio (1998) coincide con estas tesis e indica una caída en torno al 5% en el ratio estudiante / docente. Los resultados son consistentes con los que obtienen Emmerson, Hall y Ridge (1998) para los gobiernos locales en el Reino Unido, si bien en este caso los límites se establecen sobre el nivel de gasto y son impuestos por el Gobierno Central. Por el contrario, el estudio de Dye y McGuire (1997) ofrece evidencia suficiente para rechazar esta hipótesis. Una completa revisión empírica sobre los efectos de los LGI en la calidad de los servicios públicos puede encontrarse en Downes y Figlio (1999).

En lo tocante a las relaciones fiscales entre distintos niveles de gobierno, Joyce y Mullins (1991) evalúan la incidencia de los LGI establecidos a nivel local y sus homólogos regionales (Estados). A partir de un análisis histórico de datos, demuestran que los primeros reducen el gasto local pero provocan un crecimiento de todos los capítulos (excepto autopistas) en los presupuestos de los Estados. Contrariamente, los LGI estatales no desplazan las presiones sobre el gasto a los gobiernos locales, excepción hecha de los gastos sociales. En términos netos, los LGI sólo serían efectivos si se establecen en ambos niveles de gobierno simultáneamente, teniendo presente que existen factores subyacentes distintos de los LGI que influyen en el reparto de responsabilidades fiscales entre administraciones. Siguiendo con este planteamiento, Mullins y Joyce (1996) desarrollan un modelo con un panel de datos de los Estados Unidos para el periodo 1970-1990, en el cual determinan que los LGI tienden a centralizar la recaudación y la gestión impositiva, reduciendo así la capacidad de respuesta de los gobiernos locales ante cambios en la demanda de servicios públicos. También constatan la sustitución de los ingresos por vía impositiva hacia «otras fuentes financieras», incluyendo aquí el endeudamiento.

Finalmente, el novedoso trabajo de Glickman y Painter (1999) establece argumentos teóricos sólidos y evidencia empírica suficiente que relacionan directamente la existencia de límites a la imposición subcentral y el establecimiento de loterías en dichos territorios. El recorte en la recaudación impositiva motivada por el LGI (especialmente los límites sobre el impuesto de la propiedad) incentiva a los gobiernos subnacionales —en este caso los Estados en Estados Unidos— a autorizar apuestas y loterías de carácter público para compensar de algún modo la merma en los ingresos de carácter coactivo. Coincidimos con estos autores en la necesidad de investigar en el futuro acerca de la búsqueda de rentas alternativas por parte de los gobiernos subcentrales y los cambios en su estructura fiscal.

En conclusión, podría decirse que la evidencia empírica respalda en gran medida la efectividad de los LGI como medios para reducir el tamaño y crecimiento de los gastos y los ingresos. Sus efectos sobre la estructura interna de los presupuestos subcentrales no son tan evidentes, aunque se observan dos tendencias generales. Por el lado del gasto, las reducciones afectan sobre todo a los capítulos de inversión y no tanto al gasto corriente, especialmente el gasto social, aunque su calidad y eficiencia pueda verse deteriorada. Respecto a los ingresos, se revela la existencia de un *efecto sustitución* de los capítulos concretos sujetos a límites por aquéllos que no lo están, habiéndose hallado también comportamientos estratégicos entre diferentes niveles de gobierno por el mismo motivo.

### **5.3. Procedimientos presupuestarios y disciplina fiscal**

#### *5.3.1. Fases del proceso presupuestario y control del déficit*

A diferencia de los controles internos que se han detallado hasta el momento, las reglas político-presupuestarias hacen referencia no tanto a los resultados de la política fiscal, sino más bien al procedimiento presupuestario, como medio indirecto para controlar dichos resultados. Como se sabe, el proceso presupuestario incluye diferentes fases que comienzan con su elaboración, siguen con su enmienda y aprobación, continúan con la ejecución y finalizan en la etapa de control. Normalmente, corresponderá al Gobierno (Poder Ejecutivo) la elaboración del presupuesto, siendo el Legislativo el Poder encargado de enmendarlo y aprobarlo de manera definitiva, para que después el Ejecutivo lo ejecute a lo largo del ejercicio económico. El control presupuestario lo ejerce el propio Parlamento, directamente o por delegación, aún cuando dentro de la propia Administración existan además Organismos o Tribunales de seguimiento. En aras de una mayor simplicidad en el análisis,



seguiremos el criterio de Salinas Sánchez (1999) reduciendo el ciclo presupuestario a sólo dos componentes: formulación (elaboración + aprobación) y ejecución (ejecución + control).

La fase de elaboración del documento presupuestario constituye una de las principales fuentes de generación de déficit, especialmente en ausencia de restricciones de rango legal o constitucional que exijan el equilibrio u otro tipo de control sobre el endeudamiento. Por ambos *lados* del presupuesto –aunque más por el del gasto– el principal problema tiene que ver con las diferentes potestades de cada *agente de gasto* (Ministros, Consejeros, Secretarios...) dentro del seno del gobierno. Von Hagen y Harden (1994) opinan que, ante la ausencia de objetivos numéricos explícitos, las reglas procedimentales son la única manera de garantizar la responsabilidad fiscal, siendo su papel el de minimizar las posibilidades de «universalismo» (más para todos) y «reciprocidad» (intercambio de contraprestaciones). Asimismo, coinciden con Alesina y Perotti (1996) en que la persona responsable de la elaboración del presupuesto general, como representante de los intereses del votante mediano, cuenta con el poder suficiente dentro del gobierno para vetar las tendencias expansionistas de los demás agentes de gasto, más preocupados por exponer su gestión en términos de una asignación presupuestaria. Tal persona, como señala Tomassi (1998), podría ser el Jefe de Gobierno o el Ministro de Hacienda, siendo preferible el último por su supuesta formación y experiencia técnica, así como por el menor coste político que le supone tomar decisiones impopulares relativas al gasto y al ingreso público.

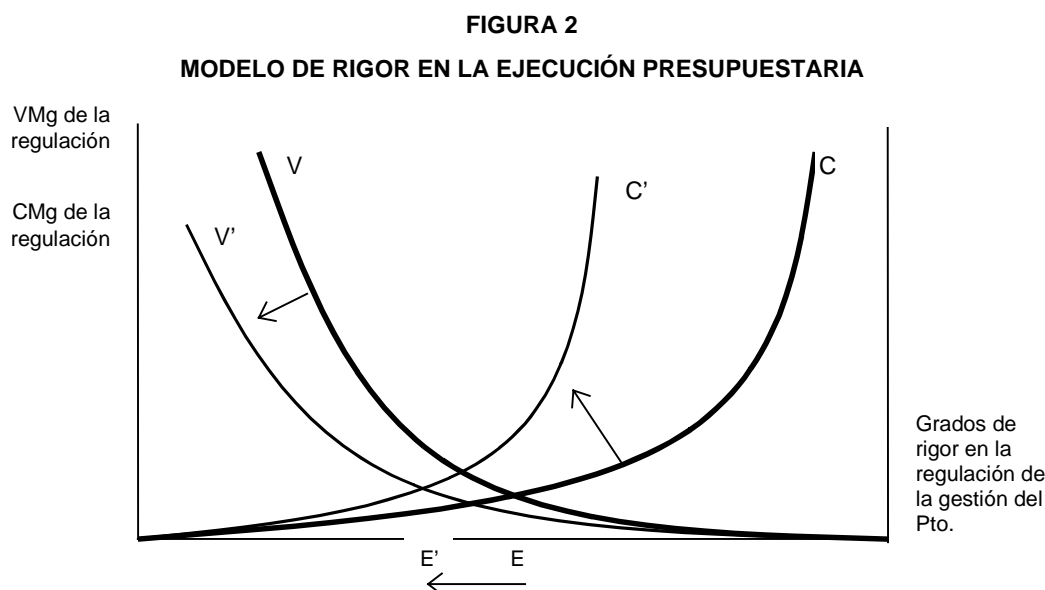
El conflicto de intereses entre diferentes agentes se vuelve a repetir una vez que el Presupuesto ha entrado en las Cámaras Legislativas para su enmienda y aprobación definitiva. Desde una óptica de democracia plena, el Parlamento sería soberano para modificar el tamaño global del presupuesto elaborado por el Ejecutivo, así como cualquier de sus partidas. En cambio, esto puede conducir a un crecimiento excesivo de los gastos sin un adecuado respaldo financiero, lo cual derivaría en niveles de déficit y endeudamiento insostenibles. Para sortear este incentivo perverso, Alesina *et al.* (1999) sugieren que las modificaciones no impliquen un aumento del gasto global o del déficit y que las variaciones se hagan siempre respetando el principio de estabilidad presupuestaria.

Inman (1996) propone un interesante esquema de Economía Política, sirviéndose de la Teoría de Juegos para explicar la aprobación de unos presupuestos deficitarios. En un juego multitépico, el gobierno *mueve primero*, proponiendo un presupuesto determinado. A continuación el Parlamento aprueba el presupuesto del Gobierno u otro diferente. En tercer lugar, si el documento aprobado recoge un déficit –esto es, incumple la norma de equilibrio presupuestario– un grupo de votantes podría plantear un recurso legal al presupuesto aprobado. Después, el órgano fiscalizador (Tribunal Judicial o Administrativo) emitirá una sentencia favorable o anuladora. Finalmente, podría existir la posibilidad de que una proporción de votantes (2/3 u otra) en referéndum revocase la norma de déficit cero y aprobase otra que permitiese un cierto nivel de déficit. Resolviendo el juego por inducción hacia atrás se obtiene el siguiente equilibrio perfecto en subjuegos. En ausencia de una norma de equilibrio presupuestario, el déficit de equilibrio ( $\Delta^*$ ) sería el que aprobase el Parlamento, aún cuando fuese mayor a cero. Cualquier otra propuesta del Gobierno sería derrotada y los posteriores recursos ni tan siquiera planteados.

Cuando existe una norma de equilibrio presupuestario la situación es muy diferente. El autor únicamente distingue entre normas blandas y duras según el órgano fiscalizador del presupuesto haya sido designado políticamente (por el Gobierno o por la Asamblea) o elegido de manera independiente. El supuesto básico del modelo implica que en el primer caso las decisiones siempre favorecerán al designante (Gobierno o Parlamento), mientras que en el segundo las decisiones se guiarán por el respeto a la norma de equilibrio presupuestario. Sabido esto, en el contexto de un requerimiento blando,  $\Delta^*$  será siempre el propuesto por el Gobierno o por la Asamblea, según cuál de los dos haya designado al órgano fiscalizador. Con un Tribunal independiente  $\Delta^*$  alcanzará el nivel que determine el votante que planteó el recurso (cuando el cambio en la norma de equilibrio presupuestario sea muy difícil o esté prohibido) o bien el que se apruebe en un referéndum posterior a la sentencia (cuando la enmienda a la norma de equilibrio presupuestario sea relativamente sencilla). El modelo resulta muy válido para explicar los efectos de diferentes normas presupuestarias operando bajo arquitecturas institucionales diversas. En este caso concreto, Inman (1996) realiza la evaluación para cotejar una posible «exportación» de las constituciones y leyes fiscales de los Estados Unidos a la Unión Europea.



Respecto a la fase de ejecución, el debate se centra en las modificaciones (ampliaciones o recortes) del presupuesto en respuesta a las necesidades de la política diaria o debido a emergencias inesperadas. Siguiendo el modelo de Salinas Sánchez (1999), la gestión presupuestaria puede ser catalogada según su grado de rigor o, en otros términos, según el control que el Parlamento ejerce sobre el gobierno en lo relativo a ejecución, modificación y anulación de los capítulos presupuestarios. A medida que las normas son más estrictas, el gobierno incurrirá en mayores costes políticos derivados de una rigidez que en ocasiones no le permitirá ajustar el presupuesto a las necesidades cíclicas de la Economía. Por otra parte, ese rigor hará que disminuya paulatinamente la valoración marginal de cada unidad adicional de gasto. El punto donde se igualan la valoración marginal y el coste marginal de la regulación determinará el nivel óptimo de rigor que se debería establecer para la ejecución y control del presupuesto. En la Figura 2 se corresponde con el punto *E*.



Fuente: Salinas Sánchez (1999).

Sin embargo, en presencia de «ilusión presupuestaria» las curvas de costes (*C*) y valoración (*V*) pueden moverse de su posición inicial. La primera (arriba y a la izquierda) porque se sobrevalore la capacidad de gestión de los agentes presupuestarios y la segunda (abajo y a la derecha) porque se perciba el control presupuestario únicamente desde la óptica negativa, negando las virtudes que éste tiene en el fomento de buenas prácticas fiscales. El nuevo equilibrio virtual se daría en el punto *E'* que se corresponde con un nivel ineficientemente bajo de rigor en la ejecución, otorgando excesiva discrecionalidad al gobierno en este aspecto. Para corregir esta tendencia, el autor propone una regulación central o supranacional que establezca unos estándares normativos en los procedimientos presupuestarios de todos los niveles de gobierno.

### 5.3.2. Evidencia empírica

De acuerdo con Von Hagen (1998: pág. 17) los primeros trabajos empíricos que evaluaron la influencia de los procedimientos presupuestarios en la disciplina fiscal agregada utilizaban una metodología «eclectica» basada en el uso de variables dicotómicas, reflejando la existencia o ausencia de «elementos institucionales específicos». Este enfoque *ad hoc* cambiaría a partir del trabajo seminal de Von Hagen (1992) en el que se introduce la novedad del «índice de centralización» o jerarquía, una medida sintética que cuantifica la influencia de las diferentes normas procedimentales en cada fase del presupuesto a partir de encuestas y cuestionarios a los responsables de las oficinas del presupuesto. Según el autor, cuando se emplea tal índice como regresor de una variable endógena de déficit o deuda de un gobierno, el signo esperado para el coeficiente del índice de centralización debería ser negativo. Es decir, cuando las instituciones presupuestarias presentan un elevado com-

ponente jerárquico, los niveles y evolución del endeudamiento deberían ser menores, teniendo en cuenta que las posibilidades de *universalismo* y *reciprocidad* se reducen de manera sustancial. Sin embargo, el índice sintético presenta varios problemas metodológicos. En primer lugar, requiere de una ingente recopilación de datos provenientes de diferentes fuentes y estamentos, por lo que su elaboración puede llegar a ser enormemente compleja y costosa. Segundo, resulta excesivamente invariante en el tiempo, ya que las instituciones suelen ser bastante estables. Por último, no está exento de un elevado componente de arbitrariedad en su definición ya que, a falta de un criterio homogéneo, las ponderaciones de cada *ítem* presupuestario y la fórmula final de agregación (suma, producto...) quedan al criterio del investigador.<sup>29</sup> Con todo ello, aún teniendo en cuenta estas subsanales deficiencias técnicas, el índice de centralización parece responder razonablemente bien a sus objetivos iniciales. En el ámbito de nuestro trabajo, los estudios que aquí presentamos se limitan en su mayoría a los gobiernos subcentrales, si bien su número es escaso debido a la armonización interna de los procesos presupuestarios en cada país o federación.

El citado trabajo de Von Hagen (1992) se circunscribe a los 12 Estados Miembros de la antigua Comunidad Económica Europea (CEE) durante el decenio 1981-1990. Cada uno de los diferentes aspectos del proceso presupuestario puntúa de menor a mayor rigidez (entre 0 y 4 puntos) y son clasificados en cinco grandes categorías:

- Estructura de las negociaciones en el seno del gobierno.
- Estructura de la fase parlamentaria.
- Información y transparencia del borrador presupuestario.
- Flexibilidad de la fase de ejecución.
- Existencia de restricciones fiscales permanentes.

Sus resultados empíricos, utilizando técnicas paramétricas y no paramétricas, confirman la validez de los procesos presupuestarios más jerárquicos como inductores efectivos de la disciplina fiscal. En la Tabla 11 mostramos los resultados de la regresión de diferentes variables de disciplina fiscal sobre una constante y el índice estructural de procedimientos presupuestarios. Todos los coeficientes correspondientes al índice muestran los signos esperados y resultan estadísticamente significativos a los niveles habituales. Asimismo, se observa cómo la acción combinada de procesos presupuestarios *centralizados* con la existencia de restricciones permanentes de largo plazo refuerza (mayores coeficientes en valor absoluto) los incentivos hacia la disciplina fiscal de los gobiernos.

**TABLA 11**  
**ÍNDICES PRESUPUESTARIOS SINTÉTICOS Y DISCIPLINA FISCAL**

Variable dependiente	Constante	Índice sintético	Restricciones de largo plazo
Superávit / PIB	-12'72	0'19	
Superávit primario / PIB	-5'33	0'10	
Deuda / PIB	98'97	-0'93	
Superávit / PIB	-12'26	0'20	-0'05
Superávit primario / PIB	-5'04	0'12	-0'03
Deuda / PIB	92'27	-1'28	0'69

*Fuente:* Von Hagen (1992).

