

## EXPLAINING BUDGETARY INDISCIPLINE: EVIDENCE FROM SPANISH MUNICIPALITIES

Autores: *Ignacio Lago-Peñas y Santiago Lago-Peñas*

Las investigaciones empíricas sobre los determinantes del déficit público suelen adoptar las cifras de déficit real y no las iniciales o previstas como variable explicada. Esta elección se justifica por la existencia de desviaciones presupuestarias, que distorsionarían las estimaciones econométricas. Desde esta perspectiva, las desviaciones son percibidas como mero "ruido". Pero esta estrategia oculta algunas cuestiones de interés. ¿Qué es lo que explica los incumplimientos presupuestarios? ¿Por qué el grado de incumplimiento varía a lo largo del tiempo y en el espacio? Por otro lado, la influencia de factores como el ciclo electoral, la fragmentación política o la ideología sobre los resultados fiscales puede ser mejor entendida al tratar las desviaciones como una variable endógena en sí.

Las relaciones causales analizadas en este trabajo se basan en tres argumentos principales. En primer lugar, el cumplimiento de las promesas políticas de contenido fiscal y el respeto de los déficit previstos inicialmente son una inversión en reputación para los gobiernos, cuya rentabilidad depende positivamente del grado de control *ex post* ejercido por los votantes y los partidos de la oposición. Por tanto, cuanto mayor es el control, más incentivados estarán los gobiernos para cumplir sus promesas y respetar los déficit previstos. En segundo lugar, un déficit inicial muy abultado puede ser interpretado como un indicio de imprudencia fiscal y semilla de futuros y dolorosos ajustes. Por tanto, la consistencia de los presupuestos iniciales y las promesas políticas que implican un mayor gasto público o menores impuestos tenderá a ser menor cuando las segundas sean más generosas, impulsando así desviaciones al alza del déficit. En tercer lugar, la generosidad en las promesas de carácter fiscal está correlacionada positivamente con la necesidad de apoyos políticos. Las coaliciones o respaldos puntuales a gobiernos en minoría requieren negociación y concesiones. Por otro lado, las promesas tenderán a ser más generosas antes de las elecciones para aumentar la probabilidad de reelección.

En resumen, si la desviación respecto al déficit inicial es posible, la ruptura de las promesas de contenido fiscal es costosa y el control *ex post*

es imperfecto, existirá una relación positiva entre la necesidad y búsqueda de apoyos políticos y las desviaciones al alza del déficit inicial.

Utilizando datos correspondientes a los municipios gallegos para el período 1985-1995, llegamos a las siguientes conclusiones:

- Las desviaciones al alza en el déficit presupuestado son menores en el caso de gobiernos mayoritarios monocolor y mayores en años electorales y en los municipios más pequeños.
- La variabilidad de las desviaciones –tanto negativas como positivas– está correlacionada negativamente con el tamaño poblacional.
- Por el contrario, la ideología política y la fragmentación de gobiernos de coalición parece no influir en las desviaciones presupuestarias

Por consiguiente, la relación positiva que investigaciones previas han detectado entre la flexibilidad de los procedimientos presupuestarios y el déficit real dependería también de factores políticos. A la luz de dicha relación, se suele concluir que restringir la flexibilidad en los procesos presupuestarios redundaría en un control de las desviaciones sistemáticas y al alza del déficit presupuestado. No obstante, esto podría no ser suficiente, habida cuenta de la imaginación con la que muchos gobiernos encuentran artificios para escapar de los controles en la fase de ejecución presupuestaria. Los resultados mostrados en nuestro papel sugieren que reforzar el control *ex post* podría ser otra fórmula de avanzar en la consolidación fiscal en el caso de jurisdicciones que disfrutaran de autonomía para endeudarse.