XVI ENCUENTRO DE ECONOMÍA PÚBLICA

Granada, 5-6 de febrero de 2009

Financiación autonómica y restricción presupuestaria blanda*

Carlos Monasterio Escudero

Roberto Fernández Llera

Universidad de Oviedo

Resumen

El proceso de descentralización del Sector Público supone un riesgo potencial de acumulación de endeudamiento si induce una RPB en los gobiernos subcentrales. En el caso de las Comunidades Autónomas de régimen común en España, los posibles instrumentos que han podido utilizarse para reblandecer la restricción presupuestaria son el uso de las transferencias discrecionales, la fijación de objetivos presupuestarios más laxos (o la supervisión menos estricta) y la explotación del argumento del tamaño ("demasiado grande para caer"). En el modelo empírico planteado para el período 1994-2005 se encuentra evidencia para destacar que las transferencias discrecionales del gobierno central, la financiación por encima de la media y el tamaño de la jurisdicción parecen haber sido interpretadas como indicadores subjetivos de cierta restricción presupuestaria blanda. Asimismo, no parece que las variables políticas tengan una influencia significativa, excepto la sintonía política entre gobiernos, pero con un signo contrario al esperado.

Palabras clave: Comunidades Autónomas, restricción presupuestaria blanda, sistema de financiación, transferencias discrecionales

Clasificación JEL: H72, H73, H74

* Los autores desean agradecer las sugerencias recibidas por parte de los participantes en las jornadas sobre "La reforma de la asignación de impuestos a las CCAA: Desafíos y oportunidades", organizadas por la Universidad de Vigo y REDE en Santiago de Compostela los días 16 y 17 de octubre de 2008. En particular, se quiere dejar constancia de un especial agradecimiento por el comentario de Diego Martínez López.

1. Introducción

En el curso de las tres últimas décadas se ha producido en España un doble proceso, asociado a la descentralización del Sector Público. De un lado, el rápido e intenso proceso de descentralización del gasto ha significado que la capacidad de la Hacienda Central para dirigir el proceso presupuestario se ha visto notablemente disminuida. Baste recordar, al respecto, que a comienzos del proceso descentralizador, en 1978, la Administración Central tenía a su cargo el 88% del gasto público, corriendo el restante 12% a cargo de las Administraciones Locales. Transcurridas casi tres décadas, en 2007, la participación de la Administración Central (incluida Seguridad Social) en el gasto total se había reducido al 50%, mientras que las nuevas Comunidades Autónomas (en adelante, CCAA), creadas por la Constitución de 1978 como nuevo nivel político, ejecutaban el 35% del gasto público, correspondiendo el restante 15% a las Administraciones Locales.

Por otro lado, el modo en que la Hacienda Central dirigía la política económica global se ha visto profundamente afectado por la apertura al exterior de la economía española y, especialmente, por la integración en la Unión Europea y el área euro. Lo anterior ha significado una renuncia a utilizar la política monetaria y la paridad de la moneda como instrumentos de política económica. Además, las reglas sobre límites al déficit y la deuda, instituidas primero como parte de las "condiciones de Maastricht" y convertidas luego en permanentes por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, han supuesto una fijación supranacional de objetivos presupuestarios que el país no puede variar según su criterio.

Como consecuencia del doble proceso descrito, la Administración Central se encuentra con que debe responder ante la Unión Europea del mantenimiento de un nivel

reducido de déficit por parte del conjunto del Sector Público español, al tiempo que no gestiona directamente más que la mitad del presupuesto agregado.

En el marco referido, conseguir una colaboración de las CCAA en el mantenimiento de reducidos niveles de déficit y coordinar la política presupuestaria de las distintas Administraciones Públicas es un asunto que reviste el máximo interés. Dentro de ese contexto se enmarca la preocupación sobre si existe o no una restricción presupuestaria blanda (en adelante, RPB) en las CCAA españolas, lo cual podría poner en peligro el objetivo de la estabilidad presupuestaria.

Como ha sido apuntado en el trabajo seminal de Kornai (1986), existe una restricción presupuestaria blanda siempre que un agente económico (los gobiernos autonómicos, en nuestro caso) inicie un proceso de aumento del gasto, financiado mediante acumulación de deuda, con la esperanza de que finalmente no tenga que amortizarla mediante una elevación de impuestos en el futuro, sino mediante el rescate financiero de otro agente económico (en nuestro caso, el gobierno central).

Cuestión clave en todo el proceso son los motivos por los cuales el agente rescatador se ve impulsado a acudir al rescate y el marco de expectativas en el que se desarrolla el proceso. Analíticamente, los rescates financieros deberían ser modelizados como una suerte de juego secuencial repetido, tal y como ha sido formulado por Gamboa González (1997), Carlsen (1998), Goodspeed (2002) o Inman (2003). De esta forma, uno de los motivos más aducidos para que un gobierno central acuda al rescate financiero de las Haciendas regionales es el efecto externo negativo derivado del impago de la deuda regional, especialmente si se trata de deuda externa. En este caso, la pérdida de reputación podría alcanzar no sólo al gobierno regional que ha incumplido sus compromisos de pago, sino extenderse a todo el país, disminuyendo su calificación

crediticia (*rating*) de solvencia y sus posibilidades de acceder al crédito en el mercado financiero.

La literatura sobre RPB, compendiada en Kornai, Maskin y Roland (2003), es amplia y se aplica a tres áreas principales. Por un lado, el caso de las empresas públicas, que podrían incurrir en pérdidas y acumular endeudamiento, contando con que el respaldo de los presupuestos públicos les evitaría llegar a la quiebra. De otra parte, las entidades financieras, que emprenden una política crediticia arriesgada, contando con que la autoridad monetaria acudirá en su rescate, para evitar las pérdidas de los depositantes y el "efecto contagio" a otras entidades financieras. Finalmente, los gobiernos regionales, que pueden emprender un proceso de endeudamiento excesivo, en la confianza de que mayores transferencias procedentes del gobierno central les evitarán llegar a una situación de impago.

El objetivo del presente trabajo es analizar si ha existido en España una RPB que haya actuado como impulsora del endeudamiento autonómico. La estructura del trabajo es la siguiente. En la sección 2 se analizan las posibles razones de una RPB para los gobiernos subcentrales. En la siguiente sección se analiza el modelo descentralizador español, en coherencia con la hipótesis de la RPB. La sección 4 revisa la evidencia empírica disponible en el ámbito internacional. A continuación, en la sección 5 se propone un modelo econométrico para evaluar la hipótesis de la RPB en las CCAA españolas. La sección 6 evalúa los potenciales riesgos que ha introducido la reforma de la normativa española de estabilidad presupuestaria llevada a cabo en 2006. Un último apartado cierra el trabajo con las principales conclusiones.

2. Las razones de una RPB para los gobiernos subcentrales

Tal y como han descrito Rodden y Eskeland (2003: 431-433), la solución descentralizada podría implicar un bajo riesgo de RPB en el caso particular de que las decisiones de los gobiernos regionales no generaran efectos externos (o estos fueran de pequeña magnitud) o cuando el gobierno central tuviera un poder reducido y objetivos poco ambiciosos o, alternativamente, hubiera sumido un fuerte compromiso (político, jurídico y económico) de no efectuar rescates financieros.

Las anteriores condiciones probablemente se dan en EEUU, un país que nunca ha tenido una estructura centralizada, donde los poderes de los Estados son anteriores a los del gobierno federal, su gran extensión hace que el tamaño de los Estados haga menos intensos los posibles efectos externos y existen restricciones constitucionales para que el gobierno federal intervenga en la deuda estatal. Sin embargo, estas condiciones no están presentes en la mayoría de países descentralizados y por ello, en la práctica, los gobiernos subcentrales pueden acumular una deuda excesiva debido a dos tipos de motivos:

1. Los gobiernos regionales sufren un fuerte desequilibrio fiscal vertical y "no pueden" encontrar otra vía adecuada para financiar las demandas de bienes y servicios públicos locales por parte de sus ciudadanos, dado que los impuestos que tienen asignados cubren sólo una pequeña parte del gasto descentralizado y/o carecen de capacidad normativa para poder influir sobre la recaudación de dichos impuestos. En este contexto, la financiación mediante deuda puede ser la única alternativa, dado que normalmente los sistemas de transferencias funcionan de manera reglada y no pueden variarse por parte del gobierno receptor. Dado que la Hacienda central se ha reservado la mayoría de las fuentes impositivas, pueden explotar su dependencia financiera para presentar al

gobierno de nivel superior como el responsable de su endeudamiento y con este argumento (que puede estar unido a algún otro de los que luego veremos, como el de "demasiado grande para caer" o el del desprestigio por el deterioro de los servicios públicos esenciales) obtener un rescate de su deuda, que puede ser explícito (la deuda es asumida directamente por el gobierno central) o implícito (se revisa el sistema de transferencias para beneficiar a los gobiernos regionales más endeudados).

2. Los gobiernos regionales "no quieren" asumir el coste electoral de los aumentos impositivos y tratan de jugar con ventaja en el mercado político, intentando así patrimonializar los beneficios electorales derivados del aumento del gasto, pero sin soportar el correspondiente aumento de los tributos regionales. Hay que subrayar que en este caso la asimetría fiscal es débil y, en último caso, la importancia de los impuestos a su cargo les permitiría financiar la expansión del gasto (o hacer frente a la mayor carga de la deuda) mediante su elevación, pero la expectativa de un rescate probable es lo que induce la acumulación de deuda.

Los motivos para esperar un rescate financiero por parte del gobierno central pueden ser variados y entre ellos destacan los siguientes.

- Diseño defectuoso del marco descentralizador, con abundancia de competencias solapadas y garantía de igual acceso a los servicios públicos fundamentales. En este caso, el gobierno y el parlamento centrales asumen la tarea de definir las condiciones de prestación y acceso a los servicios públicos fundamentales (normalmente, sanidad y educación), así como la competencia de regular el marco de financiación general. Posteriormente, los gobiernos regionales distribuyen el presupuesto entere los centros gestores y se ocupan de la prestación del servicio al usuario final. Como revela la experiencia de diversos

países europeos, con Alemania como caso más claro (Rodden, 2003: 172-173), este modelo descentralizador deja siempre abierta la puerta a criticar la insuficiencia financiera proporcionada por el gobierno central y proporciona un argumento para sostener que el aumento de la demanda regional de servicios fundamentales (que debe prestarse en condiciones de homogeneidad) no se corresponde con el aumento de ingresos regionales. En ese caso, se justificaría que la acumulación de deuda habría tenido carácter forzoso y, en último extremo, quien regula el sistema de financiación (el gobierno central) es responsable de la situación y, en consecuencia, debe asumir la deuda acumulada.

- El conocido argumento del tamaño, que frecuentemente ha asociado la RPB con el auxilio a los gobiernos regionales de gran tamaño ("*too big to fail*" o "demasiado grande para caer"). Una vez producida la acumulación de deuda, el gobierno central se ve compelido a acudir en rescate de los gobiernos regionales de mayor dimensión, por el temor a los posibles efectos externos negativos que podrían estar asociados al impago de la deuda. Dichos efectos pueden ser de tipo político (la pérdida de apoyo electoral en las regiones de elevada deuda, que ven deteriorarse el nivel de prestación de los servicios descentralizados, al desviarse recursos crecientes al coste de la deuda) o de tipo financiero (pérdida de confianza en el país como deudor, que puede contagiarse del gobierno regional incumplidor al resto de gobiernos regionales y al gobierno central).

Con todo, es importante señalar que en el caso del rescate financiero explícito más importante registrado en la Unión Europea, el de los Estados de Saarland y Bremen por parte del Gobierno Federal alemán, el argumento iría en la dirección opuesta al apuntado acerca del tamaño. En este caso, dado que el coste del rescate es menor en las regiones de escaso peso económico y demográfico, esto haría más probable el

funcionamiento de la RPB[1] en este caso (Seitz, 2000: 34-35). Algo parecido a esto ultimo ocurrió con las provincias argentinas de menor tamaño, tal y como se reseña en la sección 4, citando el trabajo de Nicolini *et al*. (2002).

Hay que enfatizar de nuevo que la existencia o no de una RPB es un problema de expectativas que pueden o no cumplirse *ex-post*. En la medida en que el gobierno central haya concedido rescates anteriormente, su credibilidad se ve minada. Conocido este condicionante general, el papel del gobierno central en un contexto de RPB se extiende en tres direcciones.

En primer lugar, está el análisis de *los motivos* que pueden conducirle a asumir la deuda de un determinado gobierno regional, asunto que hemos analizado con anterioridad.

En segundo lugar, están *los instrumentos* con que puede acudir al rescate de un gobierno regional sobreendeudado. Entre esos mecanismos, el más evidente es el de la asunción directa de la deuda, aliviando así a los presupuestos regionales del servicio de la deuda[2]. En este caso se trata de un "rescate completo", llevado a cabo de forma directa. Más frecuente que el instrumento anterior de asunción explícita de la deuda es su asunción implícita, modificando el sistema de financiación e inyectando recursos adicionales a los gobiernos regionales más endeudados. En este sentido, la concesión de transferencias condicionadas, la modificación del sistema general de transferencias incondicionadas, un nuevo esquema de asignación impositiva entre niveles de gobierno o la consideración de la situación financiera previa para graduar los recursos pueden ser los instrumentos concretos utilizados.

[1] Hay que señalar también que las regiones de menor tamaño tienden a tener una economía menos diversificada y ello las hace más sensibles a los efectos de crisis que afecten a determinados sectores, como sucedió con la siderurgia en Saarland o los astilleros en Bremen

[2] En España se ha practicado al comienzo de la transición democrática respecto a la deuda local, tal y como han señalado Monasterio Escudero y Suárez Pandiello (2002: 233-234).

Finalmente, en tercer lugar, están *las medidas correctoras* que puede aplicar el gobierno central para evitar que la RPB se haga efectiva. La primera de ellas sería la reputación, que hace creíble el compromiso de no asunción de deudas regionales por parte de un gobierno central cuando éste ha mantenido con éxito su compromiso[3]. En segundo lugar está el empleo de reglas fiscales, para evitar llegar a una situación de acumulación de déficit y deuda que ponga en riesgo la solvencia de los gobiernos regionales. Nos encontramos aquí con un amplio campo de intersección entre la literatura de la RPB y la de reglas fiscales al servicio de la sostenibilidad presupuestaria[4]. Como es sabido, las reglas fiscales pueden establecerse de diversas formas, afectando de forma directa al déficit y/o a la deuda o, indirectamente, a través del control del gasto o del propio procedimiento presupuestario. En todos los casos, las reglas fiscales comportarían en cierta medida un riesgo añadido, relacionado con su efectividad en la práctica. De una parte, pueden conseguir mantener la deuda de los gobiernos regionales por debajo de un umbral sostenible, evitando con ello el riesgo de la RPB. Pero, al mismo tiempo, unas reglas mal diseñadas o mal aplicadas (por ausencia de mecanismos eficaces de supervisión y/o sanción) pueden permitir la acumulación de deuda y comprometer la reputación del gobierno central, que podría así verse forzado a auxiliar financieramente a los gobiernos infractores.

3. Modelo descentralizador español y RPB

El intenso proceso descentralizador registrado en España a partir de la Constitución de 1978, que creó a las CCAA como nuevo nivel de gobierno dotado de importantes competencias, ha hecho que este país se haya situado entre los Estados más

[3] Como señala Inman (2003: 54-68) este es el caso del gobierno federal de EEUU a lo largo del siglo XX, respecto a los gobiernos estatales.

[4] En esta segunda línea de investigación y, sin ánimo de exhaustividad, se pueden citar los trabajos de Kopits (2001), Drazen (2002), Sutherland, Price y Giorno (2005), Singh y Plekhanov (2005) y Anderson y Minarik (2005).

descentralizados del mundo. Incluso habría sido el primero de todos ellos, de acuerdo con Blöchliger y King (2006), si se toma como referencia la intensidad del proceso descentralizador entre 1995 y 2004.

El modelo descentralizador español es un caso de "federalismo complejo", debido fundamentalmente a la existencia de diversos sistemas de financiación (común, foral y régimen fiscal especial de Canarias) que, por tener todos ellos raíz constitucional, no pueden reconducirse a la homogeneidad.

Además de lo anterior, añaden una notable complejidad al modelo de financiación autonómica en España la existencia de CCAA uniprovinciales y pluriprovinciales, las distintas vías de acceso a la autonomía (la rápida o del artículo 151 de la Constitución, frente a la lenta o del artículo 143), así como la separación (hasta fechas recientes) de la financiación de las competencias sanitarias[5].

Este intenso proceso descentralizador ha transcurrido por diversas etapas, con cambios importantes en el modelo de financiación aplicado. Desde sus inicios hasta bien entrada la década de los años noventa del siglo pasado, la atención estuvo centrada en la valoración y traspaso de servicios, con unas haciendas regionales que dependían fundamentalmente de transferencias procedentes de la Hacienda central. Tanto el llamado "período provisional", entre la aprobación de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) en 1980 y el primer Acuerdo quinquenal de financiación alcanzado a finales de 1986, como los sucesivos períodos quinquenales 1987-1991 y 1992-1996 pertenecen a esta etapa de clara dependencia financiera de las CCAA de régimen común respecto a la Hacienda central.

El final de esa etapa coincidió, además, con la primera aplicación de mecanismos de coordinación del endeudamiento en España, como parte del Acuerdo

[5] Esta compleja realidad y su evolución se analizan en Monasterio Escudero (2002), entre otros trabajos.

alcanzado a principios de 1992. El objetivo último era delimitar el esfuerzo que debían hacer los gobiernos autonómicos para colaborar en el esfuerzo de reducción del déficit que España debía hacer para cumplir con los compromisos de Maastricht relativos a déficit y deuda pública. En aquel momento, el instrumento elegido fueron los llamados Escenarios de Consolidación Presupuestaria (ECP), acordados bilateralmente, poco transparentes y sin un mecanismo de supervisión efectivo, como se han ocupado de apuntar Monasterio Escudero, Sánchez Álvarez y Blanco Ángel (1999). En cualquier caso, debe reconocerse el positivo papel de los ECP, ya que introdujeron una cierta cultura de coordinación del déficit y de la deuda, actuando como freno a un creciente endeudamiento agregado de las CCAA, a pesar de ciertos comportamientos individuales poco disciplinados, de acuerdo con los datos que presentan Vallés Giménez y Zárate Marco (2003).

Posteriormente, la cesión parcial del IRPF y la concesión de capacidad normativa cambiaron la naturaleza del sistema de financiación, que empezó a estar dotado de una dosis apreciable de autonomía financiera y corresponsabilidad fiscal para las CCAA. El Acuerdo quinquenal 1997-2001 inauguró esta nueva etapa y a su término, en 2002, se produjo la coincidencia entre el traspaso de las competencias sanitarias a las diez CCAA que habían accedido a la autonomía por la "vía lenta" y la entrada en vigor de un nuevo modelo de financiación, aprobado con carácter indefinido y que ampliaba la autonomía tributaria, ahora también hacia el campo de la imposición indirecta[6]. Asimismo, coincide esta etapa también con un nuevo marco de reglas fiscales, en el que la normativa de estabilidad presupuestaria supone el establecimiento de un pacto interno de estabilidad, más exigente incluso que el acordado en el ámbito de la Unión Europea [Monasterio Escudero y Fernández Llera (2004)].

[6] Un completo análisis del modelo de financiación vigente desde 2002 se puede encontrar en la monografía colectiva dirigida por Salinas Jiménez (2002).

Conviene subrayar en este punto que la complejidad del modelo descentralizador español y la ambigüedad de la teoría de la RPB –que, a similitud de la teoría de la ilusión fiscal, presenta múltiples formas de manifestación y la convierten así en una proposición teórica más bien elusiva [Kornai, Maskin y Roland (2003: 1107)]- conducen a que una investigación empírica en este campo se limite a tratar de contrastar una serie de hipótesis que deben ser tomadas con cautela.

Según lo visto en el apartado anterior, varias son las vías por las que el gobierno central podría estar favoreciendo una RPB para las CCAA españolas. La primera, auxiliando a las CCAA más endeudadas, concediéndoles mayores transferencias incondicionadas en los momentos de negociar –quinquenalmente o no- un nuevo sistema de financiación. La plausibilidad de esta conducta no parece muy elevada, dado que la situación de apuro financiero y necesidad de ayuda de las CCAA más endeudadas no tiene porqué coincidir en el tiempo con el momento de revisión del modelo. Además, habiendo surgido las CCAA como nuevo nivel de gobierno completamente libres de deuda (se les transmitió los activos asociados a las competencias asumidas, mientras que la deuda empleada en las inversiones quedó a cargo de la Hacienda central), en esas primeras etapas el peso de la deuda acumulada no había llegado a ser tan importante como para que el servicio de la deuda pudiera presionar con intensidad sobre los recursos autonómicos, al menos para las CCAA de elevado nivel competencial. De la misma forma, tampoco es fácil instrumentar en la fórmula que determina las transferencias incondicionadas de las CCAA –hasta 2001, la Participación en Ingresos del Estado y, desde 2002, el Fondo de Suficiencia- un nexo común que permita beneficiar a las CCAA mas endeudadas con respecto al resto.

En segundo lugar, el gobierno central podría favorecer a las CCAA más endeudadas mediante los recursos de la llamada “financiación fuera del sistema”, es

decir, a través convenios de inversión, contratos-programa, subvenciones gestionadas y otras transferencias condicionadas excepcionales. En todos estos instrumentos de financiación existe un elevado grado de discrecionalidad para su reparto por parte de la Hacienda central, si bien el inconveniente aquí viene dado por su reducido peso en la masa global de financiación de las CCAA y, por ende, la dificultad que supone la implementación de un auxilio financiero eficaz para las CCAA de mayor peso económico y demográfico.

Un tercer instrumento para "reblandecer" la restricción presupuestaria autonómica pasaría por revisar sus objetivos de estabilidad presupuestaria (tamaño del déficit e importe de la deuda), de modo que a mayor endeudamiento se proceda a una revisión más amplia de su ECP (lo que serviría en el periodo 1992-2001) o a una mayor facilidad para aprobar y revisar los planes económico-financieros de reequilibrio que deben formular las CCAA cuando han rebasado sus objetivos de estabilidad presupuestaria[7].

4. La evidencia empírica

El amplio campo de intersección entre la literatura sobre reglas fiscales aplicadas a gobiernos subcentrales y RPB hace difícil la separación entre la evidencia empírica relacionada con este último tema y el contexto más general del control del endeudamiento subcentral.

Por un lado, habría que trazar la borrosa frontera entre el legítimo recurso al endeudamiento y lo que podría considerarse como una magnitud excesiva, basado en última instancia en las expectativas de rescate que están detrás de la RPB. En el caso de los gobiernos regionales el endeudamiento se justifica por motivos de equidad

[7] De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8 de la *Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria*, según redacción dada por la *Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo*.

intergeneracional y para reducir la "fricción fiscal", pero siempre que la deuda se mantenga dentro de niveles reducidos y no ponga en peligro la solvencia general. Por lo tanto y, compartiendo el juicio de Rodden y Eskeland (2003: 433), los déficit regionales reducidos y no persistentes en el tiempo, así como los saldos negativos que son causados por un *shock* económico inesperado –más aún si su impacto es asimétrico- podrían ser admisibles sin mayor problema. La complicación añadida es que, salvo que estemos en presencia de supuestos de rescate financiero, no es fácil probar que los resultados validan la hipótesis de la RPB, frente a otras hipótesis distintas que tratan de explicar los determinantes de los saldos presupuestarios de los gobiernos regionales.

Por otro lado, la confluencia de líneas explicativas hace difícil separar si las reglas limitadoras del endeudamiento subcentral han sido establecidas para evitar la RPB o para conseguir la colaboración de los gobiernos regionales en los grandes objetivos de política económica nacionales, aún cuando no exista el temor a que un endeudamiento excesivo pueda causar el impago de las deudas regionales por parte de los respectivos gobiernos.

Finalmente, el contexto institucional es otro asunto de la máxima relevancia y establece una línea clara entre los Estados Miembros de la Unión Europea con estructuras descentralizadas y el resto, de configuración más centralista. Dado que las condiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento prohíben que el gobierno central asuma deudas de otros niveles de gobierno (*no bailout rule*), existe una garantía jurídico-financiera que impide los rescates y además cuenta con un procedimiento de supervisión multilateral, a cargo del resto de Estados Miembros y de la propia Comisión Europea. En España, desde 2006, la normativa de estabilidad presupuestaria ha incorporado de forma explícita un mandato literal en este sentido[8]:

[8] Disposición Adicional Única del *Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.*

El Estado no asumirá ni responderá de los compromisos de las comunidades autónomas, de las entidades locales y de los entes vinculados o dependientes de aquéllas, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos.

Con todo, siempre es posible pensar que el auxilio financiero a los gobiernos subcentrales endeudados, sea cual sea la forma en que finalmente se articule, puede producirse antes de que éstos lleguen al caso extremo del impago, apoyándolos mediante transferencias específicas, sin tener que llegar nunca a asumir su deuda. En la practica, este perverso comportamiento debilitaría la restricción presupuestaria percibida por los gobiernos subcentrales, mientras que el gobierno central siempre podría argumentar que cumple escrupulosamente con la cláusula de prohibición de rescates financieros. Sencillamente, esta no parece la solución más deseable ni la más eficiente.

Los trabajos empíricos que hasta el momento han tratado de contrastar la hipótesis de la RPB para los gobiernos subcentrales en países se han circunscrito a experiencias muy concretas en algunos países típicamente descentralizados, todas ellas difícilmente extrapolables al contexto español por las grandes diferencias en cuanto a los respectivos marcos institucionales. Así, por ejemplo, los trabajos de Pettersson-Lidbom (2008) para el caso sueco estudian los rescates de gobiernos locales en el período 1979-1992, usando como expectativa del rescate financiero el conocimiento de otros rescates en los municipios vecinos. En cambio, el trabajo de Timofeev (2001) sobre los gobiernos subcentrales en Rusia se centra en los efectos de la descentralización de ingresos sobre la política de subsidios a las empresas regionales, con una muestra de 72 regiones en el periodo 1995-1997.

También se han encontrado algunos trabajos que evalúan las causas de los rescates financieros a gobiernos subcentrales en países “unitarios”. Así, Filgueira *et al*. (2002) muestran que el endeudamiento de los *Departamentos* en Uruguay está

significativamente relacionado con el desequilibrio fiscal vertical existente y también con otras variables de tipo socieconómico. Los autores apuntan a la ausencia de mecanismos institucionalizados de control del déficit como una de las causas para la existencia de comportamientos estratégicos de déficit y deuda en los gobiernos locales. Por su parte, Serrano y Berner (2002) concluyen que los municipios chilenos más endeudados han recibido un mayor volumen de transferencias discrecionales del gobierno central. Sin embargo, estos municipios suelen ser también los más urbanos, los que tiene más población y los que cuentan con mayores ingresos propios *per capita*, así como una economía local más diversificada. En consecuencia, el endeudamiento excesivo se habría debido –según los autores- a una mala gestión del gobierno municipal, lo cual confirmaría la hipótesis de que estas localidades son "demasiado grandes para caer".

De vuelta a los países federales, un trabajo empírico muy completo es el Hernández Trillo, Díaz Cayeros y Gamboa González (2002), analizando los determinantes de los rescates financieros a los Estados mexicanos en el periodo 1994-1998. Los autores estudian en primer lugar los rescates "generalizados", concedidos en diferentes cuantías por el Gobierno Federal a casi todos los Estados, en el marco de un conjunto de medidas destinadas a combatir los efectos de la llamada "crisis Tequila", a mediados de la década de 1990. En el modelo empírico toman como variable dependiente el volumen relativo de transferencias extraordinarias recibidas por el Estado. Sus resultados validan la hipótesis de "demasiado grande para caer", con un valor positivo y significativo para la variable de tamaño (alternativamente, la población total y la población ocupada). También el déficit subcentral y la ratio de autonomía fiscal (ingresos propios respecto a ingresos totales) parecen ser dos determinantes significativos para este tipo de rescates. Por último, las variables políticas (referidas al

calendario electoral estatal y municipal) no aparecen como significativas en ninguna de las estimaciones. Estos mismos autores detectan evidencia empírica para los rescates "ocultos", definidos por la situación en la cual un Estado reduce su *stock* de deuda viva sin que haya generado un superávit presupuestario equivalente, de lo cual se deduce que ha sido beneficiado por transferencias "secretas". En este caso, también el tamaño de la jurisdicción parece haber sido el principal determinante de los rescates "ocultos", así como el desequilibrio fiscal vertical que, cuanto mayor es (siempre a favor del Gobierno Federal), mayor es también el rescate "oculto" a los gobiernos estatales.

Por su parte, Nicolini *et al*. (2002) no encuentran evidencia suficiente como para afirmar que el Gobierno Federal argentino haya realizado un rescate generalizado a las provincias con mayores dificultades financieras. Antes bien, la solución que se ha dado en el periodo 1990-1998 ha sido bajo un análisis individualizado, de tal forma que el gobierno central ha tratado de obtener algún beneficio inmediato a cambio del rescate financiero, por ejemplo, condicionando la transferencia a la implementación de reformas estructurales en la provincia receptora. La realidad ha mostrado que las provincias más pequeñas y más pobres han sido también las más beneficiadas por las ayudas del Gobierno Federal, muchas de ellas porque tenían un gobierno políticamente cercano al Gobierno Federal y otras porque simplemente carecían de capacidad efectiva para rechazar el rescate. De esta forma, se podría decir que algunas provincias argentinas han sido "demasiado pequeñas para caer", contradiciendo el enunciado clásico de la hipótesis relativa al tamaño. Igualmente, los rescates habrían sido "progresivos", puesto que beneficiaron en mayor medida a las provincias con menor renta.

En el caso alemán, el trabajo de Seitz (2000) muestra como los rescates de los Länder de Saarland y Bremen se han debido en buena media a una "doble RPB". Las

cuantiosas subvenciones regionales a la siderurgia y astilleros, respectivamente, acabaron desequilibrando las Haciendas regionales que, merced a una Sentencia del Tribunal Constitucional de 1992, obtuvieron un rescate financiero del Gobierno Federal, para que la excesiva carga de la deuda no les impidiera garantizar la igualdad de prestación de servicios públicos fundamentales. Complementando el trabajo anterior, la evidencia de Heppke-Falk y Wolff (2007) muestra que una elevada carga de intereses –no así con la ratio de deuda- en los gobiernos estatales (*Länder*) reduce la prima de riesgo en el mercado financiero. A juicio de los autores, se está lanzando al mercado una señal que indica una mayor probabilidad de rescate financiero por parte del Gobierno Federal, lo que conlleva un riesgo moral asociado. Analizan también el caso del *Länder* de Berlín, al cual el Tribunal Constitucional denegó en octubre de 2006 un rescate financiero, por entender que la carga de la deuda no había rebasado un umbral excesivo Heppke-Falk y Wolff (2007: 13-16).

Para el caso español, concretamente para el ámbito de las CCAA, la evidencia empírica es bastante escasa, seguramente en buena medida porque hasta la fecha el endeudamiento autonómico nunca ha alcanzado una magnitud preocupante en exceso. Según los datos del Banco de España, la ratio media de deuda autonómica entre 1995 y 2008 se situó en el 6,3% del PIB, con una notable estabilidad en torno a esta magnitud, aunque con importantes diferencias entre CCAA. Alcalde Fradejas y Vallés Giménez (2002: 95) habían estimado empíricamente que el sistema financiero retiraría la confianza para la concesión de nuevos créditos a una Comunidad Autónoma cuando su ratio de deuda superase el entorno del 6,7% del PIB, cifra que otorga un cierto margen de maniobra, teniendo en cuenta que sólo la Comunitat Valenciana y Cataluña superaban de forma significativa esa cifra al cierre de 2007.

Apuntada la anterior salvedad, destacan los trabajos de Garcia-Milá, Goodspeed y McGuire (2001) y Lago Peñas (2005), ambos con evidencia empírica específica acerca de una posible RPB para las CCAA en España. Sorribas Navarro (2006) sí detecta evidencia de que el gobierno central habría estado asignando transferencias adicionales a las CCAA como consecuencia de su nivel de endeudamiento durante el periodo 1986-2001, aunque tales transferencias no cubrirían totalmente el endeudamiento acumulado, por lo que en puridad habría que hablar sólo de un rescate "parcial". Utilizando una aproximación metodológica diferente, Esteller Moré y Solé Ollé (2004) analizan si las CCAA han adoptado medidas para mantener la deuda en un nivel sostenible, durante el período 1986-2000. Por su parte, Monasterio Escudero, Sánchez Álvarez y Blanco Ángel (1999), Vallés Giménez y Zárate Marco (2004) o Argimón y Hernández de Cos (2008), entre otros, se ocupan del tema más amplio de las razones del endeudamiento subcentral.

En síntesis, el conjunto de trabajos anteriores no parecen apoyar la tesis de que haya existido una RPB en España, quizás con la excepción citada de Sorribas Navarro (2006) y en cierta medida Esteller Moré y Solé Ollé (2004), si bien hay que advertir en todo caso de las limitaciones que afectan al caso de las CCAA, donde el proceso de descentralización hace que coexistan cambios institucionales fundamentales durante el período de estimación.

5. Una estimación empírica para España

Reconociendo las dificultades apuntadas con anterioridad, el modelo que se plantea en este trabajo para contrastar la hipótesis de la RPB parte de un supuesto como el que sigue. Las CCAA, a la hora de decidir acerca de su endeudamiento, pueden incluir una expectativa de hipotético rescate por parte del gobierno central en un futuro

periodo. Si tal expectativa es positiva, es decir, si se estima que el nuevo endeudamiento podría ser asumido en última instancia –de una u otra forma- por el gobierno central, entonces el volumen de deuda acumulada también será mayor, en la confianza de que se podrá hacer frente a su amortización y a los intereses devengados, sin necesidad de recurrir a incrementos impositivos o a trasvases de recursos desde otras partidas del presupuesto de gastos de la Comunidad Autónoma.

Como es obvio, la expectativa de hipotético rescate no es directamente observable, al tratarse de una impresión subjetiva, por definición. Ahora denotemos por α un vector de constantes; $DEUDA_{it}$ la deuda viva de la Comunidad Autónoma i-ésima al final del periodo t; β el efecto de la RPB (que será positivo si efectivamente hay una expectativa de rescate financiero para la Comunidad Autónoma); R_{it}^{e} la variable utilizada como expectativa de rescate (inobservable); π un vector de parámetros que acompañan a las variables independientes y de control; X_{it} una matriz de variables independientes y de control que tratan de captar la situación macroeconómica, así como el marco político, institucional y presupuestario de las CCAA; μ_i un vector de efectos fijos individuales y ε_{it} el error aleatorio (que supondremos se comportan como un ruido blanco). Con todo ello, el modelo a estimar, en forma restringida, sería el que se recoge en la ecuación 1.

$$DEUDA_{it} = \boldsymbol{\alpha} + \boldsymbol{\beta} R_{it}^{e} + \boldsymbol{\pi} X_{it} + \boldsymbol{\mu}_i + \boldsymbol{\varepsilon}_{it} \qquad \textbf{(1)}$$

Dada la imposibilidad de introducir la variable inobservable (R_{it}^{e}) directamente en el modelo, se utilizan *proxys* observables como indicadores subjetivos de la percepción de RPB. En concreto, se utilizan tres variables aproximativas. La primera, el

volumen de transferencias estatales discrecionales recibidas en el periodo inmediatamente anterior (TRDISC). La segunda, la financiación total recibida en diferencias con respecto a la media de las 15 CCAA de régimen común, también referida al periodo inmediatamente anterior (FINTOTMED). La tercera, el tamaño de la jurisdicción (CUOTA), para contrastar la hipótesis de la RPB conectada al argumento de “demasiado grande para caer”. El cuadro 1 describe con más detalle las variables del modelo, presentando también los signos esperados en la regresión. Todas las variables numéricas han sido normalizadas según la población de la Comunidad Autónoma y expresadas en precios constantes de 1992.

Cuadro 1: Variables del modelo

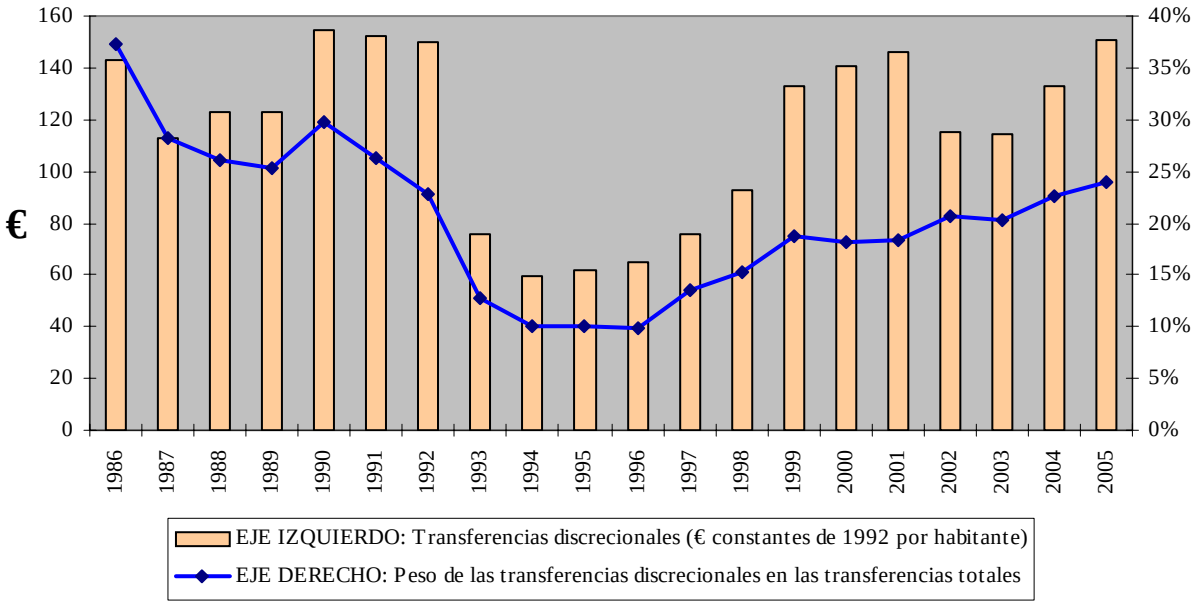
Variable	Síntesis	Fuente*	Signo esperado
DEUDA	Deuda viva al final de cada periodo (euros)	BDE / INE	Variable dependiente
Variables aproximativas de la expectativa de rescate			
TRDISC	Transferencias discrecionales recibidas del Estado en el periodo inmediatamente anterior (incluye exclusivamente subvenciones del Estado gestionadas por las CCAA, convenios de inversión Estado-CCAA, contratos-programa y otras transferencias estatales condicionadas, excepcionales de menor cuantía) (euros)	BADESPE / Elaboración propia	+
FINTOTMED	Financiación total de la Comunidad Autónoma en el periodo inmediatamente anterior (excluidas las operaciones de crédito, el FCI y las transferencias discrecionales recibidas), expresada en diferencia con respecto a la media de las CCAA de régimen común (euros)	BADESPE / Elaboración propia	+
CUOTA	Media aritmética de la participación del PIB de la Comunidad Autónoma en el PIB total de las CCAA de régimen común y la participación de la población de la Comunidad Autónoma en la población total de las CCAA de régimen común (en porcentaje)	INE	+
Variables independientes y de control			
PIBPC	PIB por habitante (euros)	INE	+
COMPAMP	CCAA de amplias competencias (incluidas educación y sanidad), que ya son todas desde el año 2002 en adelante (1=amplias competencias; 0=resto de CCAA)	Elaboración propia	+
INCUMP	Años en que la Comunidad Autónoma incumplió su ECP (déficit real > déficit ECP) o su objetivo de estabilidad presupuestaria (del cual, según lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley Orgánica 5/2001, nace la obligación de presentar un plan de saneamiento económico-financiero) (1=incumplimiento; 0=otro caso)	CAP / MEH / Elaboración propia	+
IDEOL	Orientación política del gobierno autonómico (1=izquierda; 0=otro caso)	Elaboración propia	?
SINTON	Sintonía ideológico-política entre el gobierno central y el gobierno autonómico (1=coincidencia; 0=otro caso)	Elaboración propia	+
PARNAC	CCAA con partidos nacionalistas influyentes en el Congreso de los Diputados (1=Cataluña y Canarias en los años que el gobierno central no tiene mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados; 0=otros casos)	Elaboración propia	+

* BDE: Banco de España. INE: Instituto Nacional de Estadística. BADESPE: Base de Datos del Sector Público (Instituto de Estudios Fiscales). MEH: Ministerio de Economía y Hacienda. CAP: Consultores de las Administraciones Públicas. Fuente: Elaboración propia.

Se ha querido incluir el gráfico 1 para mostrar con más detalle el papel jugado por las transferencias discrecionales recibidas por las CCAA a lo largo de la historia de los sucesivos sistemas de financiación. De este modo, se observa que en una primera etapa entre 1986 y 1992, el peso de este tipo de transferencias sobre el volumen total de transferencias siempre se situó por encima del 25%, aunque con una tendencia declinante. Entre 1993 y 2001 su peso osciló entre un mínimo histórico del 10% y un máximo del 18%. Sólo a partir de 2002 las transferencias discrecionales vuelven a absorber en torno a una cuarta parte del volumen total de transferencias, dando cuenta

de su creciente importancia dentro del conjunto de recursos de las CCAA, aspecto clave para interpretar los resultados del modelo empírico que se presenta.

Gráfico 1: Transferencias discrecionales recibidas por las CCAA



Fuente: Elaboración propia a partir de BADESPE.

El modelo econométrico se estimará partiendo de un panel de datos para las 15 CCAA de régimen común (todas excepto Navarra y País Vasco) durante el periodo 1994-2005, disponiendo así de 180 observaciones totales. Aparte de la mayor amplitud en el número de observaciones, el período de estimación está elegido para mantener la homogeneidad en el marco institucional de análisis: desde 1994 comienza el Estatuto de independencia del Banco de España y, desde 1992, se inicia el período de reglas de estabilidad presupuestaria y coordinación del endeudamiento aplicados a las CCAA. De esta forma, es posible obtener evidencia empírica complementaria a la de trabajos anteriores, referidos a períodos más alejados[9]. El cuadro 2 muestra los principales estadísticos descriptivos de las variable numéricas utilizadas.

[9] Es el caso de García-Milá, Goodspeed y McGuire (2001) para el periodo 1984-1995 o el trabajo de Lago Peñas (2005) para los años comprendidos entre 1984 y 1999.

Cuadro 2: Estadísticos descriptivos de variables numéricas

Variable		Media	Desviación típica	Mínimo	Máximo	Observaciones	
DEUDAPC	Global	567,90	276,82	205,11	1.431,21	N	180
	Entre grupos		252,36	284,11	1.136,12	n	15
	Intra grupos		129,84	103,80	1.093,68	T	12
TRDISC	Global	106,98	57,92	24,32	371,02	N	165
	Entre grupos		29,63	56,58	164,85	n	15
	Intra grupos		50,30	-13,42	329,35	T	11
FINTOTMED	Global	-112,95	174,47	-783,91	204,95	N	165
	Entre grupos		105,55	-287,54	74,94	n	15
	Intra grupos		141,35	-642,99	246,76	T	11
CUOTA	Global	6,67	5,89	0,75	18,74	N	180
	Entre grupos		6,07	0,76	18,52	n	15
	Intra grupos		0,19	5,28	7,19	T	12
PIBPC	Global	10.953,94	2.423,93	6.062,38	17.675,04	N	180
	Entre grupos		2.176,31	7.446,54	15.366,69	n	15
	Intra grupos		1.195,91	6.675,46	13.271,70	T	12

Fuente: Elaboración propia.

En el cuadro 3 se muestra la matriz de correlaciones, donde se puede observar en una primera impresión que las CCAA de mayor tamaño (medido por la variable CUOTA), las de mayor renta *per capita* (evaluada según PIBPC) y las que disfrutan de amplias competencias de gasto (circunstancia que recoge la variable COMPAMP) son también las más endeudadas.

Cuadro 3: Matriz de correlaciones

	DEUDA	TRDISC	FINTOTMED	CUOTA	PIBPC	COMPAMP	INCUMP	IDEOL	SINTON	PARNAC
DEUDA	1,0000									
TRDISC	0,1125	1,0000								
FINTOTMED	-0,0627	-0,4403	1,0000							
CUOTA	**0,7153**	-0,0545	-0,0581	1,0000						
PIBPC	**0,4250**	0,2487	0,1105	0,2959	1,0000					
COMPAMP	**0,5071**	0,3714	-0,3168	0,3490	0,1608	1,0000				
INCUMP	0,2884	-0,0651	-0,0240	0,1651	0,1224	-0,0101	1,0000			
IDEOL	-0,0190	0,0731	-0,1026	0,1309	0,0233	0,1124	-0,1615	1,0000		
SINTON	-0,0803	-0,0489	0,0628	-0,0878	0,0103	-0,0372	0,0704	-0,4532	1,0000	
PARNAC	0,2488	0,0756	0,0547	0,2474	0,1102	0,2614	0,2314	-0,1364	0,0741	1,0000

Fuente: Elaboración propia.

La ecuación 2 muestra el modelo a estimar en forma extensiva, incluyendo las dos formulaciones alternativas descritas de la variable *proxy*, aquéllas que deberían servir para elaborar la expectativa de rescate financiero para las CCAA.

$$
\begin{aligned}
DEUDA_{it} &= \alpha + \beta_1 TRDISC_{it-1} + \beta_2 FINTOTMED_{it-1} + \beta_3 CUOTA_{it} + \\
&+ \pi_1 PIBPC_{it} + \pi_2 NEP_{it} + \pi_3 COMPAMP_{it} + \pi_4 INCUMP_{it} + \\
&+ \pi_5 IDEOL_{it} + \pi_6 SINTON_{it} + \pi_7 PARNAC_{it} + \mu_i + (\varepsilon_{it} + r_{it})
\end{aligned} \qquad \textbf{(2)}
$$

Para controlar y poder solucionar simultáneamente los problemas de posible heterogeneidad, correlación contemporánea, heteroscedasticidad y autocorrelación de los datos de panel, la estimación del modelo se ha llevado a cabo, alternativamente, mediante estimadores de Mínimos Cuadrados Generalizados Factibles (FGLS, por las siglas en inglés de *Feasible Generalizad Least Squares*) y con estimadores de Errores Estándar Corregidos para Panel (PCSE, por las siglas en inglés de *Panel Corrected Standard Errors*). Para poder comparar los coeficientes del modelo, también se ha recogido la estimación por Mínimos Cuadrados Generalizados con un modelo de efectos fijos.

A juicio de Beck y Katz (1995) resulta preferible la utilización de modelos PCSE, toda vez que los errores estándar de PCSE se ajustan mejor que los de FGLS. Con todo, no constituye el objeto de este trabajo incidir en esta controversia metodológica sobre modelos datos de panel. Baste citar como opiniones contrarias las de Greene (1999) o Chen *et al*. (2008), llegando a demostrar estos últimos autores que los estimadores PCSE son menos eficientes que FGLS, excepto cuando el número de periodos temporales en el panel está muy próximo al número de individuos. Este es justamente el caso que nos ocupa –12 periodos y 15 CCAA- y además, siguiendo también la recomendación genérica de Chen *et al*. (2005), es mejor "el uso de PCSE para contrastar hipótesis y [FGLS] si su principal interés es la estimación de coeficientes precisos". Como ambas cuestiones son interesantes en el presente análisis, se ha optado por incluir todos los resultados en el cuadro 4. Según se observa, los

coeficientes que acompañan a las variables más relevantes no difieren en exceso cuando han sido estimados por FGLS o PCSE, ni tampoco cuando se comparan con las estimaciones por efectos fijos, por lo que parece acertada la decisión de presentar todos ellos en los cuadros de resultados.

Cuadro 4: Resultados del modelo

Variable dependiente: DEUDA	***Efectos fijos***	***FGLS***	***PCSE***
TRDISC	0,5684236** (2,59)	0,3011116*** (5,10)	0,3451393** (2,57)
FINTOTMED	0,1701758*** (2,70)	0,0727064*** (3,49)	0,0819558 (1,49)
CUOTA	234,7000*** (4,65)	215,8201*** (12,13)	216,7593*** (3,60)
PIBPC	0,0503195*** (4,43)	0,0482742*** (12,14)	0,0475827*** (4,24)
COMPAMP	28,62949 (1,17)	37,60901*** (5,11)	47,37033** (2,01)
INCUMP	24,64294 (1,35)	21,71567*** (5,55)	27,33482** (1,97)
IDEOL	-39,8436 (-1,51)	-19,01373** (-2,56)	-30,00657 (-0,89)
SINTON	-31,06809* (-1,91)	-6,377091** (-2,28)	-9,181956 (-0,66)
PARNAC	67,93695 (1,60)	19,80466 (0,77)	32,48949 (0,94)
constante	-3.763,028*** (-4,46)	(eliminado)	-3.492,043*** (-3,42)
R^2	0,9002	---	0,8224
N	165	165	165

Entre paréntesis, el estadístico t (efectos fijos) y el estadístico z (FGLS y PCSE). *** Significativo al 1%; ** significativo al 5%; * significativo al 10%. Los efectos fijos no se muestran en el cuadro, actuando Andalucía como grupo de referencia. En el modelo FGLS se ha especificado una estructura de error heteroscedástica con correlación contemporánea. En los modelos FGLS y PCSE: se ha especificado una estructura de autocorrelación AR(1) con idéntico coeficiente para todos los paneles. Fuente: Elaboración propia.

Como cabía esperar, las tres variables *proxy* de la expectativa de rescate son significativas y con un coeficiente de signo positivo, tal y como se había previsto. Sólo FINTOTMED en el modelo PCSE pierde significatividad a los niveles habituales. Este resultado vendría confirmar dos tipos de hipótesis. Por un lado, las CCAA estarían percibiendo que un mayor volumen de transferencias discrecionales recibidas en el pasado o una financiación total recibida por encima de la media, también significaría un mayor volumen de deuda, confiando en que el flujo de fondos va a continuar en el futuro y, en consecuencia, servirá para financiar la futura carga de intereses y amortizaciones. En cuanto a la variable CUOTA, nos estaría indicando que las CCAA

de mayor tamaño son “demasiado grandes para caer”, generando una expectativa de rescate que se traduce en mayor endeudamiento.

Asimismo, se observa que las CCAA de amplias competencias de gasto y las que disfrutan de mayor PIB *per capita* son también las más endeudadas. Por otra parte, cuando se constata un incumplimiento del respectivo ECP o, en su caso, del objetivo individual de estabilidad presupuestaria, entonces la deuda también aumenta, indicando un cierto componente de relajación de la restricción presupuestaria percibida.

Las variables políticas presentan niveles de significatividad bastante débiles, en general. El signo del coeficiente asociado a la variable de ideología del gobierno autonómico es negativo (los gobiernos de izquierdas tendrían menos deuda), pero sólo es significativo en el modelo FGLS. El signo del coeficiente de la variable PARNAC es el esperado, pero no resulta significativo en ninguna de las estimaciones alternativas, quizás por la propia definición de la variable[10]. Mención aparte merece la variable de “sintonía política” entre el gobierno autonómico y el central, significativa en dos de los tres modelos estimados, pero con un coeficiente de signo negativo, contrario al esperado. Aunque la evidencia es débil, se podría interpretar que las CCAA del mismo signo político que el gobierno central reducen en mayor medida su volumen de deuda, quizás empujadas por la fuerza que ejerce la “disciplina de partido” y que supera incluso a la disciplina de mercado[11]. En cierto modo, este fenómeno sería coherente con lo recogido por Nicolini *et al*. para el caso de las provincias argentinas, tal y como se ha comentado anteriormente.

[10] El profesor Juan Luis Gómez Reino ha sugerido un cierto refinamiento de esta variable, con el fin de incorporar una mayor variabilidad en el poder relativo de los partidos de marcado carácter regionalista o nacionalista. En concreto, se podría introducir el índice de poder de Shapley-Shubik (1954) o el de Banzhaf (1965).

[11] Un efecto que vendía dado por la fortaleza del sistema político de “bipartidismo imperfecto” (Llera Ramo, 1998), dominante en España desde los tiempos de la Transición.

Respecto a los resultados de otros trabajos empíricos realizados para el caso español, las diferencias en el período de estimación y en la metodología empírica hacen que las comparaciones deban ser hechas con cautela. Teniendo en cuenta dicha salvedad, existe una cierta discrepancia con la conclusión obtenida en Lago Peñas (