<sup>29</sup> Alesina *et al.* (1999) discuten sobre la idoneidad de construcciones alternativas del índice, realizando comparaciones empíricas alternativas con países de América Latina.

De Haan y Sturm (1994) utilizan como variable dependiente la variación en el ratio deuda / PIB en los 12 Estados Miembros de la CEE y como controles la misma variable retardada un periodo, la variación en la tasa de desempleo, la variación en los costes de la deuda pública y la tasa de crecimiento económico. La quinta variable independiente será el índice de instituciones presupuestarias. Sus resultados muestran que el coeficiente estimado para el índice no resulta significativamente distinto de cero, si bien, tras la inclusión de una *dummy* para Luxemburgo (el Estado con menor valor del índice y también menor deuda relativa), la hipótesis de Von Hagen queda respaldada por los datos. Strauch (1998) obtiene similares resultados para el caso de los gobiernos estatales de los Estados Unidos. En este caso, el coeficiente estimado para el índice sintético refleja que las instituciones presupuestarias más jerárquicas o centralizadas reducen hasta en 15 puntos básicos el ratio déficit / PIB. Por su parte, Von Hagen y Harden (1995) profundizan en las conclusiones, llegando a determinar que las reglas procedimentales inducen mayor disciplina fiscal que los objetivos numéricos en los Estados Miembros de la CEE más grandes en términos de población, a saber, Francia, Reino Unido y Alemania. La menor complejidad y el reducido tamaño del presupuesto en las naciones más pequeñas (Dinamarca, Holanda y Luxemburgo) facilitan la consecución de objetivos numéricos de deuda y déficit. Por el contrario, las administraciones de mayor tamaño prefieren recurrir a limitaciones procedimentales sobre el presupuesto debido a su menor coste de implementación.

El trabajo más completo tras el de Von Hagen (1992) ha sido realizado por De Haan, Moessen y Volkerink (1999) utilizando los mismos planteamientos del primero, aunque con sutiles diferencias que se traducirán en resultados ligeramente discrepantes. En primer lugar, la encuesta de estos autores es más concreta, ya que delimita el número de respuestas posibles, pero al mismo tiempo es más amplia, ya que añade una sexta categoría referida al papel de los gobiernos subnacionales en la política fiscal general.<sup>30</sup> De otra parte, los cuestionarios no se han dirigido a las mismas personas lo que, teniendo en cuenta el componente subjetivo de algunas respuestas, ha derivado en distintos valores del índice entre los dos trabajos. Por último, pero no menos importante, se debe tener en cuenta la diferente interpretación de las restricciones fiscales existentes, la alteración formal de algunas de ellas desde la anterior encuesta y la mayor inclinación hacia la disciplina presupuestaria habida durante la década de 1990. Sabido esto, el modelo de De Haan, Moessen y Volkerink (1999) hace depender la variación del ratio deuda / PIB de las mismas variables de control que utilizan De Haan y Sturm (1994) y de un índice sintético de jerarquía presupuestaria. De esta forma, el índice global (suma de los seis subíndices por categorías de preguntas) reduciría sólo un 0'1% el valor de la variable endógena, aunque el coeficiente estadísticamente significativo. A continuación, los autores realizan un test para comprobar si alguna de las categorías de *items* presupuestarios ejerce un papel más destacado sobre la disciplina fiscal, concluyendo que todas despliegan un efecto significativo similar y numéricamente cercano al efecto global. Sin embargo, cuando en el modelo se incluyen como variables independientes los diferentes subíndices por separado, junto con una variable de interacción entre éstos y la tasa de crecimiento económico, puede concluirse que la posición de fuerza del Ejecutivo frente al Parlamento, las restricciones fiscales predeterminadas y los límites a la flexibilidad en la fase de ejecución se convierten en los elementos que influyen de manera más notable en el control y reducción de la deuda pública en los Estados Miembros. En un reciente trabajo que se sirve de la metodología del anterior, González-Páramo (2001) constata la elevada capacidad explicativa del índice agregado de instituciones presupuestarias pero, en cambio, disiente de De Haan, Moessen y Volkerink (1999) en la cuantía de los efectos marginales de cada *item* presupuestario. Ambos trabajos coinciden en la alta efectividad de los límites a una ejecución presupuestaria flexible, si bien González-Páramo (2001) añade también la transparencia de los procedimientos y el peso del Ministro de Hacienda dentro del Gobierno, pero no así la fuerza del Ejecutivo frente al Parlamento ni los compromisos prefijados con la disciplina fiscal. La coordinación entre diferentes niveles de gobierno también podría ejercer un relevante papel en este sentido, aunque pueda verse mediatizada por los desequilibrios fiscales verticales.

Para una muestra de 20 países (gobiernos centrales) de América Latina y el Caribe, Alesina *et al.* (1999) construyen el índice de instituciones presupuestarias a partir de cuestionarios con 10 preguntas agrupadas en tres grandes categorías: existencia de restricciones fiscales *ex ante*, grado de jerarquía o centralización y nivel de transparencia. Construyen diferentes regresiones en las

---

<sup>30</sup> En concreto se pregunta por la existencia de reglas fiscales predeterminadas (exigencia de presupuesto equilibrado, regla de oro...) y por la autonomía financiera en diferentes grados.

que la variable dependiente es siempre el déficit primario en términos del PIB, obteniéndose conclusiones clarificadoras. Primero, por cada punto adicional del índice de instituciones, el déficit se reduce en promedio un 0'15%, siendo el resultado altamente significativo y concordante con el valor obtenido en otros estudios. Lo mismo ocurre cuando los autores clasifican los países según su índice sea alto, medio o bajo. Siempre en promedio, los países encuadrados en las categorías superiores presentarían superávit presupuestario (mayor en los primeros) mientras que los de baja puntuación alcanzarían un déficit primario del 2'16%. En segundo lugar, cuando se añaden variables socioeconómicas de control los resultados no varían sustancialmente: los países con alto índice tendrán hasta 2'9 puntos menos de déficit que los de bajo índice. Asimismo, cuando se recogen los efectos temporales (1980-1992) mediante la utilización de una regresión en dos etapas, las conclusiones son similares. Por último, los autores construyen diferentes subíndices agregando las variables de acuerdo con las categorías enunciadas al inicio. De esta forma, habrá un subíndice para las «restricciones a la toma de préstamos», otro para la «facultad de fijar la agenda» y un tercero para la «transparencia indirecta» o influencia del presupuesto de otros entes públicos sobre el presupuesto nacional. En la correspondiente regresión todos los coeficientes tienen signo negativo, pero sólo el primero resulta significativo a los niveles habituales de confianza.

Un caso de estudio que resulta especialmente interesante es el de las provincias argentinas, tanto por el tamaño de estas administraciones como por el elevado grado de descentralización fiscal del país. Jones, Sanguinetti y Tomassi (1999) construyen un modelo bietápico con datos de sección donde, primero, hacen depender el gasto provincial *per capita* de una serie de variables de control (consumo, desempleo, déficit anterior...) y un conjunto de elementos de carácter político (ideología del gobierno, coincidencia con el gobierno federal...). En la segunda etapa, regresan los efectos fijos provinciales estimados sobre el índice sintético de instituciones presupuestarias, construido a partir de la lectura de las constituciones provinciales. El coeficiente obtenido (-0'004) no resulta estadísticamente significativo, verificándose tal conclusión cuando se toma como variable endógena el gasto *real* medio de cada provincia en el periodo 1985-1995. Por tanto, no parece que las instituciones presupuestarias más estrictas tengan efecto alguno sobre el nivel de gasto provincial. Sin embargo, cuando la variable dependiente pasa a ser el déficit primario medio del periodo, el coeficiente obtenido se acerca a la unidad en valor absoluto (-0'772) y resulta altamente significativo. En síntesis, las diferencias de déficit primario entre provincias quedan explicadas en gran medida por el efecto de los procesos presupuestarios más institucionalizados, pero no se puede decir lo mismo de los promedios de gasto. Esta última conclusión parece que contradice los resultados de un trabajo metodológicamente muy similar de los mismo autores (Jones, Sanguinetti y Tomassi, 2000) referido al periodo 1985-1996. En este caso, las restricciones institucionales reducirían el gasto provincial *per capita* en más de 10 pesos argentinos (-10'294), lo que supone una cuantía altamente significativa. No obstante, aunque los estudios son similares, el primero de ellos sólo toma variables endógenas de gasto, mientras que el segundo recoge también regresiones referidas a ingresos, incluyendo en algunos casos como variable independiente la coparticipación en los impuestos federales, con el efecto distorsionador que ello implica sobre los resultados.<sup>31</sup>

Recapitulando, las reglas procedimentales presentan varias ventajas respecto de los objetivos numéricos. Stein (1999) llega a la conclusión de que ambas introducen disciplina fiscal, pero las primeras tienen la ventaja de implicar a los agentes encargados de elaborar y ejecutar la política fiscal, los mismos que serán juzgados de acuerdo a su comportamiento responsable. En segundo lugar, son más flexibles que una regla de equilibrio presupuestario o un límite específico, ya que permiten responder discrecionalmente al ciclo económico. Tercero, evitan el *efecto desplazamiento* de ciertos tipos de deuda sujetos a límite hacia otros que no lo están o bien hacia entes o figuras fuera del presupuesto. Por último, no implican *a priori* deterioro alguno en la calidad y cantidad del gasto público, especialmente el de los capítulos de inversión. Tienen el inconveniente de su excesiva vaguedad y la menor credibilidad que transmiten, entre otros aspectos porque no resuelven el problema de los ciclos electorales y el uso de la deuda como variable estratégica. Adicionalmente, existe un problema de elección óptima entre jerarquía y descentralización en las instituciones presupuestarias. Los procedimientos más jerárquicos ayudarán en mayor medida a alcanzar la disciplina fiscal, a cambio de renunciar a la participación de las minorías, tanto dentro del Gobierno, como en el papel de

<sup>31</sup> Completos repases a la teoría y la evidencia acerca del efecto de los procedimientos presupuestarios sobre la disciplina fiscal pueden encontrarse en Von Hagen (1998) y Strauch y Von Hagen (2001).

éste frente al Parlamento o los votantes en general. En cualquier caso, como señalan Alesina y Perotti (1996) la elección institucional y los resultados finales que de ella se deriven dependerán siempre de las «condiciones iniciales» de endeudamiento.

#### 5.4. Los mecanismos limitadores de democracia directa

Tanto las modificaciones del presupuesto que se realizan en fase de enmienda como las posteriores a la aprobación definitiva responden generalmente a las peticiones de determinados grupos de interés, respaldados por algunos grupos políticos o por el propio gobierno. Con ánimo de minimizar este tipo de influencias perversas y acercar las decisiones políticas a la voluntad del votante mediano (Tomassi, 1998) cada vez es más frecuente en los países desarrollados y, especialmente en los niveles subcentrales de gobierno, la implementación de sistemas de democracia directa como la iniciativa popular (IP) y la consulta popular o referéndum. Matsusaka (2002: pág. 3) delimita claramente los conceptos de iniciativa popular y referéndum. A través de la primera los ciudadanos pueden proponer normas para su posterior debate, sin necesidad de implicar directamente a sus representantes políticos. En cambio, el referéndum (vinculante o consultivo) es un proceso por el cual una norma ya elaborada se somete a la aprobación o rechazo por parte del electorado, pudiendo ser sustituido en algunos casos por la exigencia más débil de mayoría cualificada en el Parlamento. Suele ser habitual que para iniciar alguno de estos procedimientos se exija la recogida previa de firmas entre la población, normalmente como un porcentaje mínimo del censo de votantes o ciudadanos. Aquí la teoría postula varias hipótesis contradictorias entre sí. Por un lado, un elevado número de firmas requeridas haría muchos más difícil que el pueblo pudiese proponer o aprobar normas utilizando esta posibilidad legal. Contrariamente, la no-exigencia de avales previos o la escasez de sus cuantía podría derivar en un abuso del procedimiento, haciendo imposible la gobernabilidad y desvirtuando el objetivo de mayor participación popular. Aunque estos mecanismos exceden el ámbito de lo estrictamente fiscal, esta política es precisamente una de sus aplicaciones más prácticas, puesto que el proceso presupuestario y, por ende, los resultados finales se ven directamente influenciados. En todo caso, siempre deberá evaluarse el *saldo* obtenido por diferencia entre la mejora de la representatividad política que conllevan estos procedimientos y los costes que ocasionan (lentitud del proceso, acumulación de asuntos, gastos de organización...).

El segundo gran bloque de la evidencia empírica disponible hace referencia a los efectos de los instrumentos de democracia participativa (iniciativa popular y referéndum) sobre los niveles y evolución de gasto y endeudamiento en los gobiernos subcentrales. La mayoría de estos trabajos se circunscriben al ámbito de los dos países donde estas prácticas son más habituales y gozan de una mayor tradición: Estados Unidos y Suiza.

Los estudios de McEachern (1978) y Farnharm (1985) a los que ya nos hemos referido en el apartado 4, analizan el efecto de los referendums sobre el endeudamiento. El primero introduce la distinción entre referendums que exigen mayoría simple o aquéllos que precisan una aprobación por mayoría cualificada (generalmente 2/3 del electorado). Siendo la deuda por habitante la variable dependiente, encuentra insignificante la diferencia entre los Estados sin consulta popular y aquéllos que exigen aprobación por mayoría simple. En cambio, sí resulta significativo el efecto reductor derivado de una aprobación popular por mayoría cualificada, en comparación con las dos situaciones anteriores. Esta afirmación viene a ser contraria a los resultados de Farnharm (1985). En este caso las variables que se refieren a la consulta popular no son estadísticamente significativas, aún utilizando tres diferentes definiciones de la deuda como variable endógena. El propio autor justifica esta contradicción entre los dos trabajos sobre la base de la mayor desagregación en sus datos, ya que así se permite «la inclusión de otros factores que afectan la elección de deuda en cada comunidad» (págs. 1195-1196).

Más recientemente, Matsusaka (1995) ha analizado el efecto de la iniciativa popular en los Estados Unidos con datos del periodo 1960-1990, tomando diferentes variables endógenas de gasto e ingreso y haciéndolas depender de variables de control socioeconómicas y políticas, así como de una *dummy* referida a la existencia de IP. Constituye una novedad con respecto a trabajos similares anteriores la inclusión de una variable numérica para internalizar el efecto de los diferentes

requisitos de firma exigidos para iniciar el procedimiento de IP. Sus resultados fundamentales los detallamos a continuación. En primer lugar, el gasto público en los Estados con IP es significativamente menor que en aquéllos en que esta figura no se contempla (como media, 128\$ *per capita* menos). Además, el nivel de gasto evoluciona inversamente a la dureza del requisito de firmas previas, esto es, una IP más *costosa* reduce menos el gasto que una relativamente más fácil de implementar, de lo que se deduce la efectividad limitadora del mecanismo de la IP. En segundo lugar, el autor desagrega los gastos económica y orgánicamente. Concluye que el gasto corriente es el que más se reduce como efecto de la IP, en concreto, 111\$ *per capita* por los 16\$ que cae el gasto de capital. La interpretación de estos datos refleja que la IP ha servido para invertir la tendencia *natural* de los límites numéricos a reducir la formación bruta de capital, manteniendo (o incrementando) el llamado gasto *intocable* (personal, servicios sociales...).<sup>32</sup> Cuando se realizan los cálculos para el gasto estatal y el gasto local por separado, se observa cómo en los Estados la reducción derivada de la IP es de 241\$ por habitante, mientras que en las localidades no cae, sino que aumenta en 115\$. Esto implica un deslizamiento de responsabilidades de gasto desde el nivel superior de gobierno hacia el inferior, como una manera de escapar al control de la IP. Por último, desde el lado del ingreso (estatal + agregado), las regresiones se efectúan tomando como variables endógenas, respectivamente, los ingresos totales (excepto cotizaciones sociales), la recaudación impositiva, los ingresos por tasas (y otras figuras tributarias) y la variación de pasivos financieros. El efecto de la IP es de reducción en el caso de los impuestos (-218\$ *per capita*) y aumento para la financiación vía tasas (160\$) y mediante el uso de endeudamiento (277\$). La influencia sobre los ingresos totales, aunque negativa (-58\$), no resulta significativa. Lo más relevante en este sentido parece ser la evidente sustitución de recursos impositivos por otro tipo de figuras tributarias o asimiladas, así como por la apelación al crédito, si bien en este último caso la evidencia no es concluyente debido a las enormes diferencias de partida entre Estados.

Utilizando la misma muestra, Matsusaka y McCarty (2001) cambian el enfoque de su trabajo para estudiar la influencia de la estructura sociodemográfica y las preferencias de los votantes sobre el gasto público agregado (estatal + local) *per capita*. Como era de esperar, los resultados coinciden con los de Matsusaka (1995) en el sentido de que los Estados con iniciativa popular presentan como media niveles de gasto por habitante menores (hasta 71\$) que los Estados que carecen de este mecanismo. Los coeficientes estimados para la interacción entre el tamaño de la población y la existencia de iniciativa (-2'06) y el efecto conjunto de ésta con el ratio de urbanización del Estado (-0'13) incentivan significativamente la reducción del gasto, teniendo en cuenta que la iniciativa popular se utilizará en mayor medida allá donde el número de habitantes sea muy elevado y la población urbana suponga un alto porcentaje del total.

Para el caso de Suiza, Feld y Matsusaka (2002) han evaluado el efecto de las iniciativas y consultas populares sobre el gasto de los gobiernos regionales (cantones). Su panel de datos comprende los 26 cantones durante el periodo 1980-1998, tomando como variable endógena el gasto cantonal *per capita*. Los autores efectúan diferentes regresiones, en las que sucesivamente amplían el número de variables independientes para incluir un conjunto de aspectos socioeconómicos y hasta un total de 5 variables institucionales que pasamos a detallar. En primer lugar, una *dummy* que indica la existencia de un referéndum vinculante en el cantón (en adelante, variable *RV*). Segundo, la interacción de la anterior con el umbral mínimo de gasto (*U*, en millones de francos suizos) necesario para celebrar una consulta popular de ese tipo. Tercero, las firmas requeridas (*F*, como porcentaje de la población) para comenzar un procedimiento de iniciativa popular. Cuarto, un término de interacción entre la variable *RV* y el requerimiento de firmas. Quinto y último, el triple efecto combinado de la variable *RV*, el umbral mínimo y el requisito de firmas. En todos los modelos simples (no completos) el coeficiente de la variable *RV* es negativo y altamente significativo, lo cual demuestra que el referéndum opera como un freno efectivo a la política de expansión del gasto. Por otra parte, a medida que aumenta el umbral mínimo exigido para celebrar un referéndum y el número de firmas requeridas para proceder a una iniciativa popular, los niveles de gasto del cantón serán significativamente mayores. Ello se entiende sobre la base de la mayor dificultad para hacer un buen uso de las instituciones de democracia directa. Sin embargo, cuando se analiza el efecto global de los referendums a partir del modelo completo estimado, las conclusiones varían de manera sustancial.

<sup>32</sup> En este sentido, remitimos a lo expuesto en el epígrafe 6.3.

$$\text{Efecto Total del IRV} = 1.258'64 - 43'11U - 1.944'48F + 52'59UF$$

Para los valores considerados (ver Tabla 12) la consulta popular vinculante siempre hace caer los niveles de gasto público *per capita*, manteniéndose el hecho de que tal caída será menor a medida que el umbral mínimo aumente (excepto en la primera columna donde el efecto es indeterminado). Por el contrario, el descenso será mayor según se requiera un número de firmas más elevado. Esta aparente contradicción concuerda en cierto modo con la obtenida por Matsusaka (1995) para los Estados Unidos, en el sentido de que una iniciativa popular más costosa desincentivaría su uso, al mismo tiempo que favorecería la implantación y utilización de los referendums vinculantes para limitar el gasto, por lo que se hace difícil separar con claridad los efectos de una y otra institución.

**TABLA 12**  
**EFFECTO TOTAL DE LOS REFERENDUMS VINCULANTES SOBRE EL GASTO DE LOS CANTONES SUIZOS, SEGÚN DIFERENTES UMBRALES MÍNIMOS DE GASTO Y REQUISITOS DE FIRMA PARA INICIATIVA POPULAR**

Umbral mínimo de gasto (millones de francos suizos)	Requisito de firmas para IP (% sobre población)		
	0'7 (1 <sup>er</sup> cuartil)	1'4 (mediana)	2'1 (3 <sup>er</sup> cuartil)
0'5 (1 <sup>er</sup> cuartil)	-106	-1.448	-2.791
1	-109	-1.433	-2.757
2'5 (mediana)	-118	-1.387	-2.656
5	-134	-1.311	-2.488
10	-165	-1.158	-2.152
15 (3 <sup>er</sup> cuartil)	-197	-1.006	-1.815

Los efectos se contabilizan en francos suizos per capital del año 2001.

Fuente: Feld y Matsusaka (2002).

El trabajo de Bails y Tieslau (1999) sirve como enlace entre los estudios de las instituciones presupuestarias en puridad y aquéllos que se refieren a los mecanismos de democracia directa. Su objetivo se centra en comparar los efectos de diferentes combinaciones de este tipo de reglas predeterminadas sobre el gasto real per capita (local + estatal) en los Estados Unidos. Utiliza un panel de datos para 49 Estados en el periodo 1969-1994, tomando como variables exógenas una serie de aspectos demográficos y económicos, así como 11 instituciones fiscales y el efecto conjunto de algunas de estos mecanismos, todos ellos introducidos en el modelo como variables dicotómicas.<sup>33</sup> En los resultados de la regresión (por mínimos cuadrados generalizados) se observa que la iniciativa popular y los límites a la estancia en los escaños parlamentarios son los principales mecanismos formales que contribuyen a reducir el gasto de una manera significativa. También resulta efectiva para el logro de este objetivo la combinación de mayoría parlamentaria cualificada con una exigencia de equilibrio presupuestario, así como los LGI y la combinación de éstos con la estabilidad presupuestaria, tal y como hemos apuntado en el apartado 6.3. Parece cuando menos curioso el efecto incentivador –aunque no significativo– que tienen los referendums, el poder de veto y el límite al número de enmiendas sobre el nivel de gasto público *per capita*. Quizás la explicación se encuentre, por un lado, en su escasa utilización práctica o también en las facilidades para su elusión y manipulación por parte de los gobernantes y parlamentarios.

<sup>33</sup> Las instituciones fiscales consideradas se clasifican en tres grupos. 1) Restricciones presupuestarias: LGI, norma de equilibrio presupuestario, poder de veto del gobernador y requisito de mayoría cualificada del Parlamento para aprobar subidas de impuestos. 2) Restricciones sobre el proceso presupuestario: límite a la estancia en los escaños, límite a la presentación de enmiendas parlamentarias y longitud del ejercicio presupuestario. 3) Mecanismos de democracia directa: iniciativa popular y referéndum. Por último, las variables de interacción son [equilibrio presupuestario + LGI] y [mayoría cualificada + equilibrio presupuestario].



Feld y Kirchgässner (1999) emplean una metodología a medio camino entre la técnica «eclectica» de Von Hagen y la utilización de un índice sintético de instituciones presupuestarias. En su modelo se sirven de datos para los 131 Municipios suizos en el año 1990, considerando cuatro variables dependientes en otras tantas ecuaciones. Las variables de control se relacionan con la capacidad fiscal de cada Entidad Local, además de un índice de negociación presupuestaria dentro del gobierno, otro para recoger la transparencia del presupuesto, un tercero de previsiones de largo plazo y una *dummy* para identificar los municipios que cuentan con referéndum presupuestario. Sólo esta última variable reduce significativamente los niveles de deuda y gasto del gobierno, aunque contribuye al aumento del tipo impositivo que paga el contribuyente mediano, probablemente para compensar la caída en los ingresos financieros. En cambio, ninguno de los índices anteriormente referidos tiene efectos significativos sobre la deuda pública *per capita* y sólo una mayor planificación presupuestaria a largo plazo contribuiría a reducir el gasto total y el ratio de ingresos propios.

### 5.5. Otros controles indirectos

En adición a todos los controles relatados hasta el momento, el gobierno central (o supranacional) puede ejercer una tutela implícita sobre el déficit y el endeudamiento de los gobiernos regionales y locales mediante la utilización del Código Tributario nacional (Gordon, 1999: págs. 164-165). Con un adecuado diseño, se podría desincentivar el endeudamiento subcentral a través de sanciones y deducciones fiscales. Por ejemplo, permitiendo a los contribuyentes de cada jurisdicción una deducción en la base o cuota de los impuestos *centrales*, vinculada directamente a algún indicador de *salud financiera* del gobierno subnacional. Aunque puede verse como una medida que castiga o premia a las contribuyentes por la conducta presupuestaria de su gobierno, bien es cierto que tales contribuyentes preferirían entonces votar en cada jurisdicción por la opción política más proclive a la disciplina fiscal y con menores sesgos hacia la utilización del recurso al crédito. El gobierno central cuenta con otras posibilidades más asumibles en la práctica, por ejemplo, la imposición de un gravamen incrementado sobre los rendimientos de la deuda subcentral.<sup>34</sup> Por último, se podría incluir entre las variables de reparto que rigen las transferencias del gobierno central una que hiciese referencia (inversa) a los niveles de deuda de las jurisdicciones.

En los países federales más avanzados como Canadá, EE.UU. o Dinamarca los gobiernos intermedios facilitan ayuda técnica y política para que los gobiernos de nivel inferior y menor tamaño dispongan de más y mejores posibilidades de endeudamiento a través del mercado financiero. Las opciones son múltiples, pudiendo ir desde el establecimiento de bancos municipales controlados desde el nivel superior de gobierno o bien financiando el análisis económico de los proyectos de inversión. En EE.UU., los rendimientos de bonos emitidos por los gobiernos estatales y locales están exentos de imposición federal sobre la renta, justificando esta subvención implícita al endeudamiento como un estímulo a la inversión pública. Obviamente, si el objetivo pasa por el control de la deuda subcentral, este conjunto de políticas no debería ser llevado a cabo en ningún caso o, al menos, debería reorientarse hacia objetivos más concretos de equidad y eficiencia.

De otra parte, las regulaciones medioambientales nacionales muy relajadas provocarán una rebaja de los costes en los proyectos de inversión. Como consecuencia, la financiación con recursos tributarios propios será relativamente más importante, reduciéndose así las necesidades de endeudamiento.<sup>35</sup>

En el marco de economías con alto grado de apertura y escaso desarrollo del mercado de títulos públicos, la política monetaria también puede incentivar la disciplina fiscal de los gobiernos, por ejemplo, estableciendo un tipo de cambio nominal fijo para la moneda nacional. A juicio de Kopits (1999) esta medida obligaría a mantener el presupuesto cercano al equilibrio en todo momento.

<sup>34</sup> En el trabajo de Metcalf (1993) se puede encontrar una exposición teórica y evidencia empírica para los Estados Unidos acerca del efecto de la imposición federal sobre los rendimientos de la deuda subcentral.

<sup>35</sup> Para un completo repaso al Federalismo Medioambiental, véase Oates (2001).



## 6. LA COORDINACIÓN FEDERAL DEL ENDEUDAMIENTO

### 6.1. Mecanismos e instituciones de coordinación intergubernamental

La coordinación fiscal y financiera entre distintos niveles de gobierno constituye el caso opuesto a la imposición de controles administrativos directos, si la variable objetivo es el respeto a la autonomía subcentral. Como señala Spahn (1999), un adecuado diseño institucional podría incorporar las ventajas propias de los controles directos y las reglas objetivas, así como un refuerzo de la disciplina de mercado. La coordinación conlleva mejoras en los intercambios de información entre gobiernos, una condición necesaria para alcanzar una asignación más eficiente de recursos y una moderación en los niveles de endeudamiento. Por otra parte, la implicación de todos los niveles de gobierno en la formulación de la política económica general sirve para internalizar los efectos externos negativos derivados de la competencia fiscal entre jurisdicciones. Sin embargo, los costes políticos de la toma de decisiones conjuntas, los problemas de implementación práctica, el conflicto entre los objetivos individuales y colectivos, así como la dificultad para establecer sanciones creíbles por incumplimiento pueden minar la efectividad de la coordinación intergubernamental. Para reducir el impacto negativo de estas variables y que el sistema cuente con capacidad suficiente para controlar el endeudamiento subcentral sería necesario disponer previamente de una amplia cultura de disciplina fiscal, un sólido mercado financiero y cierto liderazgo del gobierno central (al menos en las fases iniciales) siempre respetuoso con la autonomía financiera de los gobiernos subcentrales.<sup>36</sup>

En la práctica, la coordinación se puede implementar bien en foros bilaterales entre el gobierno central y cada gobierno subcentral o bien en reuniones multilaterales en las que participen todas las administraciones fiscales. En cualquier caso, siempre será más eficiente y justa esta última opción si lo que se pretende es fomentar una conducta responsable en todos los niveles de gobierno, más aún en un creciente contexto de descentralización como el actual. Diferencias horizontales en términos de poder de negociación política introducirían un sesgo de ineficiencia en el sistema, favoreciendo al gobierno central y a las regiones con mayor peso relativo que actuarán como auténticos *free-rider*.<sup>37</sup> A juicio de autores como Shah (1998: pág. 33) la coordinación de las políticas fiscales, especialmente en lo relativo a niveles de endeudamiento, adquiere especial relevancia si se tiene en cuenta que el gobierno central cada vez comparte más responsabilidades con los gobiernos subnacionales y supranacionales. Otros como Von Hagen y Harden (1994) o Hausmann, Eichengreen y Von Hagen (1996) abogan por complementar –que no sustituir– la coordinación entre gobiernos mediante la creación de «Consejos Nacionales de Asuntos Fiscales» como cuerpos independientes del Poder Ejecutivo y con competencias en la fijación de metas presupuestarias. No obstante, restringen el ámbito de aplicación de esta nueva figura a los países más «volátiles» en términos financieros –América Latina en el segundo caso– mientras que en aquéllos con estructuras fiscales sólidas resultarían innecesarios o conflictivos por su papel de contrapoder frente al gobierno de turno.

Los foros en los que se articula la cooperación entre administraciones fiscales pueden presentar diferentes personalidades jurídicas que van desde los simples contactos entre miembros de las Administraciones, reuniones entre gabinetes o, por el contrario, se organizarán como auténticos órganos constitucionales con amplias competencias. Esta última situación suele ser más habitual en los países con estructuras federales muy sólidas alcanzando el órgano de coordinación incluso el *estatus* de Cámara Parlamentaria. En ningún caso la coordinación entre niveles de gobierno debe enmascarar un control directo por parte del gobierno central o una relación jerárquica que coloque a las entidades subnacionales en una situación subordinada. Comparte esta opinión Castells Oliveres (1999) para quien la coordinación no es posible sin autonomía o, tomando prestadas sus mismas palabras, «si no existe autonomía no hace falta coordinar demasiado». Las negociaciones deben establecerse entre iguales, aún cuando el necesario liderazgo sea ejercido en términos constructivos, entendiéndose por tales la capacidad de convocatoria y la moderación de los debates. Como señala Sánchez Martínez (1995: pág. 211) el *paternalismo fiscal* genera en sí mismo incentivos a eludir los límites legales al déficit y el endeudamiento que «por su propia naturaleza, nunca escaparán total-

<sup>36</sup> Ter-Minassian y Craig (1997: págs. 164-165).

<sup>37</sup> Rosselló Villalonga (2001: pág. 17).



mente a un cierto componente de arbitrariedad». Para el caso español, Vallés Giménez (2002: pág. 8) justifica la «relación jerárquica» en los órganos de coordinación sobre la base de la desconfianza que tiene el gobierno central en los gobiernos subnacionales y a las «interferencias» que éstos pudieran introducir en los objetivos macroeconómicos nacionales. En la misma línea, Ezquiaga Domínguez y García de Bustos (2001: págs. 166-168) ven en la explosión de la deuda subcentral el principal argumento para que el gobierno central pretenda coordinar la política general de endeudamiento.

Una vez que se ha establecido el alcance formal de la coordinación entre gobiernos, resta por delimitar la capacidad que dicho foro tiene para alcanzar acuerdos y la naturaleza de éstos. Por lo que respecta a los niveles de deuda y déficit, las decisiones pueden encaminarse hacia la fijación de límites *ex ante* o bien límites *ex post*, siendo los primeros más livianos que aquéllos que exigen liquidar un presupuesto equilibrado. La auténtica novedad que introduce el esquema coordinado respecto de la fijación objetiva de una regla numérica pasa por el establecimiento del régimen sancionador y las revisiones de los cupos de deuda y déficit previamente establecidos. Un sistema eficiente debería optar por sancionar a los gobiernos incumplidores y/o premiar a los que mantienen sus saldos dentro de los niveles prefijados. Dichas sanciones podrían tomar la forma de simple reprimenda política, condena judicial o bien materializarse en multas, al estilo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la UEM, sobre el que se volverá más adelante. La ventaja de este sistema cooperativo estriba en la posibilidad de que el órgano colegiado además pueda tener capacidad para reducir anualmente los objetivos de déficit y deuda de los gobiernos infractores, manteniendo (o incrementando) el de los cumplidores como premio a su conducta fiscal. Un flanco débil de este marco regulador se encuentra en la posibilidad de que las reducciones correctoras agraven aún más el incumplimiento del límite numérico, sin que medie otro tipo de sanción efectiva o alguna medida incentivadora. Los objetivos de estabilidad macroeconómica todavía se verían dañados en mayor medida si se introducen revisiones de los límites al alza para justificar excesos pasados o rescatar financieramente a un gobierno. Ambas medidas –sanciones no creíbles y permisividad *ex post*– fomentarían la imitación de comportamientos fiscales poco responsables y derivaría en la quiebra del sistema en su conjunto.

Recapitulando, los foros multilaterales y los acuerdos de coordinación presentan importantes ventajas en términos de control de los niveles de deuda y déficit, al mismo tiempo que respetan la autonomía de cada nivel de gobierno e introducen mejoras en los cauces de intercambio de información. Sin embargo, no parecen suficientes por sí solos para garantizar un adecuado manejo de la política fiscal y normalmente requerirán de normas complementarias que refuercen sus mecanismos de funcionamiento.

## 6.2. Dos experiencias de coordinación del endeudamiento en países federales

### 6.2.1. Australia como paradigma

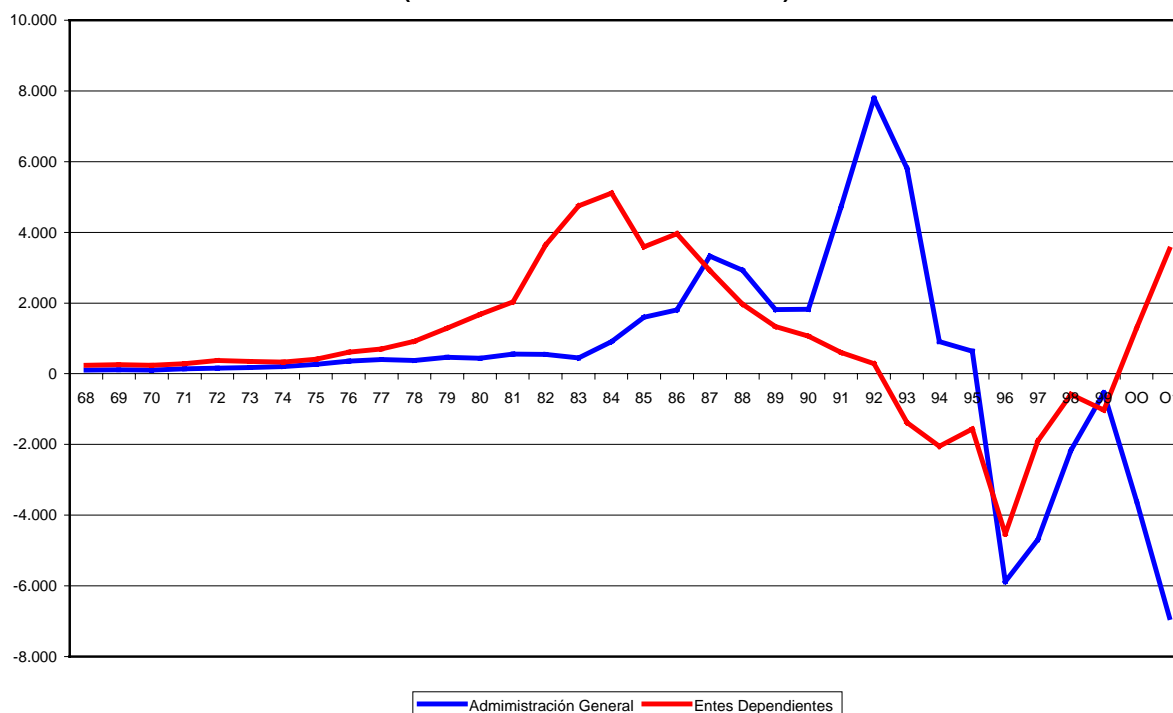
El país federal donde ha existido una mayor tradición de coordinación del endeudamiento ha sido Australia, especialmente a partir de la instauración del Consejo Australiano de Deuda (*Australian Loan Council* o ALC) en 1923.<sup>38</sup> Inicialmente nació como una reunión informal, de adscripción voluntaria, entre los gobiernos regionales (Estados) y el Gobierno Federal (*Commonwealth*) con el objeto de solucionar la competencia que existía en los mercados de crédito entre los dos niveles de la Administración. Su primera función sería la de coordinar los tiempos de emisión de deuda pública, así como los tipos de interés de referencia. Unos años más tarde, en 1927, el ALC se regula estatutariamente, tomando carta de institución formal, cuyas atribuciones principales pasaban por la regulación del endeudamiento del Gobierno Federal y los Estados, las limitaciones de la capacidad de estos últimos para tomar fondos a préstamo, las contribuciones de ambos niveles de gobierno a un fondo de emergencia nacional y las ayudas federales a los Estados. El Consejo Australiano de deuda funcionaría razonablemente bien hasta 1936, cuando mediante un «pacto de caballeros» se decide incluir a las entidades semipúblicas o entes dependientes dentro de las potestades del ALC para frenar el progresivo endeudamiento extrapresupuestario que se había detectado.

<sup>38</sup> Para una evolución histórica del ALC pueden consultarse Craig (1997) y Webb (2002).

En 1952 el Gobierno federal asume el control del ALC, regulando directamente el endeudamiento permitido a los Estados. Sin embargo, esta centralización de poderes derivó en prácticas elusivas cada vez más frecuentes, sobre todo, a través e operaciones de ingeniería financiera y mediante la interposición de entidades crediticias propias o asimiladas. Como consecuencia, en 1984 se pone fin al «pacto de caballeros», estableciéndose a partir de entonces unos límites globales al endeudamiento de los gobiernos, cualquiera que fuese su formalización. El principal problema de estos límites sería su definición concreta –a partir de un criterio capitativo– y sin tener en cuenta las circunstancias particulares de cada jurisdicción. Por este motivo, en 1993 y 1994 se introducen mejoras en los criterios de reparto de la deuda, mediante la determinación de «asignaciones» o límites máximos individualizados, sobre la base de criterios financieros y necesidades de infraestructuras dentro de cada Estado. La última reforma del ALC se produce en 1995 y supone la eliminación del requisito de aprobación para las nuevas operaciones de endeudamiento. Desde entonces, el papel del Consejo se reorientó hacia la mejora de los mecanismos de transparencia, información y supervisión de las operaciones presupuestarias, con el doble objetivo de incrementar la autonomía de los gobiernos subcentrales y reforzar la disciplina de mercado sobre las peticiones de crédito y emisiones de deuda.

Las cifras de evolución del endeudamiento subcentral (estatal y local) en Australia sirven para ilustrar la justificación dada a las sucesivas reformas del ALC. De acuerdo con el Gráfico 1, los años en que el Gobierno Federal asume la dirección del Consejo de Deuda (desde 1952) se produce un crecimiento sostenido del endeudamiento *directo* por parte de los gobiernos subnacionales. Por el contrario, la deuda contraída por los entes dependientes e instituciones crediticias públicas crece de una manera considerable entre 1976 y 1984, reflejando el efecto ya apuntado de elusión del límite formal. Los límites globales establecidos en 1984 sirven para invertir estas tendencias, logrando que el endeudamiento *indirecto* se sitúe en una escala negativa, aunque disparando el endeudamiento directo hasta sus niveles históricos máximos. Entre 1992 y 1995, ya bajo el criterio de las asignaciones individualizadas, se producen los mayores recortes del endeudamiento, en una y otra forma, comenzando a partir de este último año unas tendencias divergentes entre el volumen de los créditos gubernamentales (a la baja) y las deudas contraídas por entes dependientes (al alza).

**GRÁFICO 1**  
**EVOLUCIÓN DEL ENDEUDAMIENTO SUBCENTRAL EN AUSTRALIA**  
 (millones de dólares australianos)



Fuente: Banco de la Reserva de Australia. [www.rba.gov.au](http://www.rba.gov.au).



En conclusión, podría decirse que la coordinación en Australia ha ejercido un control efectivo sobre el endeudamiento *formal* cuando el ALC ha estado dirigido por el Gobierno Central, incentivando al mismo tiempo la puesta en práctica de operaciones extrapresupuestarias para eludir el límite. La evolución hacia un marco regulatorio caracterizado por reglas de reparto predeterminadas, relacionadas con la capacidad y necesidad fiscal de cada gobierno, se ha mostrado como el mecanismo más eficaz de limitación del endeudamiento. Por último, la interpretación de la disciplina de mercado debe hacerse con caución y en un doble sentido. Primero, como freno efectivo al endeudamiento *directo*, en virtud de las mejoras de la transparencia y supervisión de las operaciones, pero también como incentivo a un nuevo impulso del endeudamiento *elusivo*. En segundo lugar, el anterior efecto puede haber sido un mero reflejo de los ciclos económicos que impulsan una mayor demanda de crédito durante las fases recesivas y viceversa, aunque el escaso margen de tiempo transcurrido no permite aún establecer juicios definitivos.

### 6.2.2. *Brasil, una federación madura en Latinoamérica*

Los gobiernos subcentrales en la mayor federación de América Latina han disfrutado de amplias competencias fiscales y financieras desde la aprobación de la Constitución de 1891. En cambio, la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno no vendría a ser abordada con rigor hasta más allá de 1990, cuando el endeudamiento público en Brasil alcanzó niveles más que comprometedores y convirtió una recomendación necesaria en una necesidad perentoria. Las peculiaridades del sistema tributario brasileño, con impuestos sobre la renta (IRPF) y sobre el valor añadido (IVA) compartidos entre el Gobierno Federal y los Estados recomendaban una mayor coordinación fiscal en el seno de la Unión para garantizar la suficiencia de recursos subcentrales, frenando así el excesivo recurso al endeudamiento y la competencia fiscal exacerbada que comprometiese la unidad del mercado interior. Asimismo, por el lado del gasto se hacía necesaria una reordenación competencial, de tal forma que se caminase hacia una asignación descentralizada más eficiente.

Brasil ha sido una de los escasos países federales donde tradicionalmente se ha confiado el control del endeudamiento subcentral casi en exclusiva a la disciplina de mercado.<sup>39</sup> El principal problema venía dado porque se incumplían prácticamente todas las condiciones que Lane (1993) señala como requisitos para que la disciplina de mercado alcance a ser efectiva. En concreto, el abuso del recurso a la deuda a través de las instituciones financieras públicas federales, en virtud de unas condiciones de costes y amortización muy favorables. La multiplicación de un sistema financiero y empresarial público en el ámbito de los Estados, así como la posibilidad reconocida y ejercitada de acudir en rescate (*bailout*) de los gobiernos con dificultades financieras elevó el endeudamiento subcentral hasta un *techo* del 17% del PIB en 1996.<sup>40</sup> En esos años y merced a la iniciativa del Gobierno Federal, se articuló una serie de medidas, conducentes todas ellas al saneamiento financiero nacional, prohibiendo en primer lugar a los Estados el endeudamiento con sus propios bancos o con el Banco Central de Brasil y limitando severamente la emisión de nuevos títulos de deuda. En este *salto* entre un excesivo liberalismo y un control administrativo directo, el Senado de la Unión ha jugado un papel muy destacado como auténtica Cámara de Representación Territorial y órgano federal encargado de la coordinación fiscal y financiera. En su seno se han debatido acuerdos multilaterales que concluirían en 1995 con la aprobación de una regla objetiva que limitaba el servicio de la deuda hasta el 16% de los ingresos no financieros o el 100% del superávit corriente, si la cuantía de éste fuese menor. Por otro lado, restringía la variación en el *stock* de deuda viva como máximo hasta el total del servicio de la deuda o bien hasta el 27% de los ingresos no financieros si ésta cuantía fuese superior. Asimismo, nuevos procedimientos presupuestarios más flexibles serían introducidos a partir del consenso alcanzado entre el Gobierno Federal y los Gobiernos Estatales.

La coordinación fiscal y financiera en Brasil se articuló también mediante la firma de *Protocolos de Intención* (PI) y *Contratos de Renegociación de la Deuda* (CRD). Con los primeros, los estados adquirirían el compromiso de controlar sus ratios de endeudamiento, mejorar la fiscalización del gasto público, reordenar su patrimonio, incrementar la eficiencia en la gestión administrativa e incidir en las privatizaciones de empresas y entidades financieras. En este último campo, el Gobierno

<sup>39</sup> Otra federación en una situación similar habría sido Canadá hasta fechas recientes.

<sup>40</sup> El dato es de Ter-Minassian (1997a).

Federal creó por Ley en 1996 el *Programa de Incentivos a la Reducción del Sector Público Estadual en la Actividad Bancaria* (PROES) mediante el cual se fomentaba la participación del sector privado en la antigua banca pública estatal y el sometimiento de las entidades públicas residuales a la disciplina de mercado. Finalmente, los CRD prohibieron la emisión de títulos de deuda pública y otras operaciones de nuevo endeudamiento para aquéllos Estados cuya trayectoria de ajuste se alejase del patrón general de comportamiento, tratando así de evitar el *efecto contagio* de conductas financieramente irresponsables.

En el año 2000 el proceso se culmina con la aprobación de la *Ley de Responsabilidad Fiscal* (LRF), que trazará las líneas generales en materia de disciplina y transparencia en todos los niveles de gobierno, especialmente en lo referido a las limitaciones sobre el gasto, el déficit y la deuda. La LRF introduce limitaciones numéricas, así como mecanismos de ajuste para los casos de incumplimiento y cláusulas de escape (muy severas) para situaciones excepcionales. Al mismo tiempo, es respetuosa con la autonomía subcentral, al reservar a los Estados y Municipios la potestad última de elaborar sus planes de ajuste plurianuales y la normativa de reglamentación. Por lo que se refiere al endeudamiento en concreto, la LRF faculta al Presidente de la República a proponer al Senado el monto total, con un ánimo de contribuir al mantenimiento de una política de estabilización centralizada. En todo caso, corresponde a la Cámara Alta la discusión y aprobación final de tal cantidad, así como su reparto *vertical* (entre diferentes niveles de gobierno) y *horizontal* (dentro del mismo nivel de gobierno), expresada siempre como función de la capacidad de pago de la deuda. Si los límites individuales fuesen violentados, la LRF obliga a elaborar un plan de ajuste financiero inmediato que reduzca como mínimo en un 25% la deuda total durante los primeros cuatro primeros meses que sigan a su aprobación. Paralelamente y mientras dure el ajuste, el gobierno incumplidor no podrá concertar nuevas operaciones de endeudamiento y será privado de las transferencias voluntarias de la Unión o del Estado respectivo.<sup>41</sup> Para garantizar la transparencia del proceso, el Ministerio Federal de Finanzas publicará una lista de actualización continua en la que consten los gobiernos que han sobrepasado sus límites.

Para finalizar, se muestran las previsiones macroeconómicas en términos de déficit o superávit primario, expresadas como porcentaje del PIB e incluidas en el *Programa de Estabilidad Fiscal de Brasil 1999-2001* y en las estimaciones del Fondo Monetario internacional (FMI) para el periodo 2002-2010. En la Tabla 13 se pueden comprobar los ambiciosos objetivos de consolidación presupuestaria en todos los niveles de gobierno, así como en las empresas públicas, exigiéndose en todos los casos un superávit primario que en ocasiones supera el 3% del PIB. Por otro lado, la variable que aquí hemos denominado *ESFUERZO* indica que para el periodo 2002-2010 el Gobierno Federal asume el mayor esfuerzo de consolidación presupuestaria (88%), reduciéndose notablemente el exigido tanto a los Gobiernos Subcentrales (7%) como a las Empresas Públicas (5%). *A priori*, esta circunstancia permite una mayor autonomía subcentral, garantizándose al mismo tiempo la exigencia de un comportamiento fiscal responsable y un reparto de los costes de la disciplina, compatibles con un Federalismo Fiscal coordinado.

**TABLA 13**  
**SALDO FISCAL PRIMARIO (% DEL PIB) Y ESFUERZO FISCAL REQUERIDO EN BRASIL**

	1999		2000		2001		2002-2010	
	% PIB	Esfuerzo* (%)	% PIB	Esfuerzo* (%)	% PIB	Esfuerzo* (%)	% PIB	Esfuerzo* (%)
GOBIERNO GENERAL	3'24	100	3'39	100	3'04	100	2'15	100
Gobierno Federal	2'36	73	2'11	62	2'28	75	1'90	88
Estados y Municipios	0'22	7	0'48	14	0'51	17	0'14	7
Empresas Públicas	0'66	20	0'80	24	0'25	8	0'11	5

\* El esfuerzo mide la contribución del superávit exigido en cada nivel de gobierno respecto del total para cada periodo.

Fuente: Elaboración propia con datos de FMI (2001).

<sup>41</sup> Se contemplan incluso sanciones personales a los miembros de los gobiernos incumplidores.



Con todo ello, los próximos años serán cruciales para evaluar la coordinación fiscal y financiera en Brasil como medio efectivo de control al endeudamiento subcentral.

### 6.3. Efectos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en los Estados Miembros de estructura federal

#### 6.3.1. Problemática general

Las ventajas que una unión monetaria reporta a sus miembros han sido ampliamente discutidas en la literatura económica.<sup>42</sup> En este trabajo no pretendemos detenernos en este punto, sino más bien en los problemas derivados de la UEM, donde los Estados Miembros han cedido completamente sus atribuciones monetarias, pero continúan manteniendo una total autonomía en el ámbito de la política fiscal, compartida a su vez con los respectivos gobiernos subnacionales en algunos casos. Esta “soberanía múltiple” comporta evidentes riesgos de estabilidad macroeconómica en el seno de la UEM, tal y como relatan en su artículo Eichengreen y Wyplosz (1998). En primer lugar, existe el riesgo de que una acumulación excesiva de deuda por algún Estado Miembro o gobierno subnacional origine un rescate financiero (*bailout*) por parte del Banco Central Europeo (ECB) financiado con cargo a la emisión de moneda. Otra posibilidad sería que la UEM como tal o los Estados Miembros acudiesen en auxilio del gobierno en dificultades, si bien esta segunda opción parece menos plausible dada la actual insuficiencia del presupuesto comunitario y las diferencias de tamaño entre los diferentes Estados Miembros y gobiernos subnacionales. Tal situación genera un riesgo moral en todos los gobiernos que podría desembocar en una espiral de crecimiento de la deuda hasta alcanzar una situación insostenible donde el déficit de un Estado Miembro se financia con el impuesto inflacionario que soportan los ciudadanos de toda la UEM. Por otro lado, existe un riesgo adicional de contagio que se haría visible en la elevación de los tipos de interés en toda la UEM por el incremento en la demanda de deuda por parte de algún Estado Miembro o el deterioro en el tipo de cambio del euro con respecto a otras monedas, especialmente el dólar USA. Por último, la ilusión que genera la deuda en los votantes es aprovechada por los gobernantes para abusar del recurso al endeudamiento con el objeto de financiar políticas expansionistas de gasto, muchas veces procíclicas. Finalmente, la pura lógica económica recomendaría que en el seno de la UEM existiese una política fiscal coordinada entre todos los Estados Miembros, aún cuando éstos sean soberanos para aplicar las medidas fiscales que estimen oportuno.

Ante este panorama, el Tratado de Maastrich de 1992 inauguró la senda de la disciplina fiscal en el UE incluyendo varias medidas encaminadas a prevenir los anteriores peligros. Así, se prohibió taxativamente la monetización del déficit público, el acceso a financiación privilegiada en el mercado financiero o cualquier tipo de rescate financiero (*bailout*) entre administraciones públicas de cualquier ámbito o nivel en el seno de la UEM. Además, se añadirían otras dos condiciones de convergencia nominal, en virtud de las cuales el déficit público de los Estados Miembros debería situarse por debajo del umbral del 3% del PIB y la deuda bruta por debajo del 60% del PIB. Sobre las tres prohibiciones parece haber un consenso generalizado, pero no así sobre la necesidad de establecer unas limitaciones numéricas comunes a todos los Estados Miembros sin tener en cuenta las especificidades nacionales en términos de su tamaño relativo, su deuda acumulada y su esquema interno de descentralización fiscal. La falta de acuerdo es aún mayor en lo que se refiere a los techos establecidos en el Tratado, considerados arbitrarios y con falta de realismo.<sup>43</sup> Años más tarde, cuando ya se conocían los Estados Miembros que participarían de la tercera fase de la UEM por haber superado con éxito el llamado “examen de Maastrich”, se decidió avanzar aún más en la disciplina fiscal necesaria para maximizar las ventajas de la integración monetaria. De esta forma y, a iniciativa de Alemania, se instauró el *Pacto de Estabilidad y Crecimiento* (PEC) en 1997, basado en las normas existentes pero ampliando su horizonte hacia objetivos más ambiciosos. Se establece la obligación de mantener «situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o con superávit», manteniendo en todo caso el déficit público por debajo del techo del 3% del PIB. Asimismo, se obliga a los Estados Miem-

<sup>42</sup> Una excelente referencia teórica con aplicaciones a la UEM se puede encontrar en Mundell y Clesse (2000).

<sup>43</sup> Buitier (1992) resume las principales críticas que se han vertido sobre las limitaciones numéricas establecidas en el Tratado de Maastrich.

bros a remitir programas plurianuales con actualizaciones anuales<sup>44</sup> a la Comisión Europea en los que se refleje su situación presupuestaria presente y las previsiones de futuro, incluyendo un análisis de sensibilidad al ciclo. En tercer lugar, el PEC refuerza el *Protocolo Sobre Déficit Excesivo* en el sentido de que instaura un sistema de alertas para detectar situaciones de emergencia presupuestaria y las sanciones derivadas de un incumplimiento de los objetivos generales.

Las principales críticas vertidas sobre el PEC se refieren a su excesiva rigidez y, en consecuencia, a los elevados costes que impone para alcanzar los objetivos planteados. Por un lado, el PEC se basa en limitaciones numéricas arbitrarias que pretenden mantener una adecuada disciplina fiscal, aún a costa de perjudicar las posibilidades de intervención contracíclica por parte de los Estados Miembros, especialmente durante las fases contractivas. Algunos autores como Leefink (2000) rebaten esta tesis, oponiendo la idea de que el PEC elimina la incertidumbre sobre las finanzas públicas en el medio plazo, facilitando así el funcionamiento de los estabilizadores automáticos. Por otra parte, la homologación de los criterios para todos los Estados Miembros supone en la práctica esfuerzos diferenciados para alcanzar los objetivos numéricos, teniendo en cuenta la heterogeneidad que existe entre los Estados Miembros. Por lo que se refiere a las sanciones contempladas en el PEC, su principal virtud reside en la capacidad para transmitir una señal continuada al mercado sobre la situación financiera del Estado Miembro incumplidor. Sin embargo, resulta mucho más discutible que se penalicen los excesos de déficit con depósitos y multas pecuniarias, lo que podría agravar aún más el problema que pretenden resolver y en cambio, no se establezcan “premios” a la conducta responsable de los Estados Miembros cumplidores.

Además de lo anterior, existe un riesgo añadido para los Estados Miembros federales (Alemania, Austria y Bélgica) o altamente descentralizados (España e Italia).<sup>45</sup> La importancia financiera de sus gobiernos subcentrales supone un riesgo para la posición presupuestaria del gobierno general, de la cual el Gobierno Central es responsable a efectos del cumplimiento del PEC. En consecuencia, existe una necesidad objetiva de implementar un reparto *vertical* y *horizontal* de los objetivos de endeudamiento, así como de las hipotéticas sanciones, de tal forma que se implique a todas las administraciones fiscales en el logro de los objetivos. Sin embargo, Salmon (2000: págs. 25-26) advierte que la autonomía de los niveles inferiores de gobierno podría verse seriamente invadida, merced a *pactos internos* en cada Estado Miembro, en los que los respectivos gobiernos centrales tendrían mayores facilidades para imponer sus criterios de reparto debido a su posición privilegiada. En tal caso, esta tendencia hacia controles directos implícitos, enmascarados en una supuesta negociación paritaria, se manifestaría en la aparición de normas nacionales muy restrictivas, comprometiendo la capacidad de gasto e inversión de los gobiernos subcentrales y conduciendo hacia perniciosas prácticas de competencia fiscal *entre* niveles de gobierno y *dentro* del mismo nivel de administración fiscal. De acuerdo con Balassone y Franco (1999) la imposición de unas adecuadas sanciones internas por incumplimiento de los pactos podría incentivar la cooperación entre niveles de gobierno y solucionar –al menos parcialmente– el problema enunciado.<sup>46</sup>

Según el criterio de la Comisión Europea (2001) resultan precisas varias condiciones para que efectivamente los pactos domésticos cumplan con sus objetivos de controlar el déficit y la deuda de manera coordinada entre todos los niveles de gobierno. En primer lugar, las negociaciones deben ser multilaterales y precisan concluir con la fijación de objetivos concretos de obligado cumplimiento. De manera complementaria, se procurará delimitar claramente la responsabilidad de cada Administración a la hora de tomar acciones correctoras, así como el reparto de responsabilidades en caso de sanción por parte de la UE. Un sistema óptimo debería incluir supervisiones periódicas del cumplimiento de los objetivos e incorporar cláusulas de flexibilidad en función de criterios de desarrollo regional (renta *per capita*, dotación de infraestructuras, tasa de desempleo...). Balassone y Franco (1999) y Salmon (2000) ven en todo ello serios problemas de ejecución en la práctica, debido a la atomización subcentral que multiplicaría los costes de información y supervisión hasta hacerlos ina-

---

<sup>44</sup> Programas de Estabilidad para los Estados Miembros que adoptaron el euro como moneda única y Programas de Convergencia para el resto.

<sup>45</sup> No consideraremos aquí el «modelo escandinavo» de descentralización, caracterizado por un importante papel del Sector Público Local. Para más detalles, puede consultarse Rattso (1998).

<sup>46</sup> Puede consultarse también Eichengreen y Von Hagen (1996).



sumibles. Por otro lado, la inversión de los gobiernos subcentrales podría verse notablemente deteriorada o, en todo caso, si se pretenden mantener los ratios de inversión pública, se generaría una enorme fricción impositiva como respuesta al recorte en las posibilidades de endeudamiento.

Las experiencias de los Estados Miembros federales y regionalizados para coordinar internamente la política de endeudamiento han sido de lo más variado, alejándose de lo que sería un diseño óptimo.<sup>47</sup> En algunos casos la traslación interna del PEC ha supuesto un importante sacrificio en la eficiencia del sistema a cambio del logro de consensos políticos de mínimos (Bélgica y Austria). En otros países (España e Italia) se ha sustituido el acuerdo por una imposición del gobierno central a través de la legislación ordinaria, fijando para los gobiernos subcentrales unos límites específicos y asegurando la tutela efectiva sobre los órganos de coordinación, sin que ello tampoco fuese garantía para alcanzar el mejor de los repartos. Finalmente, en Alemania no se ha alcanzado un acuerdo explícito para repartir el endeudamiento entre los diferentes niveles de gobierno, habiéndose mantenido a grandes rasgos el *status quo* previo al PEC.<sup>48</sup> Por lo que se refiere a las sanciones, todos los niveles de gobierno en Alemania han acordado suscribir un compromiso formal conjunto en las situaciones donde se exija una urgente reducción del déficit agregado. Italia y España obligan a un esfuerzo especial a los gobiernos subcentrales que incumplan sus objetivos financieros y con ello provoquen la superación del límite establecido para el gobierno general. En Austria, este mismo criterio se hace extensivo a todos y cada uno de los gobiernos subcentrales en función de su población, lo cual podría generar un incentivo perverso para que cada uno de ellos se comporte como un *free-rider* financiero, dado que el coste de la sanción se reparte entre varios pagadores. La Figura 3 resume estos planteamientos en los cinco Estados Miembros considerados.

FIGURA 3

PACTOS DOMÉSTICOS DE ESTABILIDAD EN LOS ESTADOS MIEMBROS DESCENTRALIZADOS

Estado Miembro	Fecha de aprobación	Foro de Coordinación	Instrumentación	
			Acuerdo	Imposición Central
<b>España</b>	2001	Consejo de Política Fiscal y Financiera		X
<b>Bélgica</b>	2000	Alto Consejo de Finanzas*	X	
<b>Austria</b>	2000	Consejo de Planificación Financiera*	X	
<b>Italia</b>	1998	Estado-Regiones y Estado-Localidades		X
<b>Alemania</b>	2001	Consejo de Planificación Financiera*	?	

\* Existen además Cámaras Parlamentarias de Representación Territorial competentes en materias de autonomía subcentral.  
Fuente: Elaboración propia.

Como alternativa al PEC, algunos autores como Casella (1999) han propuesto instrumentos que, manteniendo intactos los objetivos agregados iniciales, tratarían de alcanzarlos mediante sistemas de coordinación basados en el mercado. En concreto, esta autora defiende la creación de un mercado de permisos negociables de déficit en el que, dada una asignación inicial, se permitiese el intercambio de volúmenes de déficit en función de las necesidades de financiación de cada gobierno (dimensión *espacial*) en diferentes momentos del tiempo (dimensión *temporal*). En la misma línea y sirviéndose de la Economía del Medio Ambiente, Buñuel González y Henar Lomeña (2003) prefieren sustituir el PEC o el mercado de permisos negociables de déficit por un impuesto *pigouviano* sobre la “emisión” de déficit en la UEM, si bien esta última opción parece poco viable en la práctica por las dificultades para su implementación, tal y como los propios autores reconocen.

En conclusión, se puede afirmar que uno de los principales retos para el futuro de la UEM pasa por el diseño de normas fiscales eficaces que integren tres objetivos básicos. Primero, el mantenimiento de unas finanzas públicas saneadas, sin que ello deteriore la capacidad de interven-

<sup>47</sup> Balassone, Franco y Zotteri (2002).

<sup>48</sup> Para un seguimiento del proceso de negociación de un pacto interno de estabilidad en Alemania véase Wendorf, (2001).



ción de la Política Fiscal. En segundo lugar, la consideración de las diferentes necesidades y capacidades de cada estado Miembro y, en consecuencia, los esfuerzos diferenciados que deben asumir. Finalmente, la particular situación financiera de los Estados Miembros federales y descentralizados obliga a una traslación interna de las normas supranacionales, de tal forma que se refuercen los mecanismos de corresponsabilidad fiscal entre todos los niveles de gobierno.

### 6.3.2. El ejemplo español

La secuencia Normas supranacionales-Regulación Interna se ha seguido casi perfectamente en España. La primera manifestación de esta coordinación fiscal inducida serían los Escenarios de Consolidación Presupuestaria (ECP), incluidos en el Acuerdo de Financiación Autonómica para el quinquenio 1992-1996 como una consecuencia inmediata de los requerimientos del “examen de Maastrich”. Tras la introducción del PEC en 1997, las exigencias de los ECP se ven reforzadas, hasta concluir con la aprobación de la *Ley General de Estabilidad Presupuestaria y su Complementaria*<sup>49</sup> a finales del año 2001. Las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales compartieron a grandes rasgos el objetivo de fondo de la nueva normativa que no era otro que el de la disciplina fiscal. Sin embargo, su disconformidad se circunscribía a tres aspectos. Por un lado, al instrumento utilizado (una norma impuesta desde el gobierno central, en lugar de un pacto), ya que invadía su autonomía financiera y favorecía la posición relativa del gobierno central. Por otra parte, la excesiva ambición de los objetivos numéricos, exigiendo en todo momento el equilibrio presupuestario y rebasando así los imperativos impuestos por el PEC. Con todo ello, la capacidad para generar ingresos y, en consecuencia, las posibilidades de inversión quedarían notablemente deterioradas con la nueva normativa. La introducción de cláusulas de flexibilidad no atenúa demasiado esta situación, ya que sólo permite la superación de los límites en situaciones económicas excepcionales o en caso de que las previsiones iniciales hayan sido desbordadas por circunstancias coyunturales.

**TABLA 14**  
**CAPACIDAD (+) O NECESIDAD (-) DE FINANCIACIÓN COMO % DEL PIB EN ESPAÑA**

<b>2003</b>	<b>Propuesta inicial</b>	<b>Propuesta alternativa</b>
GOBIERNO GENERAL	0'0	0'0
Gobierno Central	-0'5	-0'2
Seguridad Social	0'5	0'5
Comunidades Autónomas	0'0	-0'2
Corporaciones Locales	0'0	-0'1
<b>2004</b>	<b>Propuesta inicial</b>	<b>Propuesta alternativa</b>
GOBIERNO GENERAL	0'1	0'1
Gobierno Central	-0'4	-0'1
Seguridad Social	0'5	0'5
Comunidades Autónomas	0'0	-0'2
Corporaciones Locales	0'0	-0'1
<b>2005</b>	<b>Propuesta inicial</b>	<b>Propuesta alternativa</b>
GOBIERNO GENERAL	0'2	0'2
Gobierno Central	-0'3	-0'1
Seguridad Social	0'5	0'5
Comunidades Autónomas	0'0	-0'1
Corporaciones Locales	0'0	-0'1

*Fuente:* Elaboración propia a partir del Programa de Estabilidad del Reino de España actualizado y CPFF (2002).

<sup>49</sup> Ley 18/2001 General de Estabilidad Presupuestaria y Ley Orgánica 5/2001 Complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

El diseño de la normativa de estabilidad presupuestaria en España podría haberse mejorado en dos aspectos. Formalmente, habiéndola dotado de rango constitucional, lo que exigiría un amplio nivel de acuerdo político e institucional y reforzaría las garantías de éxito. En el aspecto material, hubiese sido suficiente con replicar internamente las exigencias del PEC (situación próxima al equilibrio o en superávit, permitiendo un déficit máximo del 3% del PIB), introduciendo de forma paralela los adecuados mecanismos explícitos de reparto vertical y horizontal del endeudamiento, así como de las hipotéticas sanciones.

A modo ilustrativo, se han incluido en la Tabla 14 las proyecciones presupuestarias para los tres primeros años de vigencia plena de la normativa de estabilidad presupuestaria. La primera columna se corresponde con la propuesta del Gobierno Central, en la cual se alcanza el equilibrio o superávit agregado mediante la compensación del déficit del Gobierno Central con el superávit de la Seguridad Social y el mantenimiento de saldos equilibrados o positivos en las cuentas de los Gobiernos Subcentrales. En la propuesta alternativa, presentada por el Gobierno de Aragón en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF, 2002) se introduce una mayor flexibilidad en el reparto, permitiendo a las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales cierto margen de autonomía en la gestión de su déficit, de tal forma que el superávit de la Seguridad Social –que se mantendría inalterado– compensase tanto el saldo negativo de la Administración Central como el de las Administraciones Territoriales. En cualquier caso, esta propuesta respetaría siempre los objetivos globales de estabilidad presupuestaria, en los mismos niveles que había establecido el Gobierno Central en su planteamiento original. El control que *de facto* ejerce el Gobierno Central sobre el órgano de coordinación (CPFF) impidió el debate sobre la propuesta alternativa, quedando finalmente aprobada la más favorable para los intereses del Estado.

Es de esperar que en los próximos años se revisen las exigencias de la normativa de estabilidad presupuestaria, así como los mecanismos de coordinación intergubernamental, toda vez que las Comunidades Autónomas gestionan más de 1/3 del gasto público total y son responsables de un importante paquete fiscal propio, tras la entrada en vigor del nuevo sistema de financiación autonómica en 2002. Por lo que se refiere al CPFF, su conversión en un auténtico foro de coordinación requiere de una reforma que mejore los mecanismos de decisión, haciéndolos más acordes con la nueva estructura de ingresos y gastos públicos e incluyendo en su seno una representación de las Corporaciones Locales.

## 7. CONCLUSIONES

Como anunciábamos al inicio del presente Trabajo de Investigación, el recurso al endeudamiento por parte de los gobiernos subcentrales se ha convertido en una de sus fuentes de ingresos fundamentales, merced a la creciente importancia de los procesos de descentralización política, administrativa y fiscal. La mayor asunción de competencias de gasto, unida a una insuficiente devolución de ingresos ha originado una brecha fiscal que, en muchos casos, ha venido a ser cubierta por la financiación deficitaria. Por otro lado, existen otros argumentos de eficiencia económica, equidad en el reparto de la carga de la deuda (intergeneracional e intrageneracional) y estabilidad macroeconómica que contribuyen a la utilización del endeudamiento en todos los niveles de Hacienda Pública.

Sin embargo, el abuso de las justificaciones expuestas, así como los cambios en la estructura económica y política acaecida durante las últimas décadas, ha conducido a un aumento desmesurado del endeudamiento en los gobiernos subcentrales. El mercado financiero ha demostrado su ineficacia a la hora de moderar el crecimiento de esta variable, en muchos casos porque se encuentra en un estadio de desarrollo inicial, pero en la mayoría de situaciones porque en su seno se permiten situaciones de privilegio para los gobiernos, en comparación con las ofrecidas a otros agentes privados. Por todo ello, se ha ido asentado una cultura de disciplina fiscal basada en el establecimiento de controles adicionales (internos), con el objetivo de conjugar el freno a las tendencias expansionistas de algunos gobiernos y el respeto al principio de autonomía financiera subcentral.

El cuerpo central del Documento se ha ocupado de la evaluación teórica de los diferentes controles internos, así como la presentación de la evidencia empírica disponible y algunas experiencias internacionales relevantes. En primer lugar, los controles directos establecidos desde los gobiernos centrales se han mostrado como el medio más eficaz para el mantenimiento de una política de endeudamiento unificada. Sin embargo, requieren enormes cantidades de información para su puesta en práctica y lo que es más importante, no respetan una mínima dosis de autonomía financiera subcentral.

Las reglas objetivas se han definido como disposiciones normativas predeterminadas que constituyen la alternativa a la política puramente discrecional de un gobierno. Tienen las ventajas de facilitar el diseño y ejecución de la política fiscal sobre la base de sus criterios generales, pero presentan los inconvenientes de su excesiva rigidez y facilidad para ser eludidas. Entre las normas objetivas de aplicación más común destacan las exigencias de limitación del déficit, con una multitud de definiciones de equilibrio presupuestario y diferentes grados de severidad. Su efectividad ha quedado demostrada en gran medida a la hora de reducir los niveles de endeudamiento, aunque también han tenido efectos negativos sobre la inversión pública y en muchos casos han presentado un marcado carácter procíclico. Por su parte, las restricciones numéricas sobre la deuda actúan directamente sobre esta variable, bien limitando su cuantía al gasto de capital (regla de oro) o estableciendo topes máximos sobre el *stock* de deuda viva o la carga de intereses y amortizaciones. Su principal defecto habría sido el de incentivar el uso del endeudamiento extrapresupuestario como medio para eludir los límites sobre la deuda *formal*. Las restricciones cualitativas en parte tratan de corregir los anteriores fallos, aplicando controles específicos sobre materializaciones de deuda con elevado riesgo financiero e incrementando la transparencia de las operaciones.

Las llamadas «actuaciones indirectas» sobre el endeudamiento han sido clasificadas en tres categorías. En primer lugar, los límites al gasto y al ingreso (LGI), cuyo objetivo central es la reducción del tamaño del Sector Público. La evidencia ha demostrado que constituyen un freno eficaz al crecimiento de los presupuestos públicos, pero no ejercen una influencia directa sobre los niveles y evolución del endeudamiento. Además, generan comportamientos estratégicos dentro del presupuesto, alterando la estructura económica de éste y, en determinados casos, deteriorando la calidad de los servicios públicos prestados. Las reglas procedimentales tratan de introducir mejoras en la toma de decisiones con la pretensión de reducir el abuso de una política gubernamental demasiado expansiva. No actúan directamente sobre las variables fiscales ni establecen premisa alguna sobre los saldos presupuestarios por lo que, en este sentido, serían las normas más respetuosas con la autonomía subcentral. Los mecanismos de democracia directa (referéndum e iniciativa popular) tratarían de cumplir la misma función, incorporando la virtud que supone la mejora de la toma de decisiones en una sociedad avanzada y democrática.

Por último, los mecanismos de coordinación del endeudamiento, por su especial condición, sólo podrán ser efectivos en el marco de federaciones maduras con cierta cultura de disciplina fiscal. En el caso de la UEM, uno de los principales desafíos inmediatos pasa por la consolidación de las finanzas públicas en los Estados Miembros, especialmente en aquéllos con estructura federal o descentralizada. En estos casos, la coordinación entre niveles de gobierno constituye el medio más eficaz para mantener una política fiscal coherente con los requerimientos del PEC.

Coincidimos con Ter-Minassian (1997b: pág. 14) en que el control óptimo, lejos de existir, pasaría por la combinación de reglas objetivas que «imiten al mercado» con mejoras en la transparencia de éste, el refuerzo de los foros multilaterales de coordinación y, en todo caso, el establecimiento de una adecuada conexión entre objetivos y tipos de controles, teniendo también siempre presente el entorno político, cultural y económico de cada país concreto.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADVISORY COMISSION ON INTERGOVERNMENTAL RELATIONS (ACIR) (1987): *Fiscal discipline in the federal system: National reform and the experience of the States*, Washington D.C., ACIR.
- AHMAD, Junai (1999): "Decentralizing borrowing powers" en LITVACK, Jennie, y SEDDON, Jessica (eds.) (1999): págs. 32-38.
- ALCALDE FRADEJAS, Nuria, y VALLÉS GIMÉNEZ, Jaime (2002): "El mercado financiero y el racionamiento del crédito. Estudio del caso de los gobiernos regionales en España", *Hacienda Pública Española, Revista de Economía Pública*, núm. 160, págs. 77-102.
- ALESINA, Alberto, y PEROTTI, Roberto (1996): "Budget deficits and budget institutions", National Bureau of Economic Research (NBER), Washington D.C., *Working Paper* núm. 5.556, reeditado en POTERBA, James M., y VON HAGEN, Jürgen (eds.) (1999): págs. 13-36 (traducción al castellano: "Déficit presupuestarios e instituciones presupuestarias", *Papeles de Economía Española*, núm. 68, 1996, págs. 255-271).
- ALESINA, Alberto; HOMMES, Rudolf; HAUSMANN, Ricardo, y STEIN, Ernesto (1999): "Budget institutions and fiscal performance in Latin America", Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., *Working Paper* núm. 394 (versión en castellano en <http://capacitacion.mecon.gov.ar>).
- ALT, James E., y LOWRY, Robert C. (1994): "Divided government, fiscal institutions, and budget deficits: evidence from the States", *American Political Science Review*, vol. 88, núm. 4, págs. 811-828.
- ÁLVAREZ CORBACHO, Xoaquín; MONASTERIO ESCUDERO, Carlos, y SUÁREZ PANDIELLO, Javier (1996): *Déficit y endeudamiento en las Haciendas Territoriales españolas*, Santiago, Fundación Caixa Galicia.
- AUERBACH, Alan (ed.) (1997): *Fiscal Policy: Lessons from economic research*, Cambridge (Massachusetts), Massachusetts Institute of Technology (MIT).
- BAHL, Roy (1999): "Implementation Rules for Fiscal Decentralization", International Studies Program, Georgia State University, Georgia, *Working Paper* núm. 10.
- BAILS, Dale, y TIESLAU, Margie A. (2000): "The impact of fiscal constitutions on State and Local expenditures", *The Cato Journal*, vol. 20, núm. 2, págs. 255-277.
- BALASSONE, Fabrizio, y FRANCO, Daniele (1999): "Fiscal Federalism and the Stability and Growth Pact: A difficult union", *Journal of Public Finance and Public Choice*, vol. XVII, págs. 137-166.
- (2000): "Public investment, the Stability Pact and the Golden Rule", *Fiscal Studies*, vol. 21, núm. 2, págs. 207-229.
- BALASSONE, Fabrizio; FRANCO, Daniele, y ZOTTERI, Stefania (2002): "Fiscal Rules for sub-national governments: What lessons from EMU countries?", ponencia presentada en *el 58<sup>th</sup> Congress of the International Institute of Public Finance (IIPF)*, Helsinki (Finlandia), 26-29 de Agosto de 2002, disponible en [www.iipf.net](http://www.iipf.net).

- BAYOUMI, Tamin; GOLDSTEIN, Morris, y WOGLOM, Geoffrey (1995): "Do credit markets sovereign borrowers? Evidence from U.S. States", *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 27, núm. 4, págs. 1046-1059.
- BENNET, James T., y DILORENZO, Thomas (1982): "Off-budget activities of local government: The bane of the tax revolt", *Public Choice*, vol. 39, núm. 3, págs. 333-342.
- (1983): *Underground government: The off-budget public sector*, Washington D.C., Cato Institute.
- BONASTRE I SOLER, Susana (2001): "Una valoració sobre la situació del dèficit i del deute de les administracions autonòmiques", Departament d'Economia i Finances, Generalitat de Catalunya, *Paper de Treball 2/2001*.
- BOUR, Enrique (1999): "Modelos económicos y presupuesto plurianual. Utilidad de los modelos para proyecciones macroeconómicas y de ingresos y gastos públicos", ponencia presentada en el *Seminario sobre reglas macro-fiscales, instituciones e instrumentos presupuestarios plurianuales*, Buenos Aires, 10-12 de Mayo de 1999, disponible en <http://capacitacion.mecon.gov.ar>.
- BRENNAN, Geoffrey, y BUCHANAN, James M. (1987): *La razón de las normas. Economía Política Constitucional*, Madrid, Unión Editorial (edición original: *The reason of rules. Constitutional Political Economy*, Cambridge (Massachusetts), Cambridge University Press, 1985).
- BUCHANAN, James M. (1991): "La ética del incumplimiento del pago de la deuda", *Hacienda Pública Española*, núm. 119-3, págs. 199-206.
- (1995): "Clarifying confusion about the balanced budget admendment", *National Tax Journal*, vol. XLVIII, núm. 3, págs. 347-355 (traducción al castellano: "Sobre algunas confusiones en torno a la enmienda de equilibrio presupuestario", *Papeles de Economía Española*, núm. 68, 1996, págs. 230-236).
- BUCHANAN, James M., y WAGNER, Richard (1983): *Déficit del sector Público y Democracia*, Madrid, Rialp (edición original: *Democracy in deficit. The political legacy of Lord Keynes*, Nueva York, Academic Press, 1977).
- BUITER, Willem H. (1992): "Should we worry about the fiscal numerology of Maastricht?", Center for Economic Policy Research (CEPR), Londres, *Discussion Paper Series* núm. 668.
- BUNCH, Beverly (1991): "The effect of constitutional debt limits on State governments' use of public authorities", *Public Choice*, vol. 68, núm. 1-3, págs. 57-69.
- BUÑUEL GONZÁLEZ, Miguel, y HENAR LOMEÑA, Leticia (2003): "La debilidad de la justificación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y mecanismos alternativos: un sistema de permisos de déficit negociables y un impuesto sobre la creación de déficit", ponencia presentada en el *X Encuentro de Economía Pública*, Santa Cruz de Tenerife, 6-7 de febrero de 2003, disponible en <http://webpages.ull.es/users/ecopub10/>.
- CAPECI, John (1994): "Local fiscal policies, default risk, and municipal borrowing costs", *Journal of Public Economics*, vol. 53, núm. 1, págs. 73-89.
- CASELLA, Alessandra (1999): "Tradable deficit permits: efficient implementation of the Stability and Growth Pact in the European Union", *Economic Policy*, núm. 29, págs. 323-365.
- CASTELLS OLIVERES, Antoni (1999): "La Financiación Autonómica: una perspectiva federal" en HERCE SAN MIGUEL, José Antonio (ed.) (1999): *Financiación Autonómica. Aspectos económicos y debate político*, Madrid, Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA), págs. 78-87.
- CHALK, Nigel, y HEMMING, Richard (1998): "What should be done with a fiscal surplus?", Fondo Monetario Internacional (FMI), Washington D.C., *Paper on Policy Analysis and Assessment* núm. 98/10.
- COMISIÓN EUROPEA (2001): *Public Finances in EMU 2001*, Bruselas, Comisión Europea.
- CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA (CPFF) (2002): "Estabilidad presupuestaria 2003-2005", Madrid, Acta de la reunión de 7 Marzo 2002 y documentos anexos.

- CRAIG, John (1997): "Australia" en TER-MINASSIAN, Teresa (ed.) (1997b): págs. 175-201.
- DAFFLON, Bernard (1996): "The requirement of a balanced local budget: theory and evidence from the Swiss experience" en POLA, Giancarlo; FRANCE, George, y LEVAGGI, Rosella (eds.) (1996): *Developments in Local Government Finance*, Cheltenham, Edward Elgar, págs. 228-250.
- (2001): "Fiscal Federalism in Switzerland: a survey of constitutional issues, budget responsibility and equalisation", Universidad de Friburgo, Friburgo, *Working Paper* núm. 278.
- DILLINGER, William (2000): "A briefing note on measuring creditworthiness", Washington D.C., Banco Mundial, *documento interno*, disponible en [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).
- DOWNES, Thomas A., y FIGLIO, David N. (1999): "Do tax and expenditure limits provide a free lunch? Evidence on the link between limits and Public Sector service quality", *National Tax Journal*, vol. 52, núm. 1, págs. 113-128.
- DUR, Robert A. J.; PELETIER, Ben, y SWANK, Otto H. (1997): "The effect of fiscal rules on public investment if budget deficits are politically motivated", Economics Department, Univeristy of Washington, Washington D.C., *Working Paper* núm. 9801003.
- DYE, Richard F., y MCGUIRE, Therese (1997): "The effect of property tax limitation measures on Local Government fiscal behaviour", *Journal of Public Economics*, vol. 66, núm. 3, págs. 469-487.
- EICHENGREEN, Barry, y BAYOUMI, Tamin (1994): "The Political Economy of fiscal restrictions: Implications for Europe from the United States", *European Economic Review*, vol. 38, núms. 3-4, págs. 783-791.
- EICHENGREEN, Barry, y VON HAGEN, Jürgen (1996): "Fiscal Policy and Monetary Union: is there a trade-off between Federalism and budgetary restrictions?", NBER, Cambridge (Massachusetts), *Working Paper* núm. 5.517.
- EICHENGREEN, Barry, y WYPLOSZ, Charles (1998): "The Stability Pact: more than a minor nuisance?", *Economic Policy*, núm. 26, págs. 65-120.
- EMMERSON, Carl; HALL, John, y RIDGE, Michael (1998): "The impact of expenditure limitations on Local Government spending: evidence from the UK", The Institute for Fiscal Studies, Londres, *Working Paper* núm. 98/5.
- ESCUADERO FERNÁNDEZ, Pedro, y PRIOR JIMÉNEZ, Diego (2002): "Análisis del endeudamiento y efectos de su control en las Corporaciones Locales", ponencia presentada en el *IX Encuentro de Economía Pública*, Vigo, 7-8 Febrero 2002, disponible en [www.uvigo.es/9ecopub](http://www.uvigo.es/9ecopub).
- EZQUIAGA DOMÍNGUEZ, Ignacio, y GARCÍA DE BUSTOS, Felicidad (2001): *Finanzas Autonómicas*, Madrid, Consultores de las Administraciones Públicas (CAP).
- FARNHARM, Paul (1985): Re-examining local debt limits: a disaggregated analysis", *Southern Economic Journal*, vol 51, núm. 4, págs. 1186-1201.
- FELD, Lars P., y KIRCHGÄSSNER (1999): "Public debt and budgetary procedures: Top Down or bottom up? Some evidence from Swiss Municipalities" en POTERBA, James M., y VON HAGEN, Jürgen (eds.) (1999): págs. 151-179.
- FELD, Lars P., y MATSUSAKA, John (2002): "Budget Referendums and Government Spending: Evidence from Swiss Cantons", próxima publicación en *Journal of Public Economics*.
- FERNÁNDEZ LLERA, Roberto (2000): *Déficit e inversiones de las Entidades Locales*, Departamento de Economía, Universidad de Oviedo, Oviedo, sin publicar.
- FIGLIO, David N. (1998): "Short-term effects of a 1990-era property tax limit: Panel evidence on Oregon's measure 5", *National Tax Journal*, vol. 51, núm. 1, págs. 55-70.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI) (2001): *World Economic Outlook: Fiscal Policy and Macroeconomic Stability*, Washington D.C., FMI.

- FUENTES QUINTANA, Enrique (1987): "La deuda y el déficit públicos de Estados Unidos en los problemas actuales de la economía mundial", *Papeles de Economía Española*, núm. 33, págs. 27-52.
- GARCÍA-MILÁ, Teresa; GOODSPEED, Timothy, y MCGUIRE, Therese (2001): "Fiscal decentralization policies and sub-national government debt in evolving federations", Departament d'Economia y Empresa, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, *Working Paper* núm. 549.
- GENERAL ACCOUNTING OFFICE (GAO) (1993): *Balanced budget requirements. State experiences and implications for the federal government*, Washington D.C., GAO.
- GIUGALE, Marcelo; HERNÁNDEZ-TRILLO, Fausto, y OLIVEIRA, Joao (2000): "Subnational borrowing and debt management" en GIUGALE, Marcelo, y WEBB, Steven (eds.) (2000): *Achievements and challenges of Fiscal Decentralization. Lessons from Mexico*, Washington D.C., Banco Mundial, págs. 237-260.
- GLICKMAN, Mark M., y PAINTER, Gary D. (1999): *Do tax and expenditure limits lead to State lotteries?*, School of Policy, Planning and Development, University of Southern California, Los Ángeles, mimeo, disponible en [www-rcf.usc.edu/~gpainter](http://www-rcf.usc.edu/~gpainter).
- GÓMEZ AGUSTÍN, María (2000): *El renacimiento del INI. Situación y perspectivas del Sector Público autonómico y local*, Madrid, Círculo de Empresarios.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, José Manuel (2001): *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: La Ley de Estabilidad Presupuestaria en perspectiva*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales (IEF).
- GORDON, Mark C. (dir.) (1999): *Cómo acceder a los mercados capitales. Manual para los gobiernos locales y regionales de América Latina y Europa Central*, Washington D.C., Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo.
- HAAN, Jakob de, y STURM, Jan-Egbert (1994): "Political and institutional determinants of fiscal policy in the European Community", *Public Choice*, vol. 80, núm. 2, págs. 157-172.
- HAAN, Jacob de; MOESSEN, Wim, y VOLKERINK, Bjorn (1999): "Budgetary procedures. Aspects and changes: New evidence for some european countries" en POTERBA, James M., y VON HAGEN, Jürgen (eds.) (1999): págs. 265-299.
- HAUSMANN, Ricardo; EICHENGREEN, Barry, y VON HAGEN, Jürgen (1996): *La reforma de las instituciones presupuestarias en América Latina y el Caribe: Argumentos a favor de un Consejo Nacional de Asuntos Fiscales*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- HEMMING, Richard, y DANIEL, James (1995): "When is a fiscal surplus appropriate?", FMI, Washington D.C., *Paper on Policy Analysis and Assessment* núm. 95/2.
- HOFFMAN, Bert (1999): "Macroeconomic impact of decentralization" en LITVACK, Jennie, y SEDDON, Jessica (eds.) (1999): págs. 89-92.
- IARYCZOWER, Matías; SANGUINETTI, Juan, y TOMMASI, Mariano (2000): "Nueva institucionalidad fiscal federal. Una propuesta de reforma", Fundación Gobierno y Sociedad, Buenos Aires, *Documento* núm. 43.
- INMAN, Robert P. (1996): "Do balanced budget rules work? U.S. experience and possible lessons for the EMU", NBER, Washington D.C., *Working Paper* núm. 5.838.úm.
- JONES, Mark P.; SANGUINETTI, Pablo, y TOMASSI, Mariano (1999): "Politics, institutions, and Public-Sector Spending in the Argentine Provinces" en POTERBA, James M., y VON HAGEN, Jürgen (eds.) (1999): págs. 135-150.
- (2000): "Politics, institutions, and fiscal performance in a federal system: An analysis of the Argentine provinces", *Journal of Development Economics*, vol. 61, núm. 2, págs. 305-333.
- JOYCE, Philip G., y MULLINS, Daniel R. (1991): "The changing fiscal structure of the State and Local public Sector: the impact of tax and expenditure limitations", *Public Administration Review*, vol. 51, núm. 3, págs. 240-253.



- KIEWIET, Roderick, y SZAKALY, Kristin (1996): "Constitutional limitations on borrowing: An analysis of State bonded indebtedness", *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 12, núm. 1, págs. 62-97.
- KING, David N. (1988): *La Economía de los gobiernos multinivel*, Madrid, IEF (edición original: *Fiscal Tiers. The Economics of multi-level governments*, Londres, George Allen and Unwin, 1984).
- KNIGHT, Brian, y LEVINSON, Arik (1999): "Rainy Day Funds and State Government Savings", *National Tax Journal*, vol. 52, núm. 3, págs. 459-472.
- KOPITS, George (1999): "Experiencia internacional con reglas macro-fiscales: lecciones para la Argentina", ponencia presentada en el *Seminario sobre reglas macro-fiscales, instituciones e instrumentos presupuestarios plurianuales*, Buenos Aires, 10-12 de Mayo de 1999, disponible en <http://capacitacion.mecon.gov.ar>.
- (2001): "Fiscal Rules: useful policy framework or unnecessary ornament?", FMI, Washington D.C., *Working Paper* núm. 01/145.
- KROL, Robert (1997): "A survey of the impact of budget rules on State taxation, spending and debt", *The Cato Journal*, vol. 16, núm. 3, págs. 8-19.
- LANE, Timothy (1993): "Market discipline", *IMF Staff Papers*, vol. 40, núm. 1, págs. 53-88.
- LAV, Iris, y GREENSTEIN, Robert (1997): "State balanced budget requirements differ from the proposed Federal Balanced Budget Amendment", Center on Budget and Policy Priorities (CBPP), *informe especial*, 13 de Enero de 1997, disponible en [www.cbpp.org](http://www.cbpp.org).
- LEEFINK, Bertholt (2000): "Rules versus flexibility: Does the Stability Pact limit budgetary stabilisers?" en BANCA D'ITALIA (ed.) (2000): *Fiscal Sustainability*, Perugia, Banca d'Italia.
- LEVINSON, Arik (1998): "Balanced budget and business cycles: Evidence from the States", *National Tax Journal*, vol. 51, núm. 4, págs. 715-732.
- LITVACK, Jennie, y SEDDON, Jessica (eds.) (1999): *Decentralization briefing notes*, Washington D.C., World Bank Institute.
- LITVACK, John M. (2001): "Central control of regional budget: theory with applications to Russia", Departamento de Economía, OCDE, París, *Working Paper* núm. 275.
- MAGRASSI, Marco (2000): "Subnational investment needs and financial market response", Departamento de Operaciones Regionales, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington D.C., *Estudio Regional* núm. 1.
- MARLOW, Michael, y JOULFAIAN, David (1989): "The determinants of off-budget activity of state and local governments", *Public Choice*, vol. 63, núm. 1, págs. 113-123.
- MATSUSAKA, John (1995): "Fiscal effects of the voter initiative: Evidence from the last 30 years", *Journal of Political Economy*, vol. 103, núm. 3, págs. 587-623.
- (2002): *The initiative and referendum in American cities: Basic patterns*, University of Southern California, mimeo, disponible en [www-rcf.usc.edu/~matsusak](http://www-rcf.usc.edu/~matsusak).
- MATSUSAKA, John, y MCCARTY, Nolan (2001): "Political resource allocation: Benefits and costs of voter initiatives", *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 17, núm. 2, págs. 413-448
- MCEACHERN, William (1978): "Collective decision rules and local debt choice: A test of the median-voter hypothesis", *National Tax Journal*, vol. 31, núm. 2, págs. 129-136.
- MELLO, Luiz R. de (2001): "Fiscal decentralization and borrowing costs: the case of local governments", *Public Finance Review*, vol. 29, núm. 2, págs. 108-138.
- MERRIFIELD, John (1994): "Factors that influence the level of underground government", *Public Finance Quarterly*, vol. 22, núm. 4, págs. 462-482.
- METCALF, Gilbert E. (1993): "Federal taxation and the supply of state debt", *Journal of Public Economics*, vol. 51, núm. 3, págs. 269-285.

- MONASTERIO ESCUDERO, Carlos (1996): "Los límites al endeudamiento de los gobiernos subcentrales: teoría y evidencia para el caso español" en *Papeles de Economía Española*, núm. 67, págs. 275-285.
- MONASTERIO ESCUDERO, Carlos, y SUÁREZ PANDIELLO, Javier (1993): *El endeudamiento autonómico. Teoría y evidencia empírica*, Bilbao, Fundación BBV.
- (1998): *Manual de Hacienda Autonómica y Local*, Barcelona, Ariel, 2.ª edición.
- MONASTERIO ESCUDERO, Carlos; BLANCO ÁNGEL, Francisco, y SÁNCHEZ ÁLVAREZ, Isidro (1999): *Controles internos del endeudamiento versus racionamiento del crédito. Estudio especial del caso de las comunidades autónomas españolas*, Bilbao, Fundación BBV.
- MULLINS, Daniel R., y JOYCE, Philip G. (1996): "Tax and expenditure limitations and State and Local fiscal structure: An empirical assessment", *Public Budgeting and Finance*, vol. 16, núm. 1, págs. 75-101.
- MUNDELL, Robert, y CLESSE, Armand (eds.) (2000): *The Euro as a stabilizer in the International Economic System*, Boston, Kluwer Academic Publishers.
- MUSGRAVE, Richard A. (1959): *The Theory of Public Finance*, McGraw Hill, Nueva York (traducción al castellano: *Teoría de la Hacienda Pública*, Madrid, Aguilar, 1967).
- MUSGRAVE, Richard A., y MUSGRAVE, Peggy B. (1981): *Hacienda Pública Teórica y Aplicada*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales (edición original: *Public Finance in Theory and Practice*, Nueva York, McGraw Hill, 1973).
- NEW, Michael J. (2001): "Limiting government through direct democracy. The case of State tax and expenditure limitations", Cato Institute, Washington D.C., *Policy Analysis* núm. 420.
- NISKANEN, William A. (1971): *Bureaucracy and representative government*, Chicago, Aldine-Atherton.
- (2001): "A reconsideration of Environmental Federalism", Resources for the Future, Washington D.C., *Discussion Paper* 01-54, disponible en [www.rff.org](http://www.rff.org).
- PENNER, Rudolph G., y WEISNER, Michael (2001): "Do State budget rules affect welfare spending?", Urban Institute, Washington D.C., *Occasional Paper* núm. 43.
- PETERSEN, John E. (1999): "Subnational debt, borrowing process, and creditworthiness" en BANCO MUNDIAL (ed.) (1999): *Intergovernmental Fiscal Relations & Local Financial Management*, Banco Mundial, Washington D.C., tema núm. 11.
- POGUE, Thomas (1970): "The effect of debt limits: some new evidence", *National Tax Journal*, vol. 23, núm. 1, págs. 36-49.
- POTERBA, James M. (1994): "State responses to fiscal crises: The effects of budgetary institutions and Politics", *Journal of Political Economy*, vol. 102, núm. 4, págs. 799-821.
- (1995): "Balanced budget rules and fiscal policy: Evidence from the States", *National Tax Journal*, vol. 48, núm. 3, págs. 329-336.
- (1997): "Do Budget Rules work?" en AUERBACH, Alan (ed.) (1997): págs. 53-86.
- POTERBA, James M., y RUEBEN, Kim S. (1999): *Fiscal Rules and State Borrowing Costs: Evidence from California and other States*, San Francisco, Public Policy Institute of California (PPIC).
- (2001): "Fiscal news, State Budget Rules, and tax-exempt bond yields", *Journal of Urban Economics*, vol. 50, núm. 3, págs. 537-562.
- POTERBA, James M., y VON HAGEN, Jürgen (eds.) (1999): *Fiscal institutions and fiscal performance*, Chicago, University of Chicago Press.
- PRESTON, Anne E., e ICHNIOWSKY, Casey (1991): "A national perspective on the nature and effects of the local property tax revolt, 1976-1986", *National Tax Journal*, vol. 44, núm. 2, págs. 123-145.
- RATTSO, Jorn (ed.) (1998): *Fiscal Federalism and State-Local finance. The Scandinavian perspective*, Cheltenham, Edward Elgar.

- ROSSELLÓ VILLALONGA, Joan (2001): "Non-institutional Federalism in Spain", IEF, Madrid, *Papel de Trabajo* núm. 4/01.
- SALINAS SÁNCHEZ, Javier (1999): "Disciplina fiscal y normativa presupuestaria: el caso español", ponencia presentada en el *VI Encuentro de Economía Pública*, Oviedo, 4-6 Febrero 1999.
- SALINAS VALENCIA, Máximo; BUIDE DÍAZ, Santiago, y DOMÍNGUEZ CALVO, M.<sup>a</sup> José (1996): "Ineficacia de las limitaciones legales del nivel de endeudamiento de las Haciendas Locales", *Cuadernos de Estudios Empresariales*, núm. 6, págs. 347-368.
- SALMON, Pierre (2000): "Decentralization and Supranationality: the case of the European Union", ponencia presentada en *Conference on Fiscal Decentralization*, Washington D.C., 20-21 Noviembre 2000, disponible en [www.imf.org](http://www.imf.org).
- SÁNCHEZ MARTÍNEZ, Fernando Ignacio (1995): "El papel de la deuda en la financiación de las inversiones de los gobiernos locales. Consideraciones teóricas", *Hacienda Pública Española*, núm. 134, págs. 191-212.
- SCHWARTZ, Steven L. (2002): "Globalization, decentralization, and the subnational debt problem", *Duke Law Journal*, vol. 51, núm. 4, págs. 1179-1250.
- SHADBEGIAN, Ronald J. (1999): "The effect of tax and expenditure limitations on the revenue structure of Local Government, 1962-1987", *National Tax Journal*, vol. 52, núm. 2, págs. 221-238.
- SHADBEGIAN, Ronald J., y NGUYEN, Nga T. (1998): *Did the property tax revolt affect local public education? Evidence from panel data*, Universidad de Massachusetts, Dartmouth, trabajo en progreso, disponible en [www.iaes.org](http://www.iaes.org).
- SHAH, Anwar (1998): "Fiscal Federalism and macroeconomic governance: For better or for worse?", Banco Mundial, Washington D.C., *Policy Research Working Paper* núm. 2005.
- SPAHN, Paul Bernd (1999): "Intergovernmental relations, macroeconomic stability and economic growth" en BANCO MUNDIAL (ed.) (1999): *Intergovernmental Fiscal Relations & Local Financial Management*, Banco Mundial, Washington D.C., tema núm. 4.
- STANSEL, Dean (1994): "Taming Leviathan: are tax and spending limits the answer?", Cato Institute, Washington D.C., *Policy Analysis* núm. 213.
- STEIN, Ernesto (1999): "Reglas macro-fiscales e instituciones presupuestarias", ponencia presentada en el *Seminario sobre reglas macro-fiscales, instituciones e instrumentos presupuestarios plurianuales*, Buenos Aires, 10-12 de Mayo de 1999, disponible en <http://capacitacion.mecon.gov.ar>.
- STRAUCH, Rolf R. (1998): "Budget processes and fiscal discipline: Evidence from the U.S. States", Center for European Integration Studies (ZEI), Bonn, *Working Paper*, sin clasificar.
- STRAUCH, Rolf R., y VON HAGEN, Jürgen (2001): "Formal fiscal restraints and budget processes as solutions to a deficit and spending bias in public finances. U.S. experience and possible lessons for EMU", Center for European Integration Studies (ZEI), Bonn, *Working Paper* núm. 01/14.
- TERMES, Rafael (2000): "¿Y no sería mejor limitar por ley el gasto?", *Diario El País*, 30 Octubre 2000.
- TER-MINASSIAN, Teresa (1997a): "Brazil" en TER-MINASSIAN, Teresa (ed.) (1997): págs. 438-456.
- (1997b): "Decentralization and macroeconomic management", FMI, Washington D.C., *Working Paper* núm. 97/155.
- (ed.) (1997c): *Fiscal Federalism in theory and practice*, Washington D.C., FMI.
- (1997d): "Intergovernmental fiscal relations in a macroeconomic perspective: an overview" en TER-MINASSIAN, Teresa (ed.) (1997b): págs. 3-24.
- TER-MINASSIAN, Teresa, y CRAIG, John (1997): "Control of subnational government borrowing" en TER-MINASSIAN, Teresa (ed.) (1997b): págs. 156-172.

- TIEBOUT, Charles M. (1956): "A pure theory of local expenditures", *Journal of Political Economy*, vol. 64, núm. 5, págs. 416-424 (traducción al castellano: "Una teoría pura del gasto público local", *Hacienda Pública Española*, núm. 50, 1978, págs. 324-331).
- TOMASSI, Mariano (1998): "Instituciones y resultados fiscales", *Revista de Desarrollo Económico*, vol. 38, núm. 149, págs. 409-438.
- VALLÉS GIMÉNEZ, Jaime (2002): "Estabilidad presupuestaria y coordinación de las políticas de endeudamiento autonómico", ponencia presentada en el *IX Encuentro de Economía Pública*, Vigo, 7-8 Febrero 2002, disponible en [www.uvigo.es/9ecopub](http://www.uvigo.es/9ecopub).
- VON HAGEN, Jürgen (1991): "A note on the empirical effectiveness of formal fiscal restraints", *Journal of Public Economics*, vol. 44, págs. 199-210.
- (1992): "Budgeting procedures and fiscal performance in the European Communities", Comisión Europea, Bruselas, *Economic Papers* núm. 96.
  - (1998): "Budgeting institutions for aggregate fiscal discipline", Center for European Integration Studies (ZEI), Bonn, *Working Paper* núm. 98/01.
- VON HAGEN, Jürgen, y EICHENGREEN, Barry (1996): "Federalism, fiscal restraints, and European Monetary Union", *American Economic Review*, vol. 86, núm. 2, págs. 134-138.
- VON HAGEN, Jürgen, y HARDEN, Ian (1994): "National budget processes and fiscal performance", *European Economy, Reports and Studies*, núm. 3, págs. 311-418 (resumen en castellano: "Los procesos presupuestarios nacionales y el comportamiento fiscal", *Papeles de Economía Española*, núm. 68, 1996, págs. 272-275).
- (1995): "Budget processes and commitment to fiscal discipline", *European Economic Review*, vol. 39, núm. 3-4, págs. 771-779.
- VON HAGEN, Jürgen; BORDIGNON, Massimo; DAHLBERG, Matz; GREWAL, Bhajan S.; PETERSON, Per, y SEITZ, Helmut (2000): "Subnational government bailouts in OECD countries: Four case studies", Red de Centros de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., *Working Paper* núm. 399.
- WEBB, Richard (2002): "The Australian Loan Council", Comisión de Economía, Comercio y Relaciones Industriales, Parlamento de Australia, *Research Note* núm. 2001-02, disponible en [www.aph.gov.au](http://www.aph.gov.au).
- WENDORF, Karsten (2001): "The discussion of a national stability pact in Germany" en BANCA D'ITALIA (ed.) (2001): *Fiscal Rules*, Perugia, Banca d'Italia.

**DOCUMENTOS DE TRABAJO EDITADOS POR EL  
INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES**

**2000**

- 1/00 Ciudadanos, contribuyentes y expertos: Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 1999.  
*Autor:* Área de Sociología Tributaria.
- 2/00 Los costes de cumplimiento en el IRPF 1998.  
*Autores:* M.<sup>a</sup> Luisa Delgado, Consuelo Díaz y Fernando Prats.
- 3/00 La imposición sobre hidrocarburos en España y en la Unión Europea.  
*Autores:* Valentín Edo Hernández y Javier Rodríguez Luengo.

**2001**

- 1/01 Régimen fiscal de los seguros de vida individuales.  
*Autor:* Ángel Esteban Paúl.
- 2/01 Ciudadanos, contribuyentes y expertos: Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2000.  
*Autor:* Área de Sociología Tributaria.
- 3/01 Inversiones españolas en el exterior. Medidas para evitar la doble imposición internacional en el Impuesto sobre Sociedades.  
*Autora:* Amelia Maroto Sáez.
- 4/01 Ejercicios sobre competencia fiscal perjudicial en el seno de la Unión Europea y de la OCDE: Semejanzas y diferencias.  
*Autora:* Ascensión Maldonado García-Verdugo.
- 5/01 Procesos de coordinación e integración de las Administraciones Tributarias y Aduaneras. Situación en los países iberoamericanos y propuestas de futuro.  
*Autores:* Fernando Díaz Yubero y Raúl Junquera Valera.
- 6/01 La fiscalidad del comercio electrónico. Imposición directa.  
*Autor:* José Antonio Rodríguez Ondarza.
- 7/01 Breve curso de introducción a la programación en Stata (6.0).  
*Autor:* Sergi Jiménez-Martín.
- 8/01 Jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo e Impuesto sobre Sociedades.  
*Autor:* Juan López Rodríguez.
- 9/01 Los convenios y tratados internacionales en materia de doble imposición.  
*Autor:* José Antonio Bustos Buiza.
- 10/01 El consumo familiar de bienes y servicios públicos en España.  
*Autor:* Subdirección General de Estudios Presupuestarios y del Gasto Público.
- 11/01 Fiscalidad de las transferencias de tecnología y jurisprudencia.  
*Autor:* Néstor Carmona Fernández.
- 12/01 Tributación de la entidad de tenencia de valores extranjeros española y de sus socios.  
*Autora:* Silvia López Ribas.
- 13/01 El profesor Flores de Lemus y los estudios de Hacienda Pública en España.  
*Autora:* María José Aracil Fernández.
- 14/01 La nueva Ley General Tributaria: marco de aplicación de los tributos.  
*Autor:* Javier Martín Fernández.
- 15/01 Principios jurídico-fiscales de la reforma del impuesto sobre la renta.  
*Autor:* José Manuel Tejerizo López.
- 16/01 Tendencias actuales en materia de intercambio de información entre Administraciones Tributarias.  
*Autor:* José Manuel Calderón Carrero.
- 17/01 El papel del profesor Fuentes Quintana en el avance de los estudios de Hacienda Pública en España.  
*Autora:* María José Aracil Fernández.
- 18/01 Regímenes especiales de tributación para las pequeñas y medianas empresas en América Latina.  
*Autores:* Raúl Félix Junquera Varela y Joaquín Pérez Huete.
- 19/01 Principios, derechos y garantías constitucionales del régimen sancionador tributario.  
*Autores:* Varios autores.
- 20/01 Directiva sobre fiscalidad del ahorro. Estado del debate.  
*Autor:* Francisco José Delmas González.
- 21/01 Régimen Jurídico de las consultas tributarias en derecho español y comparado.  
*Autor:* Francisco D. Adame Martínez.
- 22/01 Medidas antielusión fiscal.  
*Autor:* Eduardo Sanz Gadea.

- 23/01 La incidencia de la reforma del Impuesto sobre Sociedades según el tamaño de la empresa.  
*Autores:* Antonio Martínez Arias, Elena Fernández Rodríguez y Santiago Álvarez García.
- 24/01 La asistencia mutua en materia de recaudación tributaria.  
*Autor:* Francisco Alfredo García Prats.
- 25/01 El impacto de la reforma del IRPF en la presión fiscal indirecta. (Los costes de cumplimiento en el IRPF 1998 y 1999).  
*Autor:* Área de Sociología Tributaria.

## 2002

- 1/02 Nueva posición de la OCDE en materia de paraísos fiscales.  
*Autora:* Ascensión Maldonado García-Verdugo.
- 2/02 La tributación de las ganancias de capital en el IRPF: de dónde venimos y hacia dónde vamos.  
*Autor:* Fernando Rodrigo Sauco.
- 3/02 A tax administration for a considered action at the crossroads of time.  
*Autora:* M.<sup>a</sup> Amparo Grau Ruiz.
- 4/02 Algunas consideraciones en torno a la interrelación entre los convenios de doble imposición y el derecho comunitario Europeo: ¿Hacia la "comunitarización" de los CDIs?  
*Autor:* José Manuel Calderón Carrero.
- 5/02 La modificación del modelo de convenio de la OCDE para evitar la doble imposición internacional y prevenir la evasión fiscal. Interpretación y novedades de la versión del año 2000: la eliminación del artículo 14 sobre la tributación de los Servicios profesionales independientes y el remozado trato fiscal a las *partnerships*.  
*Autor:* Fernando Serrano Antón.
- 6/02 Los convenios para evitar la doble imposición: análisis de sus ventajas e inconvenientes.  
*Autores:* José María Vallejo Chamorro y Manuel Gutiérrez Lousa.
- 7/02 La Ley General de Estabilidad Presupuestaria y el procedimiento de aprobación de los presupuestos.  
*Autor:* Andrés Jiménez Díaz.
- 8/02 IRPF y familia en España: Reflexiones ante la reforma.  
*Autor:* Francisco J. Fernández Cabanillas.
- 9/02 Novedades en el Impuesto sobre Sociedades en el año 2002.  
*Autor:* Manuel Santolaya Blay.
- 10/02 Un apunte sobre la fiscalidad en el comercio electrónico.  
*Autora:* Amparo de Lara Pérez.
- 11/02 I Jornada metodológica "Jaime García Añoveros" sobre la metodología académica y la enseñanza del Derecho financiero y tributario.  
*Autores:* Pedro Herrera Molina y Pablo Chico de la Cámara (coord.).
- 12/02 Estimación del capital público, capital privado y capital humano para la UE-15.  
*Autoras:* M.<sup>a</sup> Jesús Delgado Rodríguez e Inmaculada Álvarez Ayuso.
- 13/02 Líneas de Reforma del Impuesto de Sociedades en el contexto de la Unión Europea.  
*Autores:* Santiago Álvarez García y Desiderio Romero Jordán.
- 14/02 Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2001.  
*Autor:* Área de Sociología Tributaria. Instituto de Estudios Fiscales.
- 15/02 Las medidas antielusión en los convenios de doble imposición y en la Fiscalidad internacional.  
*Autor:* Abelardo Delgado Pacheco.
- 16/02 Brief report on direct an tax incentives for R&D investment in Spain.  
*Autores:* Antonio Fonfría Mesa, Desiderio Romero Jordán y José Félix Sanz Sanz.
- 17/02 Evolución de la armonización comunitaria del Impuesto sobre Sociedades en materia contable y fiscal.  
*Autores:* Elena Fernández Rodríguez y Santiago Álvarez García.
- 18/02 Transparencia Fiscal Internacional.  
*Autor:* Eduardo Sanz Gadea.
- 19/02 La Directiva sobre fiscalidad del ahorro.  
*Autor:* Francisco José Delmas González.
- 20A/02 Anuario Tributario de Jurisprudencia sistematizada y comentada 1999. TOMO I. Parte General. Volumen 1.  
*Autor:* Instituto de Estudios Fiscales.
- 20B/02 Anuario Tributario de Jurisprudencia sistematizada y comentada 1999. TOMO I. Parte General. Volumen 2.  
*Autor:* Instituto de Estudios Fiscales.
- 21A/02 Anuario Tributario de Jurisprudencia sistematizada y comentada 1999. TOMO II. Parte Especial. Volumen 1.  
*Autor:* Instituto de Estudios Fiscales.
- 21B/02 Anuario Tributario de Jurisprudencia sistematizada y comentada 1999. TOMO II. Parte Especial. Volumen 2.  
*Autor:* Instituto de Estudios Fiscales.
- 22/02 Medidas unilaterales para evitar la doble imposición internacional.  
*Autor:* Rafael Cosín Ochaíta.
- 23/02 Instrumentos de asistencia mutua en materia de intercambios de información (Impuestos Directos e IVA).  
*Autora:* M.<sup>a</sup> Dolores Bustamante Esquivias.
- 24/02 Algunos aspectos problemáticos en la fiscalidad de no residentes.  
*Autores:* Néstor Carmona Fernández, Fernando Serrano Antón y José Antonio Bustos Buiza.

- 25/02 Derechos y garantías de los contribuyentes en Francia.  
*Autor:* José María Tovillas Morán.
- 26/02 El Impuesto sobre Sociedades en la Unión Europea: Situación actual y rasgos básicos de su evolución en la última década  
*Autora:* Raquel Paredes Gómez.
- 27/02 Un paso más en la colaboración tributaria a través de la formación: el programa Fiscalis de la Unión Europea.  
*Autores:* Javier Martín Fernández y M.ª Amparo Grau Ruiz.
- 28/02 El comercio electrónico internacional y la tributación directa: reparto de las potestades tributarias.  
*Autor:* Javier González Carcedo.
- 29/02 La discrecionalidad en el derecho tributario: hacia la elaboración de una teoría del interés general.  
*Autora:* Carmen Uriol Egido.
- 30/02 Reforma del Impuesto sobre Sociedades y de la tributación empresarial.  
*Autor:* Emilio Albi Ibáñez.

## 2003

- 1/03 Incentivos fiscales y sociales a la incorporación de la mujer al mercado de trabajo.  
*Autora:* Anabel Zárate Marco.
- 2/03 Contabilidad versus fiscalidad: situación actual y perspectivas de futuro en el marco del Libro Blanco de la contabilidad.  
*Autores:* Elena Fernández Rodríguez, Antonio Martínez Arias y Santiago Álvarez García.
- 3/03 Aspectos metodológicos de la Economía y de la Hacienda Pública.  
*Autor:* Desiderio Romero Jordán.
- 4/03 La enseñanza de la Economía: algunas reflexiones sobre la metodología y el control de la actividad docente.  
*Autor:* Desiderio Romero Jordán.
- 5/03 Errores más frecuentes en la evaluación de políticas y proyectos.  
*Autores:* Joan Pasqual Rocabert y Guadalupe Souto Nieves.
- 6/03 Traducciones al español de libros de Hacienda Pública (1767-1970).  
*Autoras:* Rocío Sánchez Lissén y M.ª José Aracil Fernández.
- 7/03 Tributación de los productos financieros derivados.  
*Autor:* Ángel Esteban Paúl.
- 8/03 Tarifas no uniformes: servicio de suministro doméstico de agua.  
*Autores:* Santiago Álvarez García, Marián García Valiñas y Javier Suárez Pandiello.
- 9/03 ¿Mercado, reglas fiscales o coordinación? Una revisión de los mecanismos para contener el endeudamiento de los niveles inferiores de gobierno.  
*Autor:* Roberto Fernández Llera.