

DOCUMENTOS

DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y DISCIPLINA PRESUPUESTARIA: LECCIONES PARA ESPAÑA DE LA EXPERIENCIA COMPARADA

Autora: *Pilar Sorribas Navarro*^(*)
Universitat de Barcelona
Institut d'Economia de Barcelona

DOC. N.º 26/08

(*) La autora agradece los comentarios y sugerencias de Albert Solé-Ollé.
Dirección de contacto: Facultat de Ciències Econòmiques. Universitat de Barcelona. Dept.
Economía Política i Hisenda Pública. Avda. Diagonal, 690, torre 4, planta 2ona. 08034 Bar-
celona. Tel. 93 402 18 12. Email: psorribas@ub.edu.



INSTITUTO DE
ESTUDIOS
FISCALES

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

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN
 2. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y DISCIPLINA PRESUPUESTARIA
 - 2.1. Determinantes de los rescates presupuestarios
 - 2.2. Efectos de las expectativas de rescate sobre la disciplina presupuestaria subcentral
 3. EXPERIENCIA COMPARADA DEL EFECTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN SOBRE LA DISCIPLINA PRESUPUESTARIA DE LOS GOBIERNOS SUBCENTRALES
 3. 1. EEUU
 3. 2. Canadá
 3. 3. Alemania
 3. 4. Italia
 3. 5. Suecia
 3. 6. Argentina
 3. 7. Brasil
 3. 8. India
 3. 9. Hungría
 - 3.10. Ucrania
 4. CONCLUSIONES DE LA EXPERIENCIA COMPARADA Y LECCIONES PARA ESPAÑA
- BIBLIOGRAFÍA

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es analizar el efecto de la descentralización fiscal sobre la disciplina presupuestaria de los gobiernos subcentrales estudiando los casos de diez países que presentan diferencias significativas en su entorno institucional. Previamente al análisis de casos, en primer lugar, se sistematiza el efecto que las diferentes características del entorno institucional fiscal tienen sobre la decisión del gobierno central de intervenir asignando recursos adicionales a los gobiernos subcentrales como consecuencia de su nivel de endeudamiento, es decir, rescatándolos. En segundo lugar, se determina el efecto de los rescates sobre la disciplina presupuestaria de los gobiernos subcentrales. La experiencia comparada muestra que la descentralización fiscal puede disciplinar las decisiones presupuestarias subcentrales, como sucede en los EEUU, en Canadá y en Hungría. Sin embargo, no existen características del entorno institucional suficientes para garantizar la disciplina presupuestaria subcentral. La no existencia de rescates en el pasado dota de reputación al gobierno central y es una característica común de los tres países de la muestra cuyos gobiernos subcentrales presentan restricciones presupuestarias fuertes.

Palabras clave: descentralización, transferencias intergubernamentales, disciplina presupuestaria subcentral.

Códigos JEL: H1, H77, H74.

1. INTRODUCCIÓN

En los países descentralizados, la disciplina presupuestaria de los gobiernos subcentrales es uno de los principales determinantes de la estabilidad macroeconómica. Un gobierno subcentral tiene una *restricción presupuestaria blanda* cuando éste no hace frente a sus necesidades de gasto con sus recursos, sino que se endeuda¹ porque tiene expectativas de que el gobierno central le proporcionará recursos adicionales (Kornai *et al.*, 2003). Esta intervención por parte del gobierno central se conoce en la literatura con el nombre de *rescate* (Wildasin, 1997). Estos rescates se materializan, generalmente, en la asignación de transferencias adicionales a los gobiernos subcentrales como consecuencia de su endeudamiento². Estudios recientes, basados principalmente en el análisis de casos, muestran que la descentralización fiscal no genera necesariamente expectativas de rescate y, por tanto, no siempre provoca restricciones presupuestarias blandas. Esta literatura emergente enfatiza que el efecto final de la descentralización sobre la disciplina presupuestaria de los gobiernos subcentrales está condicionado al entorno institucional que regula las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno (Rodden *et al.*, 2003).

Para que el gobierno central decida intervenir debido al endeudamiento de los gobiernos subcentrales es necesario que el coste asociado al no rescate sea superior a sus beneficios. Los costes del no rescate son inmediatos, ya que el endeudamiento subcentral excesivo generalmente implica un nivel de bienestar inferior al óptimo, lo que puede afectar a la decisión de voto de los ciudadanos. Los beneficios del no rescate se materializan en el largo plazo, cuando la reputación del gobierno central incentiva el comportamiento fiscal disciplinado de los gobiernos subcentrales (Inman, 2003). El desfase temporal existente entre los costes y los beneficios, junto al reducido horizonte temporal que los políticos consideran al tomar sus decisiones, incentiva la intervención del gobierno central rescatando a los gobiernos subcentrales.

La reciente literatura emergente en este campo destaca la importancia que sobre la disciplina presupuestaria de los gobiernos subcentrales tienen sus expectativas sobre el comportamiento del gobierno central. Estas expectativas se crean, generalmente, en base a la experiencia previa de rescate de cada gobierno subcentral (Bordignon y Turati, 2005; Petterson-Lidbom, 2007), experiencia que proporciona información sobre las circunstancias en las que es más probable que el gobierno central tenga incentivos a intervenir y rescatar, total o parcialmente, el endeudamiento de los gobiernos subcentrales. Por tanto, las expectativas de rescate están condicionadas por el entorno institucional que regula la relación entre los diferentes niveles de gobierno. Puede suceder que el entorno institucional resultante de la descentralización sea tal que no genere expectativas de rescate para los gobiernos subcentrales, incentivando así el comportamiento fiscal responsable de los mismos, como sucede, por ejemplo, en los gobiernos subcentrales en Canadá (Bird y Tassonyi, 2003).

Diversos hechos han provocado que el estudio de la relación entre la descentralización y la disciplina presupuestaria haya cobrado especial interés en los últimos años. En primer lugar, en Europa, la firma del *Tratado de la Unión Europea* (1991) y el *Pacto de Estabilidad y Crecimiento* (1995), que son acuerdos que establecen límites sobre el déficit y la deuda del conjunto del sector público en cada Estado miembro de la Unión Europea, con el objetivo de garantizar su disciplina presupuestaria. En segundo lugar, el hecho que numerosos países en vías de desarrollo, como por ejemplo Argentina, están optando por la descentralización fiscal con el objetivo de solucionar, entre otros, uno de sus principales problemas macroeconómicos: su elevado déficit fiscal (Rezk, 1998).

¹ Cabe decir que la debilidad de la restricción presupuestaria se puede manifestar de diversas maneras. La deuda pública es sólo una de ellas. Otras posibles manifestaciones son la infra-financiación del sistema de pensiones público, la infra-provisión de bienes públicos y las deudas con empresas privadas y/o públicas.

² Otras posibles vías de llevar a cabo el rescate presupuestario son, por ejemplo, la asunción directa de la deuda subcentral por parte del gobierno central o la concesión de préstamos blandos a los gobiernos subcentrales.

En la práctica, uno de los mecanismos más utilizados para garantizar la disciplina presupuestaria de los gobiernos subcentrales es el establecimiento de límites sobre su capacidad de endeudamiento, mecanismo de control jerárquico especialmente implementado en los países con un elevado desequilibrio fiscal vertical. Existe una amplia literatura sobre los límites al endeudamiento que ha demostrado que son efectivos (Poterba, 1994), pero que a su vez tienen efectos negativos sobre la eficiencia, como por ejemplo, limitar la capacidad estabilizadora de los gobiernos subcentrales (Alesina y Bayoumi, 1996). Menos atención se ha dedicado al estudio del efecto de las características del entorno institucional sobre la disciplina presupuestaria de los gobiernos subcentrales, área de estudio en la que se centra este trabajo.

El objetivo de este trabajo es, en primer lugar, sistematizar el efecto que las diferentes características del entorno institucional fiscal resultante del proceso de descentralización tienen sobre el comportamiento tanto del gobierno central como de los gobiernos subcentrales. En concreto, sistematizar, por un lado, el efecto del entorno institucional fiscal sobre la decisión del gobierno central de intervenir asignando recursos adicionales a los gobiernos subcentrales como consecuencia de su nivel de endeudamiento, es decir, rescatándolos. Por el otro, determinar el efecto de los rescates presupuestarios sobre la disciplina presupuestaria de los gobiernos subcentrales, considerando las características del entorno institucional. En segundo lugar, se analiza el efecto que estas características han tenido en diez países que presentan diferencias significativas en su entorno institucional: EEUU, Canadá, Alemania, Italia, Suecia (países desarrollados), Argentina, Brasil, India (países en desarrollo), Hungría y Ucrania (países en transición). En tercer lugar, en base a la experiencia comparada se determinan las características del entorno institucional español que pueden incentivar que el gobierno central rescate los excesos presupuestarios de las Comunidades Autónomas (CCAA).

Existe evidencia empírica que demuestra que el gobierno central ha rescatado a las CCAA (Esteller-Moré y Solé-Ollé, 2004; Sorribas-Navarro, 2005), así como estudios que analizan el efecto de las expectativas de rescate sobre la disciplina presupuestaria de las CCAA³. García-Milà *et al.* (2001) demuestran que, durante el período 1984-1995, las transferencias adicionales esperadas por las CCAA, aproximadas como la importancia de la CA en términos de población⁴, generan mayores niveles de deuda pública, es decir, las expectativas de rescate debilitan la restricción presupuestaria de las CCAA. Por el contrario, Lago (2005) concluye que el nivel de déficit medio de las CCAA durante el período 1984-1996 no es debido a la existencia de expectativas de rescate, sino a la falta de autonomía fiscal regional. Estos estudios⁵, junto con la aprobación de la Ley de Estabilidad Presupuestaria en 2001, muestran la importancia e interés del estudio de los efectos del entorno institucional sobre la disciplina presupuestaria subcentral. Las conclusiones derivadas de la experiencia comparada pueden evidenciar la necesidad, o no, de reformar el entorno institucional que regula las relaciones intergubernamentales en España, así como servir de guía de las futuras reformas de dicho entorno.

Este trabajo se estructura en cuatro apartados, siendo el primero esta introducción. En el segundo apartado se sistematizan las características del entorno institucional fiscal que determinan el efecto de la descentralización fiscal sobre la disciplina presupuestaria de los gobiernos subcentrales. En el tercero, se describe la experiencia para la muestra de diez países ya mencionada. Finalmente, se resumen las principales conclusiones que se derivan de la experiencia comparada y en base a ellas, se derivan las lecciones para España.

³ Estos estudios asumen que el gobierno central rescata los excesos presupuestarios de las CCAA, pero no aportan evidencia al respecto.

⁴ García-Milà *et al.* (2001) desarrollan un modelo donde consideran rescates agregados, es decir, el gobierno central no puede asignar transferencias adicionales sólo a una región, sino que tiene que aumentar las de todas las regiones. Estas transferencias adicionales se distribuyen en función de la población de cada región. Por tanto, estos autores aproximan las expectativas de rescate en función de la participación en la población de cada región. Esta hipótesis es defendida también por Wildasin (1997), quien argumenta en base a la importancia de las externalidades, que cuanto mayor sea el tamaño de un gobierno subcentral, mayor será la probabilidad de que éste sea rescatado. Esta hipótesis es conocida en la literatura como *too big to fail*.

⁵ Estos estudios hacen referencia a la relación entre las CCAA y el gobierno central. Los estudios sobre la estabilidad presupuestaria de los gobiernos locales españoles muestran que éstos tienen una restricción presupuestaria fuerte, es decir, en presencia de dificultades financieras se auto-ajustan (Esteller-Moré *et al.*, 2004; Vallés y Zárate, 2006).

2. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y DISCIPLINA PRESUPUESTARIA

En este apartado se sistematizan las principales características del entorno institucional fiscal que condicionan el efecto de la descentralización fiscal sobre la disciplina presupuestaria de los gobiernos subcentrales. En primer lugar, se resumen los principales motivos económicos que pueden provocar que el gobierno central rescate a un gobierno subcentral. En segundo lugar, se determinan los efectos que las expectativas de rescate pueden tener sobre la disciplina presupuestaria subcentral.

2.1. Determinantes de los rescates presupuestarios

1. *Diseño de las transferencias*

Una condición necesaria para que el gobierno central pueda rescatar a los gobiernos subcentrales es que disponga del instrumento presupuestario para hacerlo. Es decir, que tenga discrecionalidad para asignar recursos adicionales a los gobiernos subcentrales en función de su endeudamiento. Dado que las transferencias son el principal instrumento utilizado, la posibilidad de rescatar a los gobiernos subcentrales depende en gran medida de su diseño (Rodden, 2001). Cuando las transferencias se determinan en base a reglas transparentes, claras y no manipulables, la discrecionalidad de que dispone el gobierno central en su asignación es reducida o incluso nula⁶. Por el contrario, si no existen unos criterios claros y pre-establecidos de su distribución, es decir, las transferencias son discrecionales, éstas sí pueden ser utilizadas para rescatar gobiernos subcentrales (Thomas, 2003; Feld y Goodspeed, 2005⁷). Es necesario matizar que determinadas reglas de distribución pueden tener el efecto contrario. Esto sucede, por ejemplo, en los países donde uno de los objetivos del gobierno central es garantizar el principio de equidad horizontal y éste se implementa a través de una transferencia de nivelación. Si este principio está muy arraigado, la regla de distribución de la transferencia de nivelación puede ser tal que los gobiernos subcentrales sean conscientes de que el gobierno central les proporcionará recursos adicionales (*i. e.* les recatará) si su nivel de endeudamiento implica que no pueden prestar un nivel similar de servicios al que prestan el resto de jurisdicciones del mismo nivel de gobierno, o si para hacerlo tiene que exigir un esfuerzo fiscal superior. Esto es lo que sucede, por ejemplo, en Alemania, donde uno de los mecanismos del sistema de nivelación son las denominadas “transferencias complementarias” (en alemán, *Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen*) que tienen como uno de sus objetivos aportar recursos de consolidación a dos Länder, Bremen y Saarland, dado su elevado nivel de endeudamiento (Seitz, 1999).

2. *Autonomía fiscal*

Un aspecto que condiciona la decisión de intervención del gobierno central es la capacidad de ajuste presupuestario que los gobiernos subcentrales disponen, es decir, su autonomía fiscal. Cuando un gobierno subcentral presente dificultades financieras y no disponga de capacidad de ajuste, en esta situación, el gobierno central tiene incentivos a intervenir, ya que es el nivel de gobierno que dispone de los instrumentos necesarios para hacerlo, dado que normalmente su autonomía fiscal es mayor (von Hagen y Eichengreen, 1996). El grado de autonomía fiscal está determinado, principalmente, por los siguientes aspectos de las relaciones fiscales intergubernamentales: la corresponsabilidad fiscal, la autonomía de gasto y la autonomía de endeudamiento.

⁶ Es decir, cuando las transferencias se distribuyen en base a una fórmula que considera como criterios de distribución variables objetivas y no manipulables.

⁷ Este trabajo analiza en base a un modelo teórico la diferencia en las expectativas de los gobiernos subcentrales de ser rescatados (*i. e.* las diferencias en la probabilidad de que se produzca un rescate) dependiendo del grado de discrecionalidad de las transferencias del gobierno central. En concreto, estos autores muestran que cuando las transferencias no son discrecionales, los gobiernos subcentrales no tienen expectativas de ser rescatados y los niveles de gasto y deuda pública son eficientes. Por el contrario, cuando las transferencias son discrecionales, los gobiernos subcentrales tienen expectativas de ser rescatados, por lo que no internalizan el coste íntegro de los recursos públicos, lo que genera niveles superior al eficiente de gasto y/o deuda pública. Thomas (2003) realiza un análisis similar.



El concepto *corresponsabilidad fiscal* hace referencia a la capacidad de un determinado gobierno de financiar sus necesidades de gasto por medio de sus propias fuentes tributarias y sobre la base de sus propias decisiones políticas (Castells, 1988; Monasterio, 1992). Así, el grado de corresponsabilidad de los gobiernos subcentrales está determinado, básicamente, por el desequilibrio fiscal vertical, la autonomía tributaria y el diseño de las transferencias intergubernamentales. Si el desequilibrio fiscal vertical es muy elevado, el ejercicio de la autonomía tributaria puede no ser suficiente para garantizar la disciplina presupuestaria de los gobiernos subcentrales (Stein, 1999). Es decir, en presencia de un importante desequilibrio fiscal vertical, el ejercicio de la autonomía tributaria puede no generar los recursos necesarios para garantizar la existencia de un presupuesto equilibrado.

En cuanto a la *autonomía de gasto*, ésta depende de la capacidad para tomar decisiones relativas a las políticas de gasto de que disponen los gobiernos subcentrales (Bird, 2000). En la práctica, lo más habitual es que concurren diferentes niveles de gobierno en la provisión de bienes y/o servicios públicos, es decir, que tanto los gobiernos subcentrales como el central tengan responsabilidades en dicha provisión. Cuando los gobiernos subcentrales son responsables de la provisión de bienes y/o servicios públicos sobre los que el gobierno central establece unos estándares mínimos de provisión, si el endeudamiento de los gobiernos subcentrales no permite que éstos cumplan con estos mínimos, cabe esperar que el gobierno central los rescate. Este argumento es también aplicable cuando los gobiernos subcentrales son responsables de la provisión de bienes y/o servicios públicos considerados básicos por el gobierno central, como por ejemplo, sanidad y educación (von Hagen y Dahlberg, 2004; Rodden, 2003a; Wildasin, 2004).

En la práctica es común que los gobiernos subcentrales puedan hacer uso de la *deuda pública* como otra fuente de recursos, pero con *límites* sobre su cuantía y/o uso, lo que limita su papel en los ajustes presupuestarios. No obstante, si el gobierno central dispone de los mecanismos necesarios para obligar el cumplimiento de estos límites, los gobiernos subcentrales no presentarán niveles de endeudamiento excesivos, y por tanto, no se producirán rescates (von Hagen, 1991). En la práctica se observa que la existencia de leyes de bancarrota públicas y claras que, en presencia de crisis subcentrales, regulen el comportamiento de los diferentes agentes económicos y establezcan las consecuencias de no respetar estos límites (*e. g.* multas) incentiva el cumplimiento de los mismos (Mikesell, 2002). Sin embargo, cuando el gobierno central no dispone de estos mecanismos, el efecto de estos límites puede ser totalmente el contrario al buscado. En esta situación los gobiernos subcentrales pueden tener incentivos a endeudarse con el objetivo de recibir recursos adicionales, ya que es la alternativa que el gobierno central tiene para garantizar que se cumplan los límites establecidos.

3. Visualización distribución responsabilidades

La concurrencia de varios niveles de gobierno en la capacidad para tomar decisiones en las políticas de gasto y de ingresos provoca que, en la mayoría de casos, los ciudadanos no sean plenamente conscientes de la distribución de responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno, hecho que debilita la rendición de cuentas de los políticos ante los votantes. Así, en presencia de dificultades financieras subcentrales, los ciudadanos no disponen de información suficiente para poder discernir qué nivel de gobierno es responsable del mismo (Aizenman, 1998). Dado que los ciudadanos tienden a penalizar a los gobiernos responsables de estas situaciones no votándoles en las próximas elecciones, el gobierno central tiene incentivos a intervenir y rescatar los gobiernos subcentrales con el objetivo de minimizar las consecuencias negativas en términos de votos que se pueden derivar de los efectos negativos de la deuda pública subcentral sobre el bienestar de los votantes (Rodden *et al.*, 2003, Wildasin, 2004).

4. Mercado de capital

Además de las instituciones fiscales, el mercado de capital es otro factor que condiciona la disciplina de los gobiernos subcentrales. En un mercado de capital desarrollado, las decisiones fiscales de los gobiernos subcentrales están disciplinadas por la competencia por el crédito, ya que un endeudamiento excesivo dificulta el acceso al crédito y/o eleva el tipo de interés (Bird, 1999; Rodden *et al.*, 2003). Simultáneamente, se reduce el tipo de interés de los depósitos, lo que genera una

fuga de capital, dada su movilidad. Por tanto, la presencia de un mercado de capital desarrollado puede disciplinar las decisiones presupuestarias de los gobiernos subcentrales, ya que si son fiscalmente irresponsables el tipo de interés de los créditos será mayor y tendrán dificultades para acceder a ellos. No obstante, si los prestamistas tienen expectativas de que si los gobiernos subcentrales no cumplen con el servicio de la deuda lo hará el gobierno central, este mecanismo no tendrá ningún efecto (Heppke-Falk y Wolff, 2007). En países con mercados de capital poco desarrollados, el acceso al crédito es básicamente a través del gobierno central (por ejemplo, a través de un banco central). Cuando este es el caso, la concesión de préstamos y el servicio de la deuda se mezclan con temas políticos, provocando en muchos casos una restricción presupuestaria blanda. Otras dos situaciones en las que este mecanismo tampoco funciona son cuando estos niveles de gobierno tienen capacidad para emitir moneda o cuando puede externalizar parte de su deuda a otras organizaciones, como por ejemplo, empresas públicas.

2.2. Efectos de las expectativas de rescate sobre la disciplina presupuestaria subcentral

Una condición necesaria para que los gobiernos subcentrales tengan una restricción presupuestaria blanda es que estos gobiernos modifiquen sus decisiones presupuestarias por tener expectativas de que el gobierno central les rescatará. Los estudios teóricos y la evidencia empírica muestran que, normalmente, las expectativas de rescate incentivan un comportamiento oportunista de los gobiernos subcentrales que se materializa básicamente en niveles de gasto y de endeudamiento superiores a los niveles eficientes. Ello es debido a que, al tomar sus decisiones, los gobiernos subcentrales consideran el beneficio íntegro que se deriva de estos recursos adicionales, pero sólo consideran una parte del coste asociado a la financiación de éstos. Esto es lo que en la literatura se conoce como el problema del *common pool* (Pisauro, 2001, Goodspeed, 2002). Garcia-Milà *et al.* (2001)⁸ muestran que los rescates presupuestarios provocan una reducción del precio del endeudamiento para el gobierno subcentral, y por tanto, generan incentivos a un endeudamiento excesivo, superior al nivel eficiente.

El comportamiento oportunista de los gobiernos subcentrales también se puede traducir en una reducción de la eficiencia en la prestación de los servicios. Como argumenta Wildasin (2004), si un gobierno subcentral tiene expectativas de que el gobierno central intervendrá ante el deterioro de la calidad de determinados servicios públicos, el gobierno subcentral tiene incentivos a no esforzarse en la prestación de estos servicios, y a sí esforzarse en la prestación de los servicios que son valorados por los ciudadanos de su territorio, pero no por el gobierno central⁹. Este comportamiento estratégico busca maximizar el bienestar de los ciudadanos, maximizando el nivel de prestación de servicios y a la vez minimizando su coste, ya que parte de éste será asumido por el gobierno central.

No obstante, la literatura reciente está mostrando que el efecto de los rescates sobre la disciplina presupuestaria de los gobiernos subcentrales depende del marco institucional. Los efectos perniciosos sobre el comportamiento del gobierno subcentral son consecuencia de que el gobierno central generalmente no es capaz de discernir si el exceso presupuestario de los gobiernos subcentrales es debido a un comportamiento estratégico o, por el contrario, es consecuencia de factores que el gobierno subcentral no puede controlar, como por ejemplo un *shock* macroeconómico exógeno (von Hagen y Dahlberg, 2004). Si las instituciones fiscales permiten que el gobierno central sea capaz de conocer el

⁸ Garcia-Milà *et al.* (2001) realizan un análisis teórico del problema del *common pool* en base a un modelo de dos períodos donde el gobierno central puede destinar un volumen adicional de recursos, i.e. puede rescatar, a los gobiernos subcentrales en el segundo período. Estos recursos adicionales se proveen en función del nivel de endeudamiento del gobierno subcentral y se financian a través de un impuesto proporcional sobre la renta que afecta a los ciudadanos de todas las jurisdicciones. Por tanto, cuando el gobierno central asigna a un determinado gobierno subcentral un volumen adicional de transferencias, el incremento de los impuestos pagados por los ciudadanos de este gobierno subcentral aumentan, pero este aumento es menor que el de la transferencia. Este hecho provoca que se reduzca el precio del endeudamiento para el gobierno subcentral. Como el coste del rescate, en término de los impuestos a pagar, es mayor para los gobiernos subcentrales más “grandes” (i. e. aquellos con mayor participación en la renta del país), estos autores concluyen que es más probable que el problema del *common pool* genere comportamientos oportunistas en las jurisdicciones de menor tamaño (i.e. aquellas que tienen una menor participación relativa en la financiación de los recursos adicionales destinados al rescate).

⁹ Carlsen (1998) muestra que la distorsión en la composición y distribución intertemporal del gasto es uno de los posibles efectos sobre las decisiones presupuestarias de los gobiernos subcentrales que se derivan del hecho de tener expectativas de ser rescatados (i. e. de tener una restricción presupuestaria blanda).



motivo que genera el exceso presupuestario, los gobiernos subcentrales no tendrán incentivos a tomar decisiones presupuestarias estratégicas que generen excesos presupuestarios con el objetivo de manipular el nivel de recursos recibidos del gobierno central. Aizenman (1998) demuestra que una clara división de responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno mejora el proceso de rendición de cuentas y reduce el incentivo del gobierno central de rescatar los gobiernos subcentrales.

Cabe decir que una restricción presupuestaria fuerte también puede generar consecuencias negativas. Al respecto, Sanguinetti y Tommasi (2002) argumentan que si los gobiernos subcentrales no tienen un elevado grado de autonomía tributaria, la restricción presupuestaria no debe ser ni totalmente fuerte ni totalmente débil. En este escenario, para garantizar la estabilidad macroeconómica, en presencia de un *shock* exógeno, es necesario un cierto aseguramiento por parte del gobierno central si los gobiernos subcentrales no disponen de capacidad para ajustarse. Estos autores argumenta que lo que realmente importa es que exista un mecanismo institucionalizado y transparente que permita identificar los excesos presupuestarios que se considera deben ser compensados por el sistema de transferencias. De esta manera, los gobiernos subcentrales no podrán hacer uso estratégico de la deuda con el objetivo de manipular el nivel de transferencias, pero a la vez, éstos dispondrán de un cierto nivel de aseguramiento. En esta misma línea de argumentación, Besfamille y Lockwood (2007) muestran que una restricción presupuestaria fuerte también puede tener consecuencias negativas, en concreto el no llevar a cabo proyectos de inversión socialmente rentables. El motivo es que en presencia de una restricción presupuestaria fuerte el gobierno subcentral no inicia proyectos que ex ante pueden ser valorados como no rentables, pero que ex post, si recibieran financiación adicional (*i. e.* existiera un rescate por parte del gobierno central), serían valorados positivamente.

3. EXPERIENCIA COMPARADA DEL EFECTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN SOBRE LA DISCIPLINA PRESUPUESTARIA DE LOS GOBIERNOS SUBCENTRALES

En este apartado se describen, para cada uno de los diez países analizados, las principales características de sus instituciones fiscales que han determinado el efecto de la descentralización fiscal sobre la disciplina presupuestaria de los gobiernos subcentrales y sobre la decisión del gobierno central de rescatar los gobiernos subcentrales con dificultades financieras.

3.1. EEUU

El marco institucional que regula las relaciones intergubernamentales entre los diferentes niveles de gobierno en EEUU, juntamente con los mecanismos de mercado, han disciplinado las decisiones presupuestarias de los estados a lo largo de la historia.

En EEUU existen tres niveles de gobierno (federación, estados y municipios). Los estados disponen de elevada autonomía tributaria y son responsables, juntamente con los gobiernos locales, de la provisión de la mayoría de bienes y servicios públicos. La Constitución establece las responsabilidades del gobierno federal y otorga autoridad residual a los estados. Aunque la autonomía tributaria de los estados es elevada, los recursos que obtienen de sus fuentes tributarias no son suficientes para cubrir sus necesidades de gasto. Por este motivo, las transferencias del gobierno federal a los estados tienen un papel significativo en el presupuesto de ingresos estatales. La mayoría de estas transferencias son condicionadas, lo que permite al gobierno federal influenciar en la provisión de los bienes y servicios públicos estatales, característica que limita la autonomía de gasto de los estados. En algunos casos, el gobierno federal asigna transferencias adicionales a un determinado estado bajo la restricción de que la provisión de estos bienes y servicios públicos cumpla unos determinados criterios establecidos por el gobierno federal. No obstante, en otros casos, el aumento

de las transferencias es consecuencia de la capacidad de influencia que los estados tienen sobre la distribución de éstas debido a su representación y participación en el proceso de toma de decisiones en la cámara legislativa federal (Watts y Vigneault, 2000).

En cuanto a las restricciones sobre la capacidad de endeudamiento, existen una gran variedad entre los diferentes estados (Bohn y Inman, 1996; Poterba, 1996). La mayoría de estados tienen, por imposición propia, la regla de presupuesto equilibrado. Algunos estados aplican esta restricción sobre el presupuesto inicial, otros sobre el final y, algunos permiten la existencia de déficit pero con la condición que éste sea considerado en el presupuesto del próximo ejercicio. Además de estos límites sobre la capacidad de endeudamiento, en 1937 el congreso de EEUU aprobó una ley de bancarrota que establece un procedimiento claro y explícito sobre el comportamiento de los acreedores cuando los estados no cumplan con estos límites. En concreto, esta ley establece que en caso de insolvencia de un gobierno subcentral, los acreedores tienen derecho a apropiarse de los ingresos tributarios de los gobiernos subcentrales para asegurarse el cobro de los intereses de la deuda.

La teoría argumenta que la dependencia de los estados de transferencias del gobierno federal es una característica que puede provocar que, en presencia de dificultades financieras, los ciudadanos no perciban claramente qué nivel de gobierno es el responsable, lo que puede incentivar la intervención del gobierno central. Este hecho puede motivar que los gobiernos estatales presenten un comportamiento fiscal no disciplinado con el objetivo de recibir recursos adicionales del gobierno federal. No obstante, en EEUU los estados generalmente cumplen la restricción de presupuesto equilibrado (Inman, 2003). La aprobación de la ley de bancarrota aumenta la credibilidad de los límites sobre la capacidad de endeudamiento estatal, y por tanto aumenta su incentivo a cumplirlos. Además, por un lado, el mercado de capital, a través de la competencia por el crédito, disciplina el comportamiento de los gobiernos estatales. Por otro lado, el hecho que los estados dispongan de elevada autonomía tributaria, les dota de instrumentos para realizar un ajuste presupuestario en presencia de dificultades financieras estatales.

La experiencia pasada muestra que, como norma general, cuando algún gobierno subcentral ha presentado dificultades financieras, éste no ha sido rescatado por el gobierno federal. Este hecho provoca que los estados no tengan expectativas de ser rescatados, lo que disciplina sus decisiones presupuestarias, ya que desincentiva comportamientos oportunistas del uso de la deuda con el objetivo de recibir recursos adicionales. En concreto, el año 1840 ocho estados presentaron importantes dificultades financieras y el gobierno federal no los rescató¹⁰. El principal motivo de esta decisión fue que, dado que la deuda estaba básicamente en manos de inversores extranjeros (alrededor del 70 por 100), el no rescate no creaba importantes externalidades negativas. Por tanto, en esta situación, el beneficio del no rescate, es decir, el establecimiento de una reputación del gobierno federal que incentive la disciplina presupuestaria de los gobiernos subcentrales, era superior a su coste (English, 1996). Esta decisión del gobierno federal de no rescate es factible porque la Constitución no establece el principio de nivelación. Durante el período 1870-1930, algunos gobiernos locales presentaron crisis fiscales que los estados decidieron no rescatar y, además, dieron lugar al establecimiento de limitaciones sobre su capacidad de endeudamiento.

Desde 1840 sólo en dos casos los excesos presupuestarios subcentrales han sido rescatados (Inman, 2003). Por un lado, en 1997 el gobierno federal rescató Washington DC para evitar las importantes externalidades negativas que su crisis fiscal podía tener como consecuencia de ser la capital y, por el hecho de ser responsable de muchas funciones que generalmente asumen los estados, como prisiones, transportes y sanidad. Los recursos adicionales aportados por la federación fueron acompañados de una reducción de la autonomía tributaria con el objetivo de visualizar el coste del rescate e incentivar, así, un comportamiento fiscal responsable. Por otro lado, el año 2000 el estado de New Jersey decidió rescatar la crisis fiscal del gobierno local de Camden en base a motivos redistributivos, dada su elevada pobreza relativa.

Por tanto, los Estados de EEUU tienen restricciones presupuestarias fuertes como consecuencia de las limitaciones sobre su capacidad de endeudamiento, que son creíbles por la existen-

¹⁰ Cabe decir que hasta 1840 el gobierno federal de EEUU había rescatado a todos los estado o ciudades con dificultades financieras (English, 1996).



cia de la ley de bancarrota, de la competencia por el crédito en el mercado de capital y de su elevada autonomía tributaria. Además, la experiencia pasada no genera expectativas de rescate, ya que éstos han podido observar como desde 1840 el gobierno federal no ha rescatado a los estados con dificultades financieras.

3.2. Canadá

En Canadá existen dos niveles de gobierno subcentrales (provincias y municipios) y ambos presentan un comportamiento fiscal disciplinado, es decir, una restricción presupuestaria fuerte, pero en cada caso, como se argumenta a continuación, los factores institucionales que inducen este comportamiento son diferentes.

Las provincias canadienses disponen de elevada autonomía tributaria, ya que la Constitución establece que tienen acceso a casi todas las bases imponibles, y disponen de capacidad para modificar los tipos impositivos. Son también responsables de proveer la mayoría de bienes y servicios públicos. Pese a su elevada autonomía tributaria, su capacidad recaudatoria no es suficiente para cubrir el total de sus necesidades de gasto, por lo que reciben transferencias del gobierno federal. Las principales son, por un lado, una transferencia en bloque destinada a financiar una categoría amplia de gastos en sanidad y servicios sociales (*Canada Health and Social Transfer*) y, por el otro, una transferencia vertical de nivelación (*Equalization system*). Esta última nivela la capacidad fiscal de las provincias, pero sólo parcialmente, ya que el gobierno federal transfiere recursos sólo a las provincias con una capacidad fiscal inferior a un estándar. Existe otra transferencia, pero de menor magnitud, que también tiene objetivos de nivelación, que contribuye a que determinadas provincias con costes más elevados puedan garantizar una prestación estándar de determinados servicios (*Territorial Formula Financing*). No existe ningún límite ni control federal sobre la capacidad de endeudamiento de las provincias, pero algunas de ellas han adoptado, voluntariamente, la regla del presupuesto equilibrado (Boadway y Watts, 2000; McLean, 2003).

En base a la teoría, la dependencia de las provincias de transferencias del gobierno federal, su objetivo nivelador y la no existencia de límites jerárquicos sobre la capacidad de endeudamiento, son características que podrían motivar la intervención del gobierno federal en presencia de dificultades financieras, lo que podría incentivar el uso estratégico de la deuda por parte de las provincias. Sin embargo, en la práctica se observa que las provincias presentan un comportamiento fiscal disciplinado debido, básicamente, a la competencia por el crédito en el mercado de capital, así como a su autonomía tributaria y al diseño de las transferencias de nivelación, que no desincentiva el ejercicio de la misma. El motivo es que es el gobierno federal el que aporta los recursos de esta transferencia y su diseño garantiza que todas las provincias tengan como mínimo una capacidad fiscal estándar. Por tanto, esta transferencia niveladora no detrae recursos de las provincias con mayor capacidad fiscal, y así, no desincentiva el uso de la autonomía tributaria (Boadway, 2002).

Además, la experiencia previa no genera expectativas de rescate. En el siglo XIX y principios del XX el gobierno federal canadiense rescató diversas provincias que presentaban elevados niveles de endeudamiento¹¹, como consecuencia, generalmente, de su insuficiencia de recursos para financiar infraestructuras. No obstante, con el objetivo de evitar que este problema se repitiera en el futuro y no generar expectativas de rescate, en 1947 se reformó el sistema de financiación de las provincias, siendo la principal modificación introducida la creación de un impuesto sobre la renta provincial, lo que las dota de mayor capacidad de ajuste en presencia de dificultades financieras. En los años setenta algunas provincias presentaron dificultades financieras, pero no fueron rescatadas. Este hecho aumentó la credibilidad de la política de no rescate del gobierno federal, y se materializó en la adaptación, por algunas provincias, en 1993 de la regla del presupuesto equilibrado (Bird y Tassonyi, 2003).

Respecto a los municipios canadienses, su relación intergubernamental con las provincias se caracteriza por la existencia de estrictos mecanismos de control jerárquico (Bird y Chen, 1998). Éstos disponen de reducida autonomía tributaria y su principal fuente de recursos son las transferencias de las provincias, que son mayoritariamente condicionadas. Su autonomía de gasto

¹¹ En 1936 por primera vez el gobierno federal no rescató a una provincia, Alberta, con dificultades financieras (Boothe, 1995).

también es reducida, ya que las provincias tienen elevada capacidad de control sobre las políticas de gasto municipales. En cuanto a su capacidad para endeudarse, las provincias han establecido en todos los municipios la regla del presupuesto equilibrado y, además, necesitan la autorización del gobierno provincial para endeudarse (Amborski, 1998). La evidencia empírica muestra que los municipios canadienses presentan una restricción presupuestaria fuerte. Ello es debido a los controles existentes, tanto sobre sus fuentes de ingresos como sobre sus políticas de gasto.

Por tanto, como ya se ha dicho, tanto las provincias como los municipios presentan restricciones presupuestarias fuertes. En el caso de las provincias es debido a la disciplina que genera el mercado de capital, en menor medida, a su autonomía tributaria y, a la experiencia pasada que no genera expectativas de rescate. En el caso de los municipios es consecuencia de la existencia de estrictos mecanismos de control jerárquico.

3.3. Alemania

Las características del entorno institucional en Alemania han provocado que desde 1994 la federación intervenga en presencia de dificultades financieras de las regiones asignando recursos adicionales. A continuación se analizan las causas de estos rescates presupuestarios.

En Alemania, las relaciones intergubernamentales entre los diferentes niveles de gobierno (federación, regiones y municipios) se caracterizan por el elevado grado de interdependencia existente (Feld y von Hagen, 2007). Por el lado del gasto, la Constitución distribuye las competencias entre los diferentes niveles de gobierno, y esta distribución se caracteriza por el hecho que son pocas las políticas de gasto que son responsabilidad exclusiva de un único nivel de gobierno. En concreto, en varios casos esta concurrencia de varios niveles de gobierno se traduce en la asignación de la capacidad legislativa de una determinada política al gobierno federal, que establece una normativa uniforme para todas las regiones y/o municipios, que son los encargados de implementarla. Por el lado de los ingresos, los gobiernos regionales y los locales participan en la recaudación de las principales figuras impositivas, pero la capacidad legislativa sobre éstos pertenece básicamente al gobierno federal. Son pocos los impuestos asignados exclusivamente a los gobiernos regionales y éstos tienen escasa capacidad recaudatoria. Esta distribución de responsabilidades provoca que las regiones dispongan de reducida capacidad para ajustar sus ingresos tributarios en caso de ser necesario. De hecho, su principal capacidad de ajuste se deriva de su representación en la cámara alta, el *Bundesrat*, que es donde se aprueban los cambios legislativos que afectan a estas figuras tributarias. En el caso de los municipios, su autonomía tributaria es mayor, ya que disponen de capacidad para fijar el tipo impositivo de impuestos con mayor capacidad recaudatoria (e. g. impuesto sobre la propiedad e impuesto sobre las actividades económicas) (Spahn y Föttinger, 1997).

Otra característica importante de las relaciones fiscales intergubernamentales en Alemania es el importante arraigo que la nivelación tiene en la Constitución, que se materializa en el objetivo de garantizar condiciones de vida similares a todos los ciudadanos con independencia de su lugar de residencia. Ésta se instrumenta, básicamente, a través de tres mecanismos de nivelación: la distribución de la participación en el IVA¹², un fondo de transferencias de nivelación horizontal (*Länderfinanzausgleich*) y unas transferencias verticales complementarias. Además, el gobierno federal asigna unas transferencias verticales asimétricas que tienen por objetivo proporcionar recursos a las regiones financieramente más débiles.

En cuanto a la autonomía de endeudamiento de los gobiernos subcentrales, el gobierno federal alemán no dispone de capacidad para establecer restricciones sobre ésta. No obstante, existe una comisión que intenta coordinar el endeudamiento de los tres niveles de gobierno y las propias regiones han establecido restricciones sobre su capacidad de endeudamiento. En concreto, han limitado que, anualmente, el importe de las operaciones de crédito no puede superar el volumen de recursos del presupuesto destinado a inversión, lo que se conoce como la regla de oro. Los diferentes

¹² El 75 por 100 de la participación en el IVA se distribuye en base a la población, criterio de distribución que genera una fuerte nivelación implícita. El 25 por 100 restante, se asigna a los Länder con una capacidad fiscal inferior al 92 por 100 de la media en todos los impuestos federales, de manera que con esta participación se garantiza que todos lleguen al 92 por 100.



niveles de gobierno utilizan distintos instrumentos para endeudarse (Rodden, 2000). El gobierno federal utiliza bonos y los gobiernos regionales y municipales se endeudan a través de créditos con los bancos, sobre los que tienen considerable conexión política.

De la descripción de las relaciones fiscales intergubernamentales se desprende que son varias las características institucionales que teóricamente pueden provocar que las regiones tengan una restricción presupuestaria blanda. Por un lado, la limitada autonomía fiscal que éstas disponen para ajustar sus decisiones presupuestarias en presencia de una crisis fiscal, restricción motivada por su limitada autonomía tributaria y por la concurrencia de varios niveles de gobierno en la prestación de los servicios públicos. Esta concurrencia provoca que los ciudadanos tengan dificultades para determinar qué nivel de gobierno es responsable de cada decisión presupuestaria, y así, de las dificultades financieras. Por otro lado, el sistema de nivelación desincentiva el ejercicio de la autonomía tributaria de las regiones, ya que provee transferencias suplementarias y transferencias asimétricas explícitas a los gobiernos regionales financieramente más débiles (von Hagen *et al.*, 2000). En la práctica se observa que con el objetivo de garantizar la nivelación, el gobierno central a partir de 1994 asigna parte de las transferencias asimétricas a las regiones de Bremen y Saarland como consecuencia de su elevado nivel de endeudamiento.

Los representantes políticos de estas dos regiones argumentaron que sus dificultades financieras eran consecuencia del descenso de su principal actividad económica (la industria del carbón en Saarland y la construcción de barcos en Bremen), lo que provocó una caída sustancial de sus ingresos tributarios y simultáneamente un importante aumento del gasto público social (Seitz, 1999). En otras palabras, estas regiones justificaron al gobierno federal que la causa de su situación financiera era un factor externo a su control. Este hecho, junto con la autonomía tributaria limitada de las regiones, la rigidez en sus políticas de gasto legisladas por la federación y la obligación constitucional de garantizar la nivelación, provocó que el gobierno federal decidiera intervenir y rescatar, parcialmente, estas regiones.

Estos rescates han provocado que aunque el mercado de capital está suficientemente desarrollado, éste no ha disciplinado la decisión de endeudamiento de las regiones. Ello es debido a que los *rating* de las regiones ya incorporan las expectativas de rescate, es decir, incorporan el seguro implícito que las regiones tienen por parte del gobierno central, por lo que los éstos acceden al crédito a un tipo de interés homogéneo, con independencia de su situación financiera (Heppke-Falk y Wolff, 2007).

En relación con los municipios alemanes, no existe evidencia de que el gobierno federal les haya rescatado en situaciones de dificultades financieras. Buettner (2003) estima¹³, para el período 1974-2000, el papel que los ingresos tributarios, las transferencias y el gasto tienen en caso de ser necesario un ajuste presupuestario para mitigar una crisis fiscal. Los resultados de la estimación muestran que el ajuste se realiza, básicamente, a través de la reducción del gasto y que las transferencias casi no reaccionan, es decir, el gobierno federal no rescata a los municipios. Este hecho aporta evidencia empírica para afirmar que en el caso de los municipios alemanes difícilmente surgirá el problema de la restricción presupuestaria blanda.

3.4. Italia

La experiencia de Italia es un claro ejemplo de las características del entorno institucional que incentivan que el gobierno central rescate los excesos presupuestarios, es decir, una combinación de características que propicia que los gobiernos subcentrales tengan una restricción presupuestaria blanda.

En Italia existen cuatro niveles de gobierno (central, regional, provincial y municipal) pero sólo dos de ellos tienen capacidad legislativa (central y regional). A finales de la década de los setenta del siglo XX, los gobiernos locales italianos presentaron importantes dificultades financieras, que eran consecuencia directa de la reforma fiscal realizada a principios de esa década (Giarda, 2001). En concreto, esa reforma significó una importante reducción de la autonomía fiscal de los gobiernos

¹³ La estimación se realiza a partir de un mecanismo de corrección del error para una muestra de 1.102 municipios.

locales, con los objetivos de controlar el aumento del gasto local y redistribuir recursos entre los gobiernos locales del norte y los del sur de Italia. Para ello, se reemplazaron los ingresos tributarios locales por transferencias del gobierno central que igualaban la capacidad de gasto de los gobiernos locales. Estas transferencias eran, principalmente, condicionadas, lo que dotaba de elevada capacidad de control al gobierno central sobre las decisiones de gasto de los municipios. Esta dependencia de las transferencias, que básicamente eran discrecionales, debilita la percepción del coste real del gasto público, lo que generó incrementos substanciales de éste. Este efecto se vio pronunciado por la generalizada concurrencia de varios niveles de gobierno en la capacidad para tomar decisiones relativas a las políticas de gasto. Estas dificultades financieras fueron rescatadas por el gobierno central a través de la asignación de transferencias adicionales (von Hagen *et al.*, 2000).

El efecto de estos rescates fue doble. Por un lado, provocaron que los municipios tuviesen expectativas de ser rescatados, lo que incentivó un comportamiento fiscal local no disciplinado. Por el otro, dado que el criterio de distribución de las transferencias era garantizar que los gobiernos locales tuviesen un presupuesto equilibrado, se premió implícitamente a los más endeudados (Bordignon y Turatti, 2006). Este hecho evidencia la necesidad de reformar los criterios de distribución de las transferencias y, la necesidad de que se determinen en base a criterios, de necesidades de gasto y de capacidad fiscal, que no desincentiven la corresponsabilidad fiscal de los gobiernos locales.

Un factor determinante de la intervención del gobierno central en presencia de dificultades financieras regionales es la valoración de éste de la principal política de gasto de los gobiernos regionales: la sanidad. La Constitución italiana establece la obligación de garantizar la provisión de la asistencia sanitaria, con unos niveles y calidad mínima, a todos los ciudadanos. Por tanto, si la situación financiera regional afecta a la provisión de este servicio, la probabilidad de que el gobierno central la rescate es elevada (Bordignon *et al.*, 2002). Esta probabilidad es, además, mayor por la concurrencia del gobierno central y los regionales en la capacidad para tomar decisiones relativas a esta política. Los gobiernos regionales italianos han sido conscientes de ello, y se observa que han presentado desviaciones sistemáticas en el gasto sanitario con el objetivo de recibir recursos adicionales del gobierno central. En esta situación, los gobiernos regionales tienen incentivos a utilizar los recursos que obtienen de su autonomía tributaria para financiar otros gastos que no sean el sanitario, ya que saben que el gobierno central aportará los recursos necesarios para garantizar la prestación de este servicio.

A principios de los noventa, nuevamente, como consecuencia de dificultades financieras generalizadas se lleva a cabo otra reforma fiscal, cuyo objetivo era aumentar la corresponsabilidad fiscal de los gobiernos locales. Esta reforma reduce el peso de las transferencias y aumenta la autonomía tributaria y de gasto de los gobiernos locales. Pese a los cambios introducidos, los gobiernos locales continúan presentando restricciones presupuestarias blandas básicamente por tres motivos (Bordignon, 2004). En primer lugar, esta reforma mantiene la concurrencia de varios niveles de gobierno en la capacidad para tomar decisiones, lo que debilita el proceso de rendición de cuentas de los gobiernos locales. En segundo lugar, la mayoría de las transferencias no tienen un criterio preestablecido y objetivo de distribución, lo que aumenta la probabilidad de que éstas puedan ser utilizadas por el gobierno central para rescatar los excesos presupuestarios locales. En tercer lugar, la valoración de la sanidad como servicio básico por parte del gobierno central desincentiva el esfuerzo de los gobiernos regionales en garantizar su provisión, ya que saben que si presentan un endeudamiento que puede afectar a éste, serán rescatados por el gobierno central. Así, se puede concluir que las reformas introducidas no han mitigado las expectativas de rescate de los gobiernos subcentrales, lo que incentiva su comportamiento fiscal no disciplinado.

3.5. Suecia

Los gobiernos locales suecos son otro ejemplo de gobiernos subcentrales con restricción presupuestaria blanda como consecuencia de las características del entorno institucional.

En Suecia existen tres niveles de gobierno (central, condado y municipal). La Constitución establece la distribución de responsabilidades, asignando un porcentaje elevado a los gobiernos subcentrales. En concreto, los municipios son responsables de algunas de las principales políticas de gasto, como sani-



dad, educación, asistencia social y seguridad (Muller y Uddhammar, 2003). El grado de autonomía de gasto de los municipios es relativamente elevado, ya que pueden decidir el nivel y la calidad de la prestación de los servicios públicos locales, pero respetando siempre los estándares mínimos establecidos por el gobierno central. Así, los gobiernos locales no disponen de autoridad exclusiva en sus políticas de gasto.

Los gobiernos locales suecos disponen también de un elevado grado de corresponsabilidad fiscal. Su principal fuente de ingresos son los recursos tributarios y, en particular, los recursos que obtienen de un impuesto proporcional sobre la renta. El gobierno central es el que dispone de la capacidad legislativa sobre la base imponible de este impuesto y los gobiernos municipales sobre el tipo impositivo. En cuanto a las transferencias, éstas tienen un peso relativamente bajo en el presupuesto de ingresos y, además, son principalmente incondicionadas. Con el objetivo de garantizar condiciones de vida similares para todos los ciudadanos con independencia de su lugar de residencia, principio establecido en la Constitución, existe un sistema de nivelación que se instrumenta a través de transferencias que igualan tanto los recursos tributarios *per cápita* como las necesidades de gasto (Johansson, 2003). No existe ninguna restricción sobre la capacidad de endeudamiento de los gobiernos subcentrales y, los instrumentos que éstos utilizan para endeudarse son bonos y créditos que obtienen en el mercado de capital. Sin embargo, la Constitución establece que los municipios no pueden tener crisis fiscales.

La experiencia muestra que los gobiernos locales no han hecho uso de su autonomía fiscal para ajustarse en presencia de dificultades financieras. Ello es debido a que los gobiernos locales suecos tienen expectativas de ser rescatados, expectativas generadas básicamente por las siguientes dos características de las relaciones fiscales intergubernamentales (von Hagen *et al.*, 2000). Por un lado, la no existencia de restricciones sobre la capacidad de endeudamiento de los gobiernos locales, que junto con la prohibición constitucional de las crisis fiscales municipales, ha sido interpretado por los municipios como un seguro implícito por parte del gobierno central, es decir, como una garantía de que el gobierno central les rescatará. Por otro lado, el principio constitucional de garantizar condiciones de vida similares a todos los ciudadanos, da lugar a que los gobiernos subcentrales esperen recibir recursos adicionales del gobierno central cuando ellos no den cumplimiento a este principio.

Como consecuencia de estas características y de las importantes dificultades financieras experimentadas por los gobiernos suecos desde 1974, el gobierno central estableció un programa especial de transferencias que asignaba recursos adicionales a los municipios como consecuencia de su elevado nivel de endeudamiento. Es decir, en Suecia desde 1974 existen unas transferencias específicas destinadas a rescatar los municipios. La creación de este instrumento presupuestario propicia en mayor medida la formación de expectativas de rescate de los gobiernos subcentrales. Pettersson-Lidbom (2007) estima con una muestra de 282 municipios suecos para el período 1972-1992 el efecto que estas expectativas han tenido sobre la disciplina presupuestaria de los gobiernos subcentrales, aproximada a través de su nivel de endeudamiento¹⁴. Los resultados de sus estimaciones muestran que las expectativas de rescate de los municipios suecos han desincentivado decisiones fiscales disciplinadas, lo que se ha traducido en mayores niveles de endeudamiento municipal.

Por tanto, el caso de Suecia es una evidencia de que el hecho que los gobiernos subcentrales dispongan de los instrumentos necesarios (*i. e.* elevada autonomía fiscal) para ajustarse en presencia de dificultades financieras y la existencia de un mercado de capital competitivo, no son condiciones suficientes para garantizar su disciplina presupuestaria. En este caso, la existencia de un instrumento presupuestario que tiene por objetivo rescatarlos, transferencias creadas para dar cumplimiento a la prohibición constitucional de las crisis fiscales locales, ha debilitado la restricción presupuestaria de los gobiernos locales.

3.6. Argentina

Las provincias argentinas son un ejemplo de gobiernos subcentrales en un país en desarrollo que han presentado restricciones presupuestarias blandas, que han acabado siendo rescatadas por el gobierno central.

¹⁴ Durante este período el gobierno central asignó 1.414 transferencias específicas destinadas a rescatar a los municipios. El autor estima que las expectativas de ser rescatado incrementan, en media, el nivel de endeudamiento de un municipio en un 20 por 100.

Argentina tiene tres niveles de gobierno (nación, provincias más la ciudad de Buenos Aires y municipios). Desde la década de los noventa, las provincias son responsables de un elevado porcentaje de las políticas de gasto público, momento en el que la nación les transfirió las competencias de sanidad y educación. Es decir, el grado de descentralización del gasto es elevado, pero no la autonomía de gasto ya que en un gran número de las políticas de gasto concurren el gobierno de la nación y el de las provincias en la capacidad para tomar decisiones. En cuanto a los ingresos, la principal fuente de recursos de las provincias es su participación en los ingresos tributarios de la nación, a la que se denomina *coparticipación* (Rezk, 1998). Dado que las provincias no disponen de capacidad legislativa, ni sobre la base imponible ni sobre el tipo impositivo, de los impuestos en los que participan, sino que ésta pertenece íntegramente a la nación, se considera que esta participación impositiva es una transferencia. Por lo tanto, las provincias disponen de escasa autonomía tributaria. En el momento en el que se estableció la coparticipación, ésta se repartía entre las provincias en base a una fórmula con criterios de distribución objetivos y claramente establecidos. No obstante, en la actualidad, su distribución es totalmente discrecional y responde, básicamente, a negociaciones políticas (Sanguinetti y Tommasi, 2004).

No existe ningún mecanismo de control jerárquico sobre la capacidad de endeudamiento de las provincias. Cualquier restricción sobre ésta es consecuencia de la competencia por el crédito en el mercado de capital. Su principal fuente de endeudamiento son los créditos de bancos provinciales.

El importante desequilibrio fiscal vertical que presentan las provincias, además de implicar que éstas disponen de escasa capacidad de ajuste, puede debilitar, y de hecho, ha debilitado el vínculo que debe existir entre los costes y los beneficios de los recursos públicos. En concreto, el coste financiado por las transferencias no es plenamente internalizado por las provincias, lo que genera la elección de niveles de gasto superiores al óptimo. Además, la reducida autonomía tributaria y la concurrencia de varios niveles de gobierno en la capacidad para tomar decisiones en las políticas de gasto, reducen la responsabilidad de los gobiernos de las provincias ante los ciudadanos. Esta característica, junto con la no existencia de límites sobre la capacidad de endeudamiento, han provocado que las provincias argentinas tengan una restricción presupuestaria blanda (Nicolini *et al.*, 2002).

En la década de los ochenta, debido básicamente a la crisis económica y la hiperinflación, aumentaron significativamente las necesidades de gasto de las provincias, lo que implicó un aumento sustancial de su endeudamiento con los bancos provinciales. En esta situación, el gobierno de la nación decidió intervenir y asignar recursos adicionales a las provincias, con el objetivo de evitar la bancarrota de los bancos provinciales. El año 1991 se aprobó el plan de convertibilidad que fijó el tipo de cambio del peso respecto al dólar y estableció la restricción que la base monetaria no podía superar el valor, en dólares, de las reservas internacionales. Estas modificaciones fortalecieron la restricción presupuestaria del gobierno de la nación, lo que incentiva que éste fortalezca la restricción presupuestaria de las provincias. Con este objetivo, en 1993 el gobierno central aprobó la prohibición de que ningún organismo público federal pueda asumir la carga de la deuda de las provincias. Además, se establece que en el caso en que las provincias no hagan efectivo el pago de los intereses de su deuda, éstos serán descontados de la coparticipación. No obstante, estas reformas no fortalecieron la restricción presupuestaria de las provincias debido a que, dada la experiencia previa de rescates, el anuncio de la política de no rescate del gobierno de la nación no resultaba creíble para las provincias (Dillinger *et al.*, 1999).

En 1995, como consecuencia del “efecto Tequila”, Argentina experimentó una importante crisis económica, que provocó una reducción sustancial del PIB y de los ingresos impositivos y, por tanto, de los recursos que las provincias recibían por coparticipación. Para poder garantizar la prestación de los servicios públicos de los que son responsables, las provincias aumentaron sustancialmente su nivel de endeudamiento. En esta situación, el gobierno de la nación para evitar el deterioro de la ya difícil situación económica, así como sus negativas consecuencias políticas, decidió intervenir con dos actuaciones básicas. Por un lado, asumió parcialmente el sistema de pensiones de las provincias, y por el otro, asignó recursos adicionales a las provincias que presentaban las más severas crisis fiscales (Webb, 2003).

Actualmente las provincias argentinas continúan presentado elevados niveles de endeudamiento, lo que evidencia que las reformas introducidas en las relaciones fiscales intergubernamentales no han sido suficientes para garantizar la disciplina presupuestaria de los gobiernos subcentrales.



3.7. Brasil

El diseño de las relaciones fiscales intergubernamentales en Brasil ha incentivado los rescates presupuestarios de los estados con importantes dificultades financieras, hecho que ha provocado que éstos tengan restricciones presupuestarias blandas.

En Brasil existen tres niveles de gobierno (unión, estados más el distrito federal de Brasilia y municipios). La Constitución establece las competencias de gasto que son responsabilidad exclusiva de la unión, así como las de los municipios y, asigna autoridad residual a los estados (*i. e.* no otorga explícitamente a los estados autoridad exclusiva en ninguna política de gasto). Establece, también, una serie de políticas de gasto en las que concurren la unión y los estados en la capacidad para tomar decisiones. En la mayoría de casos, esta concurrencia se traduce en la asignación de la capacidad legislativa a la unión, y la responsabilidad de implementar la política a los estados. La Constitución restringe explícitamente la capacidad de los estados de ajustar su presupuesto reduciendo determinados tipos de gasto, como por ejemplo el gasto de personal (Dickovick, 2003). Así, aunque en la práctica los estados implementan un importante porcentaje del gasto público total, su autonomía de gasto es reducida.

En cuanto a los ingresos, los gobiernos subcentrales obtienen un porcentaje elevado de sus recursos a través de la participación en impuestos de titularidad de la unión, sobre los que disponen de escasa capacidad legislativa. El grado de dependencia financiera (*i. e.* importancia relativa de las transferencias) respecto a la unión varía significativamente entre los estados. En cuanto al diseño de las transferencias, un gran porcentaje de éstas son no condicionadas y se distribuyen en función de criterios pre-establecidos. No obstante, existen también transferencias discrecionales, que se asignan a través de negociaciones políticas entre la unión y los estados (Mora y Varsano, 2000). Por tanto, el grado de corresponsabilidad fiscal de los estados no es elevado.

La Constitución atribuye al senado la autoridad para controlar las operaciones de endeudamiento de los estados. Esta autoridad se ha materializado en el establecimiento de limitaciones numéricas sobre la capacidad de endeudamiento de los estados. No obstante, el senado dispone de discrecionalidad para aprobar operaciones de endeudamiento que no respeten estos límites, y en la práctica se observa que lo ha hecho frecuentemente (Attinasi, 2005¹⁵). Además, la Constitución y la unión establecen límites sobre la deuda nacional, y el Banco Central prohíbe el endeudamiento de los estados con sus bancos comerciales. En la práctica, la aplicación efectiva de estas limitaciones ha sido reducida, por lo que los estados han tenido elevada autonomía de endeudamiento.

De la descripción de las principales características de las relaciones fiscales intergubernamentales en Brasil se desprende que los estados disponen de escasa capacidad de ajuste presupuestario, tanto por el lado del gasto como por el de los ingresos, en presencia de dificultades financieras. Además, la existencia de transferencias discrecionales y la concurrencia de la unión y los estados en la responsabilidad de determinadas políticas, dificulta la percepción por los votantes de las decisiones de cada nivel de gobierno, lo que puede desincentivar el ejercicio de la corresponsabilidad fiscal de los estados. Estas características, junto con la elevada autonomía de endeudamiento, han provocado que los estados brasileños tengan una restricción presupuestaria blanda.

Igual que en el caso de Argentina, a finales de los ochenta, como consecuencia de la crisis económica y de la hiperinflación, los estados brasileños aumentaron significativamente su nivel de endeudamiento para afrontar sus necesidades de gasto. A mitad de los noventa se vuelve a repetir este comportamiento, como consecuencia del “efecto Tequila”. Estos excesos presupuestarios fueron rescatados por la unión. En concreto, la unión asignó recursos adicionales a los estados como consecuencia de su elevado nivel de endeudamiento los años 1989, 1993 y 1997. Estos rescates han provocado que los estados tengan expectativas de rescate, por lo que la competencia por el crédito en el mercado de capital no ha disciplinado su comportamiento (Bevilaqua, 2000; Rodden, 2003b). Para mitigar estas expectativas, el año 2000 se prohibió, por ley, el rescate de los gobiernos subcentrales. No obstante, para que esta nueva normativa pueda modificar las expectativas de los estados y, así,

¹⁵ Attinasi concluye que durante el período 1986-2001 la influencia de los estados en el Senado es la principal causa por la que el gobierno central no ha podido controlar el nivel de endeudamiento de los estados brasileños.

disciplinar sus decisiones presupuestarias, es necesario que esta prohibición sea creíble, lo que normalmente requiere tiempo y la evidencia de que tras su aprobación, en presencia de dificultades financieras subcentrales, el gobierno de la unión no interviene aportando recursos adicionales.

3.8. India

Otro ejemplo de país en desarrollo donde los gobiernos subcentrales tienen una restricción presupuestaria blanda es la India. En este caso, como se argumenta a continuación, el diseño de las transferencias hace que los estados tengan expectativas de ser rescatados, hecho que desincentiva la disciplina presupuestaria de los gobiernos subcentrales.

La India tiene tres niveles de gobierno (central, estatal y local). La Constitución establece la distribución de responsabilidades de gasto entre el gobierno central y los estados, asignando en algunos casos autoridad exclusiva a uno de estos dos niveles de gobierno y en otros compartida entre ambos. Los estados tienen capacidad para delegar parte de sus responsabilidades de gasto a los gobiernos locales. En cuanto a la distribución de los impuestos, la Constitución asigna los de mayor capacidad recaudatoria al gobierno central. Esta distribución de responsabilidades genera un importante desequilibrio fiscal vertical. Para cubrirlo, existe una transferencia que se calcula, cada cinco años, como la diferencia entre los gastos y los ingresos propios de los estados (Rao, 1998). Además, existen otras dos tipologías de transferencias. En primer lugar, una transferencia cuyo objetivo es reducir la pobreza y la desigualdad en la renta. Aunque, a priori, su distribución se realiza en base a una fórmula con indicadores objetivos, en la práctica, la distribución final de esta transferencia niveladora responde a un proceso de negociación política (Arulampalam *et al.*, 2008¹⁶). En segundo lugar, transferencias condicionadas destinadas a financiar parte del coste de las políticas de gasto que implementan los estados sobre las que el gobierno central tiene capacidad legislativa.

El gobierno central dispone de elevada capacidad de control sobre el endeudamiento de los estados, ya que la Constitución especifica que todas las operaciones de endeudamiento de los estados deben ser aprobadas por el gobierno central. Además, el principal instrumento que utilizan los estados para endeudarse son préstamos que les asigna el gobierno central (Rao, 1999). Estos dos hechos implican que la autonomía de endeudamiento de los estados es baja.

La escasa capacidad de ajuste de que disponen los estados en presencia de dificultades financieras, consecuencia del elevado desequilibrio fiscal vertical, incentiva la intervención del gobierno central. No obstante, ésta no es la principal característica de las relaciones intergubernamentales que provoca que los estados indios tengan expectativas de ser rescatados, sino que es el diseño de las transferencias (Khemani, 2002). Por un lado, la transferencia que cubre el desequilibrio vertical comporta la asunción, por parte del gobierno central, de los déficits de los estados. Su fórmula de cálculo desincentiva el ejercicio de la escasa autonomía tributaria de los estados y estimula la implementación de políticas expansivas de gasto para obtener un mayor volumen de recursos del gobierno central y, además, da lugar a que los estados tengan expectativas de ser rescatados por el gobierno central. Estas características desincentivan la disciplina presupuestaria de los estados el año que se utiliza como base para calcular esta transferencia. Por otro lado, la discrecionalidad de la distribución de la transferencia de nivelación y, de la que financia parte de las políticas de gasto que prestan los estados sobre las que el gobierno central dispone de la capacidad legislativa, transferencias que se calculan anualmente, otorgan al gobierno central instrumentos presupuestarios adicionales para rescatar los estados, a la vez que puede incentivar que los estados hagan un uso estratégico de la deuda para conseguir recursos adicionales.

El mercado de capital no mitiga las expectativas de rescate que generan el diseño de las transferencias, ya que la capacidad de control de que dispone el gobierno central sobre la capacidad de endeudamiento de los estados ha sido interpretada por los acreedores como un seguro implícito por parte del gobierno central (Khemani, 2002; McCarten, 2003). Además, dado que el gobierno cen-

¹⁶ Arulampalam *et al.* (2008) muestran la importancia de los factores políticos en la asignación de las transferencias a los estados indios. En concreto evidencian que reciben más transferencias los estados que están políticamente alineados con el gobierno central y aquellos que no son un feudo de ningún partido político.



tral es el principal acreedor de los estados, éstos afrontan un tipo de interés uniforme independientemente de su situación financiera. Estas dos características hacen que no exista competencia por el crédito, mecanismo que podría fortalecer la restricción presupuestaria de los estados. De hecho, estas características son los principales factores explicativos de los elevados niveles de endeudamiento que presentan los estados indios desde mitad de la década de los ochenta, que van siempre acompañados de un aumento en el volumen de transferencias recibidas.

3.9. Hungría

La experiencia de Hungría es un ejemplo de un proceso de transición hacia una economía de mercado que ha generado un entorno institucional que disciplina las decisiones presupuestarias de los gobiernos subcentrales.

Hungría es un país unitario con tres niveles de gobierno (central, condados y municipios). En cuanto a la distribución de las responsabilidades de gasto, los gobiernos locales han tenido que asumir obligatoriamente determinadas políticas de gasto, entre las que destacan sanidad y educación, y pueden asumir voluntariamente otras. Los gobiernos locales disponen de autonomía tributaria sobre determinados impuestos (básicamente impuesto sobre la propiedad e impuesto sobre actividades económicas), pero éstos tienen escasa capacidad recaudatoria. Por este motivo, el grado de dependencia financiera de los gobiernos locales respecto al gobierno central es elevado (Ebbel *et al.*, 1999; World Bank, 1999a). Dentro de las transferencias se pueden diferenciar cinco categorías. En primer lugar, la participación en determinados impuestos centrales. En segundo lugar, una transferencia no condicionada que se asigna entre los gobiernos locales a través de una fórmula que considera, básicamente, las necesidades de gasto. En tercer lugar, transferencias condicionadas a financiar programas concretos de gasto. En cuarto lugar, transferencias destinadas a financiar inversiones públicas. En quinto lugar, transferencias para financiar los déficits de los gobiernos locales (Fox, 1998). Respecto a la autonomía de endeudamiento, cuando se inició el proceso de transición, no se estableció ninguna limitación sobre la capacidad de endeudamiento de los gobiernos locales. Sólo se aprobó por ley que los recursos que los gobiernos locales obtenían de la participación en los impuestos del gobierno central no podían ser utilizados para financiar la carga de la deuda.

De las características de las relaciones fiscales intergubernamentales se desprende que, la transferencia que financia los déficits de los gobiernos locales puede provocar que éstos tengan claras expectativas de ser rescatados en presencia de dificultades financieras. No obstante, es necesario matizar que esta transferencia no propicia un rescate automático, ya que para que un gobierno local la reciba es necesario que se den un conjunto de condiciones, siendo una de ellas que éste haga uso de su autonomía tributaria. Estas expectativas de rescate pueden desincentivar la disciplina presupuestaria de los gobiernos locales. De hecho, a mitad de la década de los noventa un gran número de gobiernos locales presentaron importantes dificultades financieras. Ante esta situación, el gobierno central decidió no intervenir, sino establecer nuevos límites sobre la capacidad de endeudamiento de los gobiernos locales con el objetivo de mitigar sus expectativas de rescate y, así, disciplinar sus decisiones presupuestarias (Wetzel y Papp, 2003).

En concreto, el año 1995 se aprobó una ley que establece que el stock de deuda a largo plazo no puede superar el 70 por 100 de los ingresos por recursos propios. Además, el año 1996 se aprobó una ley de bancarrota que determina un procedimiento claro a seguir por los acreedores en el caso que un gobierno local se declare insolvente (World Bank, 1999 b). Estas reformas han atenuado las expectativas de rescate de los gobiernos locales, lo que se ha reflejado en un comportamiento fiscal disciplinado.

3.10. Ucrania

En contraposición con la experiencia de Hungría, Ucrania es un ejemplo de un proceso de transición hacia una economía de mercado que no ha generado un entorno institucional que no incentiva la disciplina presupuestaria de los gobiernos subcentrales.

Ucrania es un país unitario con cuatro niveles de gobierno (central, regional, distritos y municipal). Las leyes que establecen la distribución de las responsabilidades de gasto entre los diferentes niveles de gobierno son ambiguas. No obstante, desde el inicio del período de transición, el gobierno central ha solicitado a los gobiernos subcentrales la asunción de la responsabilidad de determinadas políticas de gasto que anteriormente prestaban empresas públicas. En la actualidad, los gobiernos subcentrales ejecutan un elevado porcentaje del total de las políticas de gasto público, aunque en muchas de ellas el gobierno central continúa teniendo capacidad legislativa, por lo que la autonomía de gasto de los gobiernos subcentrales es escasa. Por el lado de los ingresos, los gobiernos subcentrales disponen de poca autonomía tributaria, ya que sus impuestos propios tienen escasa capacidad recaudatoria y la principal fuente de recursos es la participación en impuestos sobre los que el gobierno central dispone de plena capacidad legislativa, tanto sobre la base imponible como sobre el tipo impositivo. Por tanto, esta participación impositiva es una transferencia intergubernamental. Respecto a ésta, es necesario matizar que el porcentaje de participación no es el mismo para todos los gobiernos subcentrales y que el gobierno central no justifica este porcentaje a través de ningún criterio económico. Además, existen otras transferencias y ninguna de ellas se distribuye en función de una fórmula con criterios claros, objetivos y pre-establecidos. De hecho, la distribución de estas transferencias es *ad hoc* y plenamente discrecional (World Bank, 1999c; Thießen, 2004).

Los gobiernos subcentrales disponen de plena autonomía de endeudamiento, ya que no se ha establecido ningún límite sobre la deuda subcentral. El principal instrumento que éstos utilizan para endeudarse son créditos que otorga el gobierno central. Estos créditos sólo pueden ser utilizados para financiar déficits y su tipo de interés es nulo (DeAngelines, 1998).

De la descripción de las características de las relaciones fiscales intergubernamentales se desprende que, en primer lugar, la no clara distribución de responsabilidades es un factor que puede debilitar la restricción presupuestaria de los gobiernos subcentrales, ya que dificulta la percepción por los ciudadanos del nivel de gobierno responsable de las dificultades financieras. En segundo lugar, la escasa autonomía fiscal de que disponen los gobiernos subcentrales puede incentivar la intervención del gobierno central en presencia de dificultades financieras. En tercer lugar, la discrecionalidad de las transferencias permite que el gobierno central pueda asignar recursos adicionales a los gobiernos subcentrales que presentan dificultades financieras. Estas tres características pueden dar lugar, y en la práctica han dado, a que los gobiernos subcentrales en Ucrania tengan expectativas de ser rescatados y tengan una restricción presupuestaria blanda. De hecho, se observa que desde que se inició el proceso de transición, los gobiernos subcentrales presentan políticas expansivas de gasto que se han traducido, más que en elevados niveles de endeudamiento, en importantes atrasos en sus pagos que han acabado siendo asumidos (*i. e.* rescatados) por el gobierno central (O'Connell y Wetzel, 2003).

En ausencia de límites sobre la capacidad de endeudamiento, la falta de madurez del mercado de capital y la disponibilidad de créditos asignados por el gobierno central a un tipo de interés nulo, independientemente de la situación financiera de los gobiernos subcentrales, no ha permitido que el mercado de capital discipline las decisiones presupuestarias de los gobiernos subcentrales.

4. CONCLUSIONES DE LA EXPERIENCIA COMPARADA Y LECCIONES PARA ESPAÑA

El análisis de casos realizado aporta evidencia empírica de que en presencia de descentralización, bajo determinadas características del entorno institucional, los gobiernos subcentrales pueden tener comportamientos fiscales disciplinados, es decir, restricciones presupuestarias fuertes. En el Cuadro 1 y el Cuadro 2 se resumen las principales características del entorno institucional de cada país analizado, así como su efecto sobre el comportamiento del gobierno central en presencia de dificultades financieras subcentrales, y las consecuencias de la decisión del gobierno central sobre el comportamiento de los gobiernos subcentrales. Este análisis muestra que son diversas las combina-



ciones de estas características las que fortalecen la restricción presupuestaria de los gobiernos subcentrales. En concreto, de los casos analizados se desprenden tres posibles entornos institucionales:

- En EEUU el elevado grado de autonomía tributaria de que disponen los gobiernos subcentrales, las restricciones de presupuesto equilibrado, la competencia por el crédito, la ley de bancarrota, la no existencia de mecanismos de nivelación y el hecho que el gobierno federal no haya rescatado a los gobiernos estatales en el pasado (excepto en una situación puntual) han disciplinado las decisiones presupuestarias de los estados.
- En Canadá, por un lado, en el caso de las provincias, su elevado grado de autonomía tributaria, la competencia por el crédito en el mercado de capital y la no existencia de rescates en el pasado han disciplinado sus decisiones presupuestarias, pese a la existencia de un mecanismo de nivelación de la capacidad fiscal. Por otro lado, en el caso de los municipios, su disciplina es consecuencia de un estricto control jerárquico por parte de las provincias.
- En Hungría, el establecimiento de límites sobre la capacidad de endeudamiento de los gobiernos subcentrales y el hecho que el gobierno central no haya rescatado a los gobiernos subcentrales en el pasado han incentivado la disciplina presupuestaria de los gobiernos subcentrales, pese a su reducida autonomía tributaria y a la existencia de una transferencia que cubre los déficits subcentrales.

CUADRO 1

DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y DISCIPLINA PRESUPUESTARIA DE LOS GOBIERNOS SUBCENTRALES: EXPERIENCIA COMPARADA DE PAÍSES DESARROLLADOS DESCENTRALIZADOS

	EEUU (estados)	Canadá (provincias)	Alemania (regiones)	Italia (regiones)	Suecia (municipios)
Autonomía fiscal					
– Corresponsabilidad fiscal - Desequilibrio fiscal vertical - Autonomía tributaria - Transferencias ⁽¹⁾	Pequeño Alta No nivelación	Pequeño Alta Nivelación pero bien diseñada	Elevado Baja Nivelación + asimétricas	Elevado Baja Distribución discrecional	Pequeño Alta Nivelación + rescate
– Autonomía de gasto ⁽²⁾	Alta	Alta	Baja (concurren)	Baja (concurren)	Media (concurren)
– Autonomía endeudamiento	Presupuesto equilibrado + ley bancarrota	Algunas presupuesto equilibrado	Límites fijados por länder sobre uso		No límites pero prohibición constitución crisis subc.
Visualización responsabilidades	Alta	Alta	Baja	Baja	Alta
Mecanismos de mercado ⁽³⁾	Comp. crédito	Comp. crédito	No comp. crédito	No comp. crédito	Comp. crédito
Rescates	No ⁽⁴⁾	No	Sí ⁽⁵⁾	Sí	Sí
Restricción presupuestaria subcentral fuerte	Sí	Sí	No	No	No

(1) Nivelación: transferencia que se distribuye con el objetivo de conseguir la equidad horizontal; rescate: transferencias que se asigna como consecuencia del nivel de endeudamiento subcentral.

(2) Concurren: más de un nivel de gobierno es responsable de la provisión de un bien o servicio público.

(3) Comp. crédito: existe competencia por el crédito.

(4) Excepto Washington DC y Candem.

(5) Sólo las regiones de Bremen y Saalard.

CUADRO 2

DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y DISCIPLINA PRESUPUESTARIA DE LOS GOBIERNOS SUBCENTRALES: EXPERIENCIA COMPARADA DE PAÍSES EN DESARROLLO Y EN TRANSICIÓN

	Argentina (provincias)	Brasil (estados)	India (estados)	Hungría (local)	Ucrania (local)
Autonomía fiscal					
– Corresponsabilidad fiscal - Desequilibrio fiscal vertical - Autonomía tributaria - Transferencias ⁽¹⁾	Elevado Baja Distribución discrecional	Elevado Baja Distribución discrecional	Elevado Baja Gastos – ingresos	Elevado Baja Gastos – ingresos; pero cond. ejercicio aut. tribut.	Elevado Baja Distribución discrecional
– Autonomía de gasto ⁽²⁾	Baja (concurren)	Baja (concurren)	Baja (concurren)	Baja (concurren)	Baja (concurren)
– Autonomía endeudamiento	No límites	Límites pero discrecional	Debe ser aprobada por gobierno central	Límite cantidad + ley bancarrota	No límites
Visualización responsabilidades	Baja	Baja	Baja	Baja	Baja
Mecanismos de mercado ⁽³⁾	Comp. crédito	Comp. crédito	No comp. crédito	No comp. crédito	No comp. crédito
Rescates	Sí	Sí	Sí	No	Sí
Restricción presupuestaria subcentral fuerte	No	No	No	Sí	No

(1) Gastos – ingresos: transferencia que se determina como la diferencia entre los gastos y los ingresos de los gobiernos subcentrales.

(2) Concurren: más de un nivel de gobierno es responsable de la provisión de un bien o servicio público.

(3) Comp. crédito: existe competencia por el crédito.

De este análisis se desprende, también, que no existen características del entorno institucional que por sí solas sean suficientes para garantizar la disciplina presupuestaria de los gobiernos subcentrales. Así, por ejemplo, aunque, en principio, un elevado grado de autonomía fiscal implica que los gobiernos subcentrales disponen de los instrumentos necesarios para ajustarse en presencia de dificultades financieras, por lo que el gobierno central no debería intervenir, en la práctica se observa que sí que interviene. Este es el caso de Suecia, donde el gobierno central justifica su rescate para garantizar el principio de nivel de vida similar para todos los ciudadanos.

No obstante, de la experiencia comparada sí que se puede identificar tres características del entorno institucional que pueden mejorar el proceso de rendición de cuentas y fortalecer los mecanismos de mercado, y por tanto, disciplinar las decisiones presupuestarias de los gobiernos subcentrales. La primera característica es que los gobiernos subcentrales deben tener asignados suficientes ingresos para hacer frente a sus necesidades de gasto, así como autonomía fiscal para poder ajustarlos a los diferentes escenarios. La segunda característica es el diseño de las transferencias intergubernamentales. Su distribución no debe ser discrecional, sino basada en una fórmula clara, explícita y no manipulable, de manera que no genere expectativas de recibir transferencias adicionales en situaciones de dificultades financieras. La tercera característica es establecer una clara división de responsabilidades para que los votantes puedan discernir entre las responsabilidades del gobierno central y de los subcentrales.

Otra conclusión que se deriva de este análisis de casos es la importancia de la experiencia previa de rescate en la formación de expectativas de los gobiernos subcentrales. En concreto, se observa que, bajo diferentes entornos institucionales, en los casos en los que el gobierno central no ha rescatado en el pasado a los gobiernos subcentrales con dificultades financieras, los gobiernos

subcentrales presentan restricciones presupuestarias fuertes, es decir, un comportamiento fiscal disciplinado. Esta es la característica común que presentan los tres casos analizados donde, en presencia de descentralización, los gobiernos subcentrales presentan un comportamiento fiscal disciplinado.

En base a la experiencia comparada podemos concluir que, en el caso de España, son diversas las características del entorno institucional que regula la relación entre el gobierno central y las CCAA que pueden incentivar a que el gobierno central rescate los excesos presupuestarios autonómicos, lo que puede motivar que éstas tengan restricciones presupuestarias blandas. En primer lugar, el diseño de las transferencias. Aunque la transferencia más importante en términos cuantitativos, el Fondo de Suficiencia previo Participación en los Ingresos del Estado, su distribución se realiza a través de una fórmula, ésta es el resultado de un proceso de negociación política que puede encubrir cierta discrecionalidad¹⁷. Además de la fórmula de distribución, se establecen también reglas de modulación y garantías financieras que aumentan la discrecionalidad de la distribución de este recurso. Esta transferencia ha sido el instrumento que se ha utilizado para garantizar la solidaridad, aunque la Constitución dotaba al FCI de esta función. Estas características provocan que esta transferencia pueda ser utilizada para rescatar los excesos presupuestarios autonómicos.

Una segunda característica que puede incentivar la intervención del gobierno central en presencia de excesos presupuestarios autonómicos es la capacidad de ajuste de las CCAA. La autonomía fiscal de las CCAA es reducida, especialmente hasta la última reforma del sistema de financiación en el 2001, por lo que en presencia de un exceso presupuestario debido a un factor exógeno, el uso de su autonomía tributaria puede no ser suficiente para ajustar el presupuesto.

Un tercer argumento que puede inducir al gobierno central a rescatar a las CCAA es que éstas son responsables de proveer servicios públicos que son considerados básicos por el gobierno central: sanidad y educación¹⁸. Además son servicios públicos que no están totalmente descentralizados, sino que concurren el gobierno central y los autonómicos en la capacidad para tomar decisiones en la provisión de las políticas sanitarias y/o educativas. Por tanto, la no clara visualización de la distribución de competencias puede también motivar rescates presupuestarios autonómicos.

Existen otros dos factores que pueden justificar el rescate por parte del gobierno central de un exceso presupuestario de una CA que haya asumido la competencia de sanidad y/o educación. En primer lugar, se trata de servicios con demandas elásticas y de políticas sujetas a fuertes tendencias estructurales expansivas. Estas características no están contempladas en el sistema de transferencias, por lo que en presencia de un *shock* cuantitativamente importante (*e. g.* un incremento sustancial de la inmigración o de la renta), este incremento de las necesidades de gasto no se traduce en un aumento en las transferencias recibidas, lo que puede generar un exceso presupuestario autonómico. En esta situación, el gobierno central puede tener incentivos a rescatar este exceso presupuestario que es consecuencia de factores exógenos a las decisiones de los gobiernos autonómicos. En segundo lugar, puede ser que en el momento que se traspasaron estas competencias se subvalorase su necesidad de financiación. Es decir, puede ser que el coste efectivo, al considerar sólo lo que el Estado estaba haciendo en ese momento, subvalorase el coste real de la prestación de este servicio. En caso de ser así, esta deficiencia se perpetúa en los siguientes sistemas de financiación, ya que su punto de partida es el coste efectivo. En este caso, el gobierno central puede tener incentivos a intervenir en presencia de excesos presupuestarios autonómicos motivados por la asunción de estas competencias, ya que no son consecuencia del comportamiento de los gobiernos autonómicos.

En cuarto lugar, la existencia de límites sobre la capacidad de endeudamiento de las CCAA también puede incentivar al gobierno central a rescatar los excesos presupuestarios subcentra-

¹⁷ Es necesario matizar que esta regla de distribución fue el resultado de un ejercicio de programación lineal, cuyo objetivo era mantener la estructura de gasto que se derivaba del coste efectivo, con la restricción de que ninguna CA perdiera recursos (*i. e.* neutralidad financiera) y que minimizase el coste para el gobierno central (Monasterio, 2002).

¹⁸ De hecho, el artículo 15 de la LOFCA establece el compromiso del Estado de garantizar un nivel mínimo de prestación de los servicios públicos fundamentales asumidos por las CCAA. Además, en el último Acuerdo de financiación autonómica se establecen las "asignaciones de nivelación", que es una transferencia del gobierno central cuyo objetivo es garantizar un nivel mínimo en todo el territorio de la prestación de los servicios públicos fundamentales: sanidad y educación (art. 68 del Título V de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía).

les. El artículo 14 de la LOFCA establece unos límites sobre la capacidad de endeudamiento de las CCAA. El año 1992 con el objetivo de cumplir con los criterios del Tratado de la Unión Europea de 1991, se aprobaron los Escenarios de Consolidación Presupuestaria, que establecen nuevos límites sobre la deuda pública de las CCAA. El año 2001, con el objetivo de cumplir los criterios fijados en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, se aprueba la Ley de Estabilidad Presupuestaria. Esta ley limita taxativamente la capacidad de endeudamiento de las CCAA, ya que en su artículo 3. 2 establece que éstas sólo pueden presentar equilibrio presupuestario o superávit, por lo que se conoce como la “ley del déficit cero”¹⁹. Dado que el gobierno central no dispone de mecanismos para obligar el cumplimiento de estos límites, el efecto de este instrumento de control jerárquico sobre la disciplina presupuestaria de los gobiernos autonómicos puede llegar a ser el contrario al deseado (von Hagen, 1991). Es decir, podría incentivar comportamientos oportunistas, si las CCAA tuviesen expectativas de recibir recursos adicionales en presencia de excesos presupuestarios. El motivo es que, dado el interés del gobierno central por garantizar el cumplimiento de estos límites, el incentivo del gobierno central a rescatar el exceso presupuestario de una CA podría ser mayor cuando existen estos límites que cuando no existen.

Existe evidencia empírica que demuestra que, durante el período 1986-2001, el gobierno central ha rescatado a las CCAA (Sorribas-Navarro, 2005). El gobierno central ha asignado transferencias adicionales a las CCAA como consecuencia de su nivel de endeudamiento. Estos rescates se han producido tanto haciendo uso de las transferencias discrecionales como de las no discrecionales. Los rescates han sido de mayor magnitud para aquellas CCAA que habían asumido la competencia de sanidad. El establecimiento de límites sobre la capacidad de endeudamiento ha incentivado la intervención del gobierno central²⁰.

Por tanto, existe evidencia que el actual entorno institucional que regula las relaciones intergubernamentales entre el gobierno central y las CCAA incentiva la intervención del gobierno central en presencia de excesos presupuestarios autonómicos. En base a la experiencia comparada las posibles reformas a introducir en este entorno para no incentivar los rescates presupuestarios deberían ir dirigidas, en primer lugar, a aumentar el grado de no discrecionalidad de la distribución de las transferencias. En segundo lugar, a aumentar la autonomía fiscal de las CCAA. En tercer lugar, a mejorar la visualización de la distribución de responsabilidades entre los niveles de gobierno. En cuarto lugar, a diseñar los límites sobre la capacidad de endeudamiento de manera que incentiven su cumplimiento.

¹⁹ Ley reformada el año 2006 con el objetivo de adaptar la política presupuestaria al ciclo económico con la finalidad de suavizarlo. Esta ley permite que tengan déficit aquellas administraciones que presenten una tasa de crecimiento inferior a la tasa de variación del PIB nacional real. No obstante, la Ley limita que para el conjunto de CCAA el déficit no puede ser superior al 0,75 por 100 del PIB nacional.

²⁰ Este resultado muestra la importancia del correcto diseño de los límites sobre la capacidad de endeudamiento.

BIBLIOGRAFÍA

- AIZENMAN, J. (1998): "Fiscal Discipline in a Union" en *The Political Economy of Reform*, MIT Press, Boston.
- ALESINA, A., y BAYOUMI, T. (1996): "The Costs and Benefits of Fiscal Rules: Evidence from U.S. States", *NBER Working Papers* 5614, Cambridge.
- AMBORSKI, D. (1998): *Review of the Regulatory Environment of Municipal Capital Borrowing*, ICURR Press, Toronto.
- ARULAMPALAM, W.; DASGUPTA, S.; DHILLON, A., y DUTTA, B. (2008): "Electoral Goals and Centre-State Transfers in India", *Journal of Development Economics*, en prensa.
- ATTINASI, M. G. (2005): "Fiscal Discipline in Decentralised Countries: Empirical Evidence from the Brazilian States", mimeo, trabajo presentado en *Workshop on Fiscal Federalisms*, Barcelona.
- BESFAMILLE, M., y LOCKWOOD, B. (2007): "Bailouts in Federations: is a Hard Budget Constraint Always Best?", *International Economic Review*, en prensa.
- BEVILAQUA, A. (2000): "State Government Bailouts in Brazil", *Working Paper*, Catholic University of Rio de Janeiro.
- BIRD, R. (2000): "Fiscal decentralization and competitive governments" en *Competition and structure: the political economy of collective decisions*, Cambridge University Press, Cambridge.
- BIRD, R., y TASSONYI, A. (2003): "Constraining Fiscal Behaviour in Canada: Different Approaches, Similar Results?" en *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, MIT Press, Cambridge.
- BIRD, R. M. (1999): *Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America: Policy Design and Policy Outcomes*, Inter-American Development Bank, Washington, D. C.
- BIRD, R. M., y CHEN, D. (1998): "Federal Finance and Fiscal Federalism: Two worlds of Canadian Public Finance", *Canadian Public Administration*, 41, 51-74.
- BOADWAY, R., y WATTS, R. L. (2002): "Fiscal Federalism in Canada", *Working Paper* Queen's University.
- BOADWAY, R. W. (2002): *Revisiting Equalization Again: RTS vs. Macro Approaches*.
- BOHN, H., y INMAN, R. P. (1996): "Balanced Budget Rules and Public Deficits: Evidence from the U.S. States", *NBER Working Papers* 5533, Cambridge.
- BOOTHE, P. (1995): *The Growth of Government Spending in Alberta*, Toronto: Canadian Tax Foundation.
- BORDIGNON, M. (2004): "Fiscal decentralization: how to achieve a hard budget constraint", trabajo presentado en *Fiscal Surveillance in EMU: New Issues and Challenges*, Comisión Europea, Bruselas.
- BORDIGNON, M.; MAPELLI, V., y TURATI, G. (2002): "Fiscal Federalism and National Health Service in the Italian System of Governments" en *Monitoring Italy*, ISAE, Roma.
- BORDIGNON, M., y TURATI, G. (2005): "Bailing out expectations and health expenditure in Italy: an empirical approach", mimeo, Catholic University of Milan, Milan.
- BUETTNER, T. (2003): "Municipal Fiscal Adjustment in Germany", mimeo, Center for European Economic Research (ZEW) y Mannheim University.

- CARLSEN, F. (1998): "Central Regulation of Local Authorities", *Public Finance Review*, 26 (4): 304-326.
- CASTELLS, A. (1988): *Hacienda Autonómica. Una perspectiva de Federalismo Fiscal*. ed. Ariel, Barcelona.
- DEANGELINES, M. (1998): *The Legal and Regulatory Framework for Ukrainian Subnational Borrowing*, World Bank.
- DICKOVICK, J. (2003): "Beyond Decentralization: Intergovernmental Relations in Brazil and South Africa", trabajo presentado en *The annual meeting of the American Political Science Association*, Philadelphia, PA.
- DILLINGER, W.; PERRY, G., y WEBB, S. B. (1999): *Macroeconomic Management in Decentralized Democracies: The Quest for Hard Budget Constraint in Latin America*, World Bank, Washington, D. C.
- EBEL, R.; VARFALAVI, D. I., y VARGA, S. (1999): *Sorting Out Intergovernmental Roles and Responsibilities in the Hungarian Transition*, World Bank.
- ENGLISH, W. (1996): "Understanding the Costs of sovereign Default: American State Debts in the 1840s", *American Economic Review*, 86, 259-275.
- ESTELLER MORÉ, A.; SOLÉ OLLÉ, A., y SORRIBAS NAVARRO, P. (2004): "Fiscal adjustment to exogenous shocks: Evidence from Spanish municipalities", mimeo, Universitat de Barcelona.
- ESTELLER MORÉ, A., y SOLÉ OLLÉ, A. (2004): "Estabilidad presupuestaria y financiación autonómica", *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, en *Monográfico sobre Estabilidad Presupuestaria y Transparencia*, 173-201.
- FELD, L., y GOODSPEED, T. J. (2005): "Discretionary grants and soft budget constraints in Switzerland", mimeo, University of Marburg and Hunter College, New York.
- FELD, L., y VON HAGEN, J. (2007): "Federal Republic of Germany" en *The Practice of Fiscal Federalism*, McGill-Queen's University Press, Montreal, Quebec, Canada.
- FOX, W. (1998): *Intergovernmental Finance in Hungary: Summary and Evaluation*, World Bank.
- GARCIA-MILÀ, T.; GOODSPEED, T., y MCGUIRE, T. (2001): "Fiscal decentralization policies and subnational government debt in evolving federations", mimeo, Universitat Pompeu Fabra.
- GIARDA, D. P. (2001): "Fiscal Federalism in the Italian Constitution: The Aftermath of the October 7th Referendum", Milano, Università Cattolica del S. Cuore, *Quaderni dell'Istituto di Economia e Finanza*, n. 43.
- GOODSPEED, T. J. (2002): "Bailouts in a Federation", *International Tax and Public Finance*, 9 (4), 409-421.
- HEPPKE-FALK, K. H., y WOLFF, G. B. (2007): "Moral hazard an bail-out in fiscal federations: evidence for the German Länder", *Deutsche Bundesbank Discussion Paper* 07/2007.
- INMAN, R. (2003): "Transfers and Bailouts: Enforcing Local Fiscal Discipline with Lessons from US Federalism" en *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, MIT Press, Cambridge.
- JOHANSSON, E. (2003): "Intergovernmental grants as a tactical instrument: empirical evidence from Swedish municipalities", *Journal of Public Economics*, 87 (5-6), 883-915.
- KHEMANI, S. (2002): "Federal Politics and Budget Deficits: Evidence from the States of India", World Bank, *Working Paper*, n. 2915.
- KORNAI, J.; MASKIN, E., y ROLAND, G. (2003): "Understanding the soft budget constraint", *Journal of Economic Literature* 41 (4), 1095-1136.
- LAGO-PEÑAS, S. (2005): "Evolving federations and regional public déficits: testing the bailout hypothesis in the Spanish case", *Environment and Planning C: Government and Policy* 23, 437-453.
- MCCARTEN, W. J. (2003): "The Challenge of Fiscal Discipline in the Indian States" en *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, MIT Press, Cambridge.
- MCLEAN, I. (2003): "Fiscal Federalism in Canada", Nuffield College Politics, *Working Paper* 2003-W17, University of Oxford.

- MIKESELL, J. L. (2002): "Subnational government bankruptcy, default and fiscal crisis in the United States", *International Studies Program Working Paper Series* 0221, International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta.
- MONASTERIO, C. (1992): "Corresponsabilidad fiscal: problemas de medición y elección de instrumentos", *Hacienda Pública Española*, Monográfico 1/92, 27-34.
- MORA, M., y VARSANO, R. (2000): "Fiscal Decentralization and Subnational Fiscal Autonomy in Brazil: Some Facts in the Nineties", mimeo, IPEA, Rio de Janeiro.
- MUELLER, D., y UDDHAMMAR, E. (2003): "Fiscal Federalism in Sweden" en *Fiscal Federalism in Unitary States*, Klüwer Academic Press.
- NICOLINI, J. P.; POSADAS, J.; SANGUINETTI, P.; SANGUINETTI, M., y TOMMASI, M. (2002): "Decentralization, Fiscal Discipline in Subcentral Governments, and the Bailout Problem: The Argentine Case", Intramerican Development Bank, *Working Paper*.
- O'CONNELL, S., y WETZEL, D. (2003): "Systemic Soft Budget Constraint in Ukraine" en *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, MIT Press, Cambridge.
- PETTERSSON-LIDBOM, P. (2007) "Dynamic Commitment and the Soft Budget Constraint: An Empirical Test" mimeo, Stockholm University.
- PISAURO (2001): "Intergovernmental relations and fiscal discipline: Between commons and soft budget constraints", *IMF Working Paper* 01/65, International Monetary Fund, Washington D. C.
- POTERBA, J. M. (1996): "Budget institutions and fiscal policy in the United States", *American Economic Review*, 86 (2), 395-400.
- (1994): "State response to fiscal crises: the effects of budgetary institutions and politics", *Journal of Political Economy*, 102 (4), 799-821.
- RAO, M. G. (1998): "India: Intergovernmental Fiscal Relations in a Planned Economy" en *Fiscal Decentralization in Developing Countries*, Cambridge: Cambridge University Press.
- (1999): "Role of Sub-national government in the Process of Fiscal Reform in India" en *Economic Liberalization in South Asia*, New Delhi: Macmillan.
- REZK, E. (1998): "Argentina: Fiscal federalism and decentralization" en BIRD, R., y VAILLANCOURT, F. (1998): "Fiscal decentralization in developing countries", *Trade and Development series*, Cambridge University Press: Cambridge, New York and Melbourne.
- RODDEN, J. (2000): "Breaking the Golden Rule: Fiscal Behaviour with Rational Bailout Expectations in German States", mimeo, MIT, Cambridge.
- (2001): "And the Last Shall Be First: The Political Economy of Federalism and Deficits in Germany", mimeo, MIT, Cambridge.
- (2003 a): "Reviving Leviathan: Fiscal federalism and the growth of the government", *International Organization*, 57 (4), 695-729.
- (2003 b): "Federalism and Bailouts in Brazil" en *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, MIT Press, Cambridge.
- RODDEN, J.; ESKENLAND, G. S., y LITVACK, J. (2003): *Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, MIT Press, Cambridge.
- SANGUINETTI, P., y TOMASSI, M. (2002): "Intergovernmental transfers and fiscal behavior: insurance versus aggregate discipline", *Journal of International Economics* 62 (1), 149-170.
- (2004): "Intergovernmental transfers and fiscal behaviour insurance versus aggregate discipline", *Journal of International Economics*, 62 (1), 149-170.
- SEITZ, H. (1999): "Subnational Government Bailouts in Germany", Center for European Integration Studies, *Working Paper* B20.
- SORRIBAS-NAVARRO, P. (2005): *Efectos de la descentralización fiscal sobre la disciplina presupuestaria de los gobiernos subcentrales*. Tesis Doctoral, Universitat Autònoma de Barcelona.

- SPAHN, P. B., y FÖTTINGER, W. (1997): "Germany" en Teresa Ter-Minassian, ed., *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- STEIN, E. (1999): "Fiscal decentralization and government size in Latin America", *Journal of Applied Economics* 2 (2), 357-391.
- THIEBEN, U. (2004): "Fiscal Federalism in Transition: Evidence from Ukraine", *Economics of Planning* 37, 1-23.
- THOMAS, C. (2003): *Budget deficits in a fiscal federation: The role of Central government commitment*. Tesina CEMFI No 0309. Madrid.
- VALLÉS GIMÉNEZ, J. y ZÁRATE MARCO, A. (2006): "Una aproximación a los posibles efectos de la estabilidad presupuestaria sobre el gasto municipal de capital", *Investigaciones Económicas* 30(3), 465-502.
- VON HAGEN, J. (1991): "A note on the empirical effectiveness of formal fiscal restraints", *Journal of Public Economics*, 44 (2), 199-210.
- VON HAGEN, J., y EICHENGREEN, B. (1996): "Federalism, fiscal restraints and European Monetary Union", *American Economic Review*, 86 (2), 134-138.
- VON HAGEN, J., y DAHLBERG, M. (2004): "Swedish local government: Is there a bailout problem?" en *Fiscal Federalism in Unitary States*, Kluwer Academic Publishers, London.
- VON HAGEN, J.; BORDIGNON, M.; DAHLBERG, M.; GREWAL, B. S.; PETERSON, P., y SEITZ, H. (2000): "Subnational Government Bailouts in OECD Countries: Four Case Studies", InterAmerican Development Bank Research Network, *Working Paper* R-399.
- WATTS, R., y VIGNEAULT, M. (2000): "Fiscal Federalisms in the United States", mimeo, Institute for the Economy in Transition.
- WEBB, S. (2003): "Argentina: Hardening the Provincial Budget Constraint" en *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, MIT Press, Cambridge.
- WETZEL, D., y PAPP, A. (2003): "Strengthening Hard Budget Constraints in Hungary" en *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, MIT Press, Cambridge.
- WILDASIN, D. E. (1997): "Externalities and Bailouts. Hard and Soft Budget Constraints in Intergovernmental Fiscal Relations", *Working Papers-Macroeconomics and Growth Stabilization, Monetary/Fiscal Policy* 1843, World Bank, Washington D. C.
- (2004): "The institutions of federalism: toward an analytical approach", *National Tax Journal*, 57 (2), 247-274.
- WORLD BANK (1999 a): "Intergovernmental Finance in Hungary: Continuous Progress, Continuous Change and Options for Reform", *Subnational development program*.
- (1999 b): "Developing a Competitive Sub-National Finance Market in Hungary; Policy Issues and Challenges", *Subnational development program*.
- (1999 c): "Intergovernmental Finance in Ukraine: An Agenda for Reform", *Subnational development program*.

**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.^a 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.^a 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.
Autores: M.^a 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 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 Ochaita.
- 23/02 Instrumentos de asistencia mutua en materia de intercambios de información (Impuestos Directos e IVA).
Autora: M.^a 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.
- 10/03 Propuestas de introducción de técnicas de simplificación en el procedimiento sancionador tributario.
Autora: Ana María Juan Lozano.
- 11/03 La imposición propia como ingreso de la Hacienda autonómica en España.
Autores: Diego Gómez Díaz y Alfredo Iglesias Suárez.
- 12/03 Quince años de modelo dual de IRPF: Experiencias y efectos.
Autor: Fidel Picos Sánchez.
- 13/03 La medición del grado de discrecionalidad de las decisiones presupuestarias de las Comunidades Autónomas.
Autor: Ramón Barberán Ortí.
- 14/03 Aspectos más destacados de las Administraciones Tributarias avanzadas.
Autor: Fernando Díaz Yubero.
- 15/03 La fiscalidad del ahorro en la Unión Europea: entre la armonización fiscal y la competencia de los sistemas tributarios nacionales.
Autores: Santiago Álvarez García, María Luisa Fernández de Soto Blass y Ana Isabel González González.
- 16/03 Análisis estadístico de la litigiosidad en los Tribunales de Justicia. Jurisdicción contencioso-administrativa (período 1990/2000).
Autores: Eva Andrés Aucejo y Vicente Royuela Mora.
- 17/03 Incentivos fiscales a la investigación, desarrollo e innovación.
Autora: Paloma Tobes Portillo.
- 18/03 Modelo de Código Tributario Ambiental para América Latina.
Directores: Miguel Buñuel González y Pedro M. Herrera Molina.
- 19/03 Régimen fiscal de la sociedad europea.
Autores: Juan López Rodríguez y Pedro M. Herrera Molina.
- 20/03 Reflexiones en torno al debate del impacto económico de la regulación y los procesos institucionales para su reforma.
Autores: Anabel Zárate Marco y Jaime Vallés Giménez.
- 21/03 La medición de la equidad en la implementación de los sistemas impositivos.
Autores: Marta Pascual y José María Sarabia.
- 22/03 Análisis estadístico de la litigiosidad experimentada en el Tribunal Económico Administrativo Regional de Cataluña (1990-2000).
Autores: Eva Andrés Aucejo y Vicente Royuela Mora.

- 23/03 Incidencias de las NIIF en el ámbito de la contabilidad pública.
Autor: José Antonio Monzó Torrecillas.
- 24/03 El régimen de atribución de rentas tras la última reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
Autor: Domingo Carbajo Vasco.
- 25/03 Los grupos de empresas en España. Aspectos fiscales y estadísticos.
Autores: María Antonia Truyols Martí y Luis Esteban Barbado Miguel.
- 26/03 Metodología del Derecho Tributario.
Autor: Pedro Manuel Herrera Molina.
- 27/03 Estado actual y perspectivas de la tributación de los beneficios de las empresas en el marco de las iniciativas de la Comisión de la Unión Europea.
Autor: Eduardo Sanz Gadea.
- 28/03 Créditos iniciales y gastos de la Administración General del Estado. Indicadores de credibilidad y eficacia (1988-2001).
Autores: Ana Fuentes y Carmen Marcos.
- 29/03 La Base Imponible. Concepto y determinación de la Base Imponible. Bienes y derechos no contabilizados o no declarados: presunción de obtención de rentas. Revalorizaciones contables voluntarias. (Arts. 10, 140, 141 y 148 de la LIS.)
Autor: Alfonso Gota Losada.
- 30/03 La productividad en la Unión Europea, 1977-2002.
Autores: José Villaverde Castro y Blanca Sánchez-Robles.

2004

- 1/04 Estudio comparativo de los convenios suscritos por España respecto al Convenio Modelo de la OCDE.
Autor: Tomás Sánchez Fernández.
- 2/04 Hacienda Pública: enfoques y contenidos.
Autor: Santiago Álvarez García.
- 3/04 Los instrumentos de solidaridad interterritorial en el marco de la revisión de la política regional europea. Análisis de su actuación y propuestas de reforma.
Autor: Alfonso Utrilla de la Hoz.
- 4/04 Política fiscal en la Unión Europea: antecedentes, situación actual y planteamientos de futuro.
Autores: M.^a del Pilar Blanco Corral y Alfredo Iglesias Suárez.
- 5/04 El defensor del contribuyente, un estudio de derecho comparado: Italia y EEUU.
Autores: Eva Andrés Aucejo y José Andrés Rozas Valdés.
- 6/04 El Impuesto Especial sobre los Hidrocarburos y el Medio Ambiente.
Autor: Javier Rodríguez Luengo.
- 7/04 Gestión pública: organización de los tribunales y del despacho judicial.
Autor: Francisco J. Fernández Cabanillas.
- 8/04 Una aproximación al contenido de los conceptos de discriminación y restricción en el Derecho Comunitario.
Autora: Gabriela González García.
- 9/04 Los determinantes de la inmigración internacional en España: evidencia empírica 1991-1999.
Autor: Iván Moreno Torres.
- 10/04 Ética fiscal.
Coord.: Santiago Álvarez García y Pedro M. Herrera Molina.
- 11/04 Las normas antiparaiso fiscal españolas y su compatibilidad con el Derecho Comunitario: el caso específico de Malta y Chipre tras la adhesión a la Unión Europea.
Autores: José Manuel Calderón Carrero y Adolfo Martín Jiménez.
- 12/04 La articulación de la participación española en los organismos multilaterales de desarrollo con las políticas de comercio exterior.
Autor: Ángel Esteban Paul.
- 13/04 Tributación internacional de profesores y estudiantes.
Autor: Emilio Aguas Alcalde.
- 14/04 La convergencia entre contabilidad financiera pública y contabilidad nacional: una aproximación teórica con especial referencia a los criterios de valoración.
Autor: Manuel Pedro Rodríguez Bolívar.
- 15/04 Situación actual y perspectivas de futuro de los impuestos directos de la Unión Europea.
Autores: Juan José Rubio Guerrero y Begoña Barroso Castillo.
- 16/04 La ética en el diseño y aplicación de los sistemas tributarios.
Coord.: Santiago Álvarez García y Pedro M. Herrera Molina.
- 17/04 El sector público y la inversión en vivienda: la deducción por inversión en vivienda habitual en España.
Autores: Francisco Adame Martínez, José Ignacio Castillo Manzano y Lourdes López Valpuesta.
- 18/04 Discriminación fiscal de la familia a través del IRPF. Incidencia de la diversidad territorial en la desigualdad de tratamiento.
Autora: M. Carmen Moreno Moreno
- 19/04 Las aglomeraciones urbanas desde la perspectiva de la Hacienda Pública.
Autora: María Cadaval Sampedro.
- 20/04 La autonomía tributaria de las Comunidades Autónomas de régimen común.
Autores: Santiago Álvarez García, Antonio Aparicio Pérez y Ana Isabel González González.

- 21/04 Neutralidad del Impuesto sobre Sociedades español en el contexto europeo. Análisis del Informe "Fiscalidad de las empresas en el Mercado Interior (2001)".
Autora: Raquel Paredes Gómez.
- 22/04 El impuesto de Sociedades en la Europa de los veinticinco: un análisis comparado de las principales partidas.
Autores: José Félix Sanz, Desiderio Romero, Santiago Álvarez, Germán Chocarro y Yolanda Ubago.
- 23/04 La cooperación administrativa en la Unión Europea: el programa FISCALIS 2007.
Autor: Ernesto García Sobrino.
- 24/04 La financiación de las elecciones generales en España, 1977-2000.
Autores: Enrique García Viñuela y Joaquín Artés Caselles.
- 25/04 Análisis estadístico de la litigiosidad en los Tribunales Económico-Administrativos Regionales y Central.
Autores: Eva Andrés Aucejo y Vicente Royuela Mora.
- 26/04 La cláusula de procedimiento amistoso de los convenios para evitar la doble imposición internacional. La experiencia española y el Derecho comparado.
Autor: Fernando Serrano Antón.
- 27/04 Distribución de la renta y crecimiento.
Autor: Miguel Ángel Galindo Martín.
- 28/04 Evaluación de la efectividad de la política de cooperación en la innovación: revisión de la literatura.
Autores: Joost Heijs, Mikel Buesa, Liliana Herrera, Javier Sáiz Briones y Patricia Valadez.
- 29/04 Régimen fiscal del patrimonio protegido de los discapacitados.
Autor: Joaquín Pérez Huete.
- 30/04 La fiscalidad del seguro individual.
Autora: Roberta Poza Cid.

2005

- 1/05 La circulación de valores en Contabilidad Nacional: análisis de los elementos de los estados financieros desde un punto de vista conceptual.
Autor: Manuel Pedro Rodríguez Bolívar.
- 2/05 Comentarios al Reglamento de obligaciones de información respecto de participaciones preferentes y otros instrumentos de deuda y de determinadas rentas obtenidas por personas físicas residentes en la Unión Europea.
Autor: Francisco José Delmas González.
- 3/05 Presupuesto de la Unión Europea, impacto presupuestario de las ampliaciones y perspectivas financieras.
Autor: Juan Carlos Graciano Regalado.
- 4/05 La imposición sobre las actividades económicas en la Hacienda local a los 25 años de la Constitución.
Autor: Francisco Poveda Blanco.
- 5/05 Objetivos tecnológicos y de internacionalización de las políticas de apoyo a las PYME en Europa.
Autor: Antonio Fonfría Mesa.
- 6/05 Sector público y convergencia económica en la UE.
Autores: María Jesús Delgado Rodríguez e Inmaculada Álvarez Ayuso.
- 7/05 La tributación de las plusvalías en el ámbito europeo: una visión de síntesis.
Autor: Fernando Rodrigo Saucó.
- 8/05 El concepto de beneficiario efectivo en los convenios para evitar la doble imposición.
Autor: Félix Alberto Vega Borrego.
- 9/05 Los precios de transferencia: su tratamiento tributario desde una perspectiva europea.
Autor: Francisco Alfredo García Prats.
- 10/05 Comentarios a la Directiva del régimen fiscal de reorganizaciones empresariales.
Autor: Juan López Rodríguez.
- 11/05 Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2004.
Autor: Área de Sociología Tributaria. Subdirección General de Estudios Tributarios. Instituto de Estudios Fiscales.
- 12/05 El debate de la financiación autonómica con los resultados del nuevo sistema en 2002.
Autor: Miguel Ángel García Díaz.
- 13/05 Medidas antielusión fiscal.
Autor: Eduardo Sanz Gadea.
- 14/05 Income taxation: a structure built on sand.
Autor: John Prebble.
- 15/05 La muestra de declarantes de IRPF de 2002: descripción general y principales magnitudes.
Autores: Fidel Picos Sánchez, María Antiquera Pérez, César Pérez López, Alfredo Moreno Sáez, Carmen Marcos García y Santiago Díaz de Sarralde Míguez.
- 16/05 La política presupuestaria de las Comunidades Autónomas.
Autores: Miguel Ángel García Díaz, Ana Herrero Alcalde y Alfonso Utrilla de la Hoz.
- 17/05 La deducción por reinversión de beneficios extraordinarios en inmovilizado financiero.
Autora: Nuria Puebla Agramunt.
- 18/05 Los Entes locales como sujetos pasivos del Impuesto sobre el Valor Añadido: una visión general.
Autor: Javier Martín Fernández.
- 19/05 El gravamen en el IRPF de las ganancias de patrimonio en España.
Autora: Cristina de León Cabeta.

- 20/05 La liquidación del sistema de financiación autonómico en 2003 y el sistema de entregas a cuenta.
Autor: Alfonso Utrilla de la Hoz.
- 21/05 Energy taxation in the European Union. Past negotiations and future perspectives.
Autor: Jacob Klok.
- 22/05 Medidas antiabuso en los convenios sobre doble imposición.
Autora: Amelia Maroto Sáez.
- 23/05 La fiscalidad internacional del comercio electrónico.
Autor: Francisco José Nocete Correa.
- 24/05 La tributación de los sistemas de previsión social en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
Autora: Susana Bokobo Moiche.
- 25/05 Unidad o pluralidad de actos en el Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados: un análisis jurídico privado.
Autores: Iñaki Bilbao Estrada y Juan Carlos Santana Molina.
- 26/05 La relación entre el *cash flow* y la oferta monetaria: el caso de algunos países de la Unión Europea.
Autores: Miguel Ángel Galindo Martín, Agustín Álvarez Herranz y María Teresa Méndez Picazo.
- 27/05 Una aproximación al sistema fiscal del antiguo régimen. La recaudación de tributos en ferias y mercados en Castilla en el siglo XVIII.
Autora: María del Mar López Pérez.
- 28/05 Naturaleza jurídica y efectos de las contestaciones a consultas tributarias.
Autor: Francisco D. Adame Martínez.
- 29/05 La educación fiscal en España.
Autoras: M.^a Luisa Delgado, Marta Fernández, Ascensión Maldonado, Concha Roldán y M.^a Luisa Valdenebro.
- 30/05 La tributación de las rentas del capital en el IRPF: gravamen dual o único.
Autor: Teodoro Cordón Ezquerro.

2006

- 1/06 El Impuesto sobre el Valor Añadido en el proceso urbanístico: un análisis a la luz de la jurisprudencia y la doctrina administrativa.
Autor: Jesús Rodríguez Márquez.
- 2/06 Principales características del gravamen del beneficio de la PYME en otros países de la Unión Europea.
Autora: Raquel Paredes Gómez.
- 3/06 Política fiscal y capital social.
Autora: María Soledad Castaño Martínez.
- 4/06 Panorámica de la Formación Continua en España.
Autora: María José Martín Rodrigo.
- 5/06 Alta dirección en la Administración Pública. ¿Política de género? Buscando caminos
Autores: M.^a José Llombart Bosch, Milagro Montalvo Santamaría, Victoria Galera Vega y Ana Aguado Higón.
- 6/06 La influencia de la fiscalidad en las distintas formas de inversión bursátil. Informe.
Autor: César García Novoa.
- 7/06 Códigos de conducta en el orden tributario.
Autores: José A. Rozas Valdés, Montserrat Casanella Chuecos y Pablo García Mexía.
- 8/06 Previsiones financieras de las Comunidades Autónomas para 2006.
Autor: Instituto de Estudios Fiscales.
- 9/06 El empresario en el futuro económico onubense.
Autores: Emilio Fontela, Joaquín Guzmán, Manuela S. de Paz y María de la O Barroso.
- 10/06 Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2005.
Autor: Área de Sociología Tributaria. Subdirección General de Estudios Tributarios. Instituto de Estudios Fiscales.
- 11/06 Los presupuestos de las Comunidades Autónomas en 2006.
Autor: Miguel Ángel García Díaz.
- 12/06 Delitos contra el patrimonio cultural, especial estudio de contrabando de patrimonio histórico artístico.
Autor: Gonzalo Gómez de Liaño Polo.
- 13/06 Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.
Autores: J. Antonio Rodríguez Ondarza y Javier Galán Ruiz.
- 14/06 Un análisis de la política tributaria de las Comunidades Autónomas de régimen común.
Autores: Marta Jorge García-Inés y Santiago Álvarez García.
- 15/06 La necesaria reforma del Impuesto sobre Actividades Económicas: su articulación como recurso de las Haciendas Locales y su coordinación dentro del sistema tributario español.
Autor: Carlos María López Espadafor.
- 16/06 El régimen tributario de la sociedad europea.
Autora: María Teresa Soler Roch.
- 17/06 Las subvenciones en el IVA, consecuencias de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Comunidades Europeas de 6 de octubre de 2005.
Autor: Carlos Suárez Mosquera.
- 18/06 Hacia una reformulación de los principios de sujeción fiscal.
Autor: Fernando Serrano Antón.

- 19/06 La expansión y control del fenómeno de los *tax shelters* en Estados Unidos.
Autor: Ubaldo González de Frutos.
- 20/06 La incidencia de la globalización en la configuración del ordenamiento tributario del siglo XXI.
Autor: José Manuel Calderón Carrero.
- 21/06 Fiscalidad y desarrollo.
Autores: Carlos Garcimartín, José Antonio Alonso y Daniel Gayo.
- 22/06 El régimen fiscal de las “economías de opción” en un contexto globalizado.
Autor: José Luis Pérez de Ayala.
- 23/06 La opinión pública hacia la Hacienda Pública: una revisión de la moderna teoría positiva.
Autor: José Luis Sáez Lozano.
- 24/06 Planificación fiscal internacional a través de sociedades *holding*.
Autor: José Manuel Almudí Cid.
- 25/06 El gasto público en educación 2000-2004: un análisis por Comunidades Autónomas.
Autores: Alfonso Utrilla de la Hoz y Carmen Mitxelena Camiruaga.
- 26/06 Liquidación del sistema de financiación autonómico en 2004 y el sistema de entregas a cuenta.
Autores: Alfonso Utrilla de la Hoz, Miguel Ángel García Díaz y Ana Herrero Alcalde.
- 27/06 Sector público y convergencia económica en la UE.
Autores: María Jesús Delgado Rodríguez e Inmaculada Álvarez Ayuso.
- 28/06 *Trust* e instituciones fiduciarias. Problemática civil y tratamiento fiscal.
Autores: Sergio Nasarre Aznar y Estela Rivas Nieto.
- 29/06 La muestra de declarantes de IRPF de 2003: descripción general y principales magnitudes.
Autores: Fidel Picos Sánchez, César Pérez López, Santiago Díaz de Sarralde Miguez, Alfredo Moreno Pérez y María Antiqueira Pérez
- 30/06 Cohesion policy reform: the implications for Spain.
Autores: Douglas Yuill, Carlos Méndez, Fiona Wishlade, Encarnación Murillo y María Jesús Delgado.

2007

- 1/07 El gravamen múltiple de los beneficios societarios. Tributación de accionistas.
Autor: Emilio Albi.
- 2/07 Fiscalidad de instrumentos financieros derivados. Una revisión comparada.
Autor: Pablo A. Porporatto.
- 3/07 Cooperación administrativa internacional en materia tributaria. Derecho Tributario Global.
Autor: Francisco Alfredo García Prats.
- 4/07 ¿Es válido el Modelo de Armonización Fiscal de la Unión Europea para la integración en América Latina?
Autores: Domingo Carbajo Vasco, Darío González y Pablo Porporatto.
- 5/07 El Reino Unido y Francia: dos modelos recientes de reforma presupuestaria.
Autor: José Caamaño Alegre.
- 6/07 La suspensión de las liquidaciones y sanciones tributarias como consecuencia de un recurso o reclamación: algunas cuestiones polémicas.
Autor: Abelardo Delgado Pacheco.
- 7/07 Globalización y Derecho Tributario: el impacto del Derecho Comunitario sobre las cláusulas antielusión / abuso del Derecho interno.
Autor: Adolfo J. Martín Jiménez.
- 8/07 Las consecuencias fiscales de la globalización.
Autores: Manuel Gutiérrez Lousa y José Antonio Rodríguez Ondarza.
- 9/07 Alternativas de integración IRPF-IS para evitar la doble imposición de dividendos en el contexto actual.
Autor: Lorenzo Gil Maciá.
- 10/07 Los incentivos fiscales a la innovación en España y en el ámbito comparado.
Autor: Carlos Rivas Sánchez.
- 11/07 Intangibles y precios de transferencia. A propósito de la Section 482 del IRC y la nueva reglamentación 2007 del Tesoro de los EE UU.
Autor: Tulio Rosembuj.
- 12/07 La nueva configuración del régimen especial de las entidades dedicadas al arrendamiento de viviendas.
Autor: Jesús Rodríguez Márquez.
- 13/07 Sistemas fiscales y saldos presupuestarios en los países de la ampliación: ¿existe convergencia con los países de la UE15?
Autora: Marta Pérez Garrido.
- 14/07 Sistemas fiscales en América central y República Dominicana.
Autores: Santiago Díaz de Sarralde, Carlos Garcimartín y Juan Carpizo.
- 15/07 Los presupuestos de las Comunidades Autónomas en 2007.
Autor: Miguel Ángel García Díaz.
- 16/07 Gasto sanitario público territorializado en España y sus fuentes de financiación.
Autora: Ángela Blanco Moreno.
- 17/07 Los Impuestos de Salida y el Derecho Comunitario Europeo a la luz de la Legislación Española.
Autores: Adolfo Martín Jiménez y José Manuel Calderón Carrero.

- 18/07 La tributación del ahorro en el nuevo IRPF.
Autor: Francisco José Delmas González.
- 19/07 La calificación jurídica de las operaciones vinculadas, en la imposición directa, según la modificación realizada por la Ley 36/2006, de Prevención del Fraude Fiscal.
Autor: Carlos Suárez Mosquera.
- 20/07 Una valoración del Impuesto sobre Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos.
Autores: Santiago Álvarez García y Marta Jorge García-Inés.
- 21/07 Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2006.
Autor: Área de Sociología Tributaria. Subdirección General de Estudios Tributarios. Instituto de Estudios Fiscales.
- 22/07 El mercado inmobiliario: instituciones de inversión colectiva, entidades dedicadas al arrendamiento de viviendas y una aproximación a los REIT.
Autora: Isabel Juliani Fernández de Córdoba.
- 23/07 The financing of the infrastructures in developing oil producing countries: problems and solutions.
Autora: Belén García Carretero.
- 24/07 Puesta en circulación del euro e inflación: el antagonismo entre percepción y medición de la inflación en la eurozona.
Autor: Juan Carlos Graciano Regalado.
- 25/07 La muestra de declarantes del IRPF de 2004: descripción general y principales magnitudes.
Autores: Fidel Picos Sánchez, César Pérez López, Santiago Díaz de Sarralde Miguez y Alfredo Moreno Sáez.
- 26/07 Las modificaciones introducidas por la Ley 36/2006 de Prevención del Fraude Fiscal en la responsabilidad tributaria: levantamiento del velo.
Autor: Santos de Gandarillas Martos.
- 27/07 Problemática de la incorporación al ordenamiento español de prestaciones patrimoniales públicas creadas por el derecho comunitario: especial referencia a la obligación de entrega de derechos de emisión de CO₂.
Autores: Adela Aura y Larios de Medrano, Iñaki Bilbao Estrada y Joaquín Marco Marco.
- 28/07 Una buena estadística pública como medio para reorientar todas las políticas públicas hacia la igualdad.
Autora: María Pazos Morán.
- 29/07 La racionalización de la actuación administrativa en el ordenamiento jurídico italiano: el modelo de la gestión pública por resultados.
Autora: Ximena Lazo Vitoria.
- 30/07 Las organizaciones no gubernamentales en el Impuesto sobre el Valor Añadido.
Autores: Susana Bokobo Moiche y Alejandro Blázquez Lidoy.

2008

- 1/08 Aspectos principales del nuevo plan de contabilidad y su efecto en el Impuesto sobre Sociedades (parte 1.ª).
Autor: Carlos Suárez Mosquera.
- 2/08 Política, estructura e instrumentos para la asistencia al contribuyente.
Autor: Alan Augusto Peñaranda Iglesias.
- 3/08 La idoneidad de la cuantía de los límites fiscales y financieros así como de las distintas formas de cobro de las prestaciones en los Planes de Pensiones: Análisis comparativo de la reforma propuesta y de la regulación preexistente.
Autores: Miryam de la Concepción González Rabanal y Luis María Sáez de Jáuregui Sanz.
- 4/08 Precios de transferencia. Los acuerdos de costes.
Autor: Tulio Rosembuj.
- 5/08 Operaciones vinculadas en el IVA: régimen comunitario y experiencias comparadas.
Autora: Antonia Jabalera Rodríguez.
- 6/08 Estudio de las operaciones realizadas entre casa central y establecimientos permanentes.
Autora: Amelia Maroto Sáez.
- 7/08 Un mecanismo de incentivos para la cobertura de riesgo regulatorio en concesiones de infraestructuras.
Autor: Carlos Contreras Gómez.
- 8/08 Comentarios a la liquidación del sistema de financiación autonómico en el ejercicio 2005.
Autor: Miguel Ángel García Díaz.
- 9/08 Control de operaciones financieras. Experiencias de Iberoamérica y España.
Autores: Domingo Carbajo Vasco y Pablo Porporatto.
- 10/08 La Ley 8/2007 de Suelo y el Catastro Inmobiliario.
Autores: Beatriz Maseda Balaguer y Francisco José Coll Almela.
- 11/08 IV Jornada metodológica *Jaime García Añoveros*. La reforma de la financiación autonómica en el marco de los nuevos Estatutos.
Autor: Varios autores.
- 12/08 La tributación indirecta del contrato de concesión de obras públicas a la luz de la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público, y de la reciente doctrina de la Dirección General de Tributos.
Autor: José Manuel Almudí Cid.
- 13/08 La evasión fiscal: origen y medidas de acción para combatirla.
Autor: Miguel Ángel Aquino.
- 14/08 Armonización tributaria en el MERCOSUR.
Autor: Miguel Ángel Aquino.

- 15/08 Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2007.
Autor: Área de Sociología Tributaria. Subdirección General de Estudios Tributarios. Instituto de Estudios Fiscales.
- 16/08 La coordinación del régimen de comercio de derechos de emisión y los impuestos autonómicos sobre emisiones atmosféricas: ¿un supuesto de Ayuda de Estado ilegal no compatible?
Autores: Álvaro Antón Antón e Iñaki Bilbao Estrada.
- 17/08 Liquidación del Sistema de Financiación Autonómico en el ejercicio 2006.
Autor: Miguel Ángel García Díaz.
- 18/08 Los presupuestos de las Comunidades Autónomas en 2008 y evolución de su deuda.
Autor: Miguel Ángel García Díaz.
- 19/08 Elementos adicionales de análisis en materia de no autoincriminación tributaria.
Autor: J. Alberto Sanz Díaz-Palacios.
- 20/08 El impacto de la Ley de la Dependencia en las rentas de los usuarios mayores de 65 años: incidencia del copago.
Autora: Julia Montserrat Cordoniu
- 21/08 Aspectos principales del nuevo plan de contabilidad y su efecto en el Impuesto sobre Sociedades (parte 2.ª contabilidad de sociedades)
Autor: Carlos Suárez Mosquera.
- 22/08 Modificaciones en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITP y AJD).
Autor: J. Javier Pérez-Fadón Martínez.
- 23/08 Estudio sobre la organización y situación actual del sector de la industria de la construcción y expectativas del mismo ante el cambio del ciclo económico.
Autor: Rafael Candell Comas.
- 24/08 La nueva Ley del Suelo (Ley 8/2007, de 28 de mayo). Cuestiones técnicas, económicas, fiscales y territoriales. La valoración de las expropiaciones.
Autor: Rafael Candell Comas.
- 25/08 Un análisis sobre el enfoque autorizado de la OCDE para la atribución de beneficios a los establecimientos permanentes.
Autor: Ignacio Luis Gómez Jiménez.
- 26/08 Descentralización fiscal y disciplina presupuestaria: lecciones para España de la experiencia comparada.
Autora: Pilar Sorribas Navarro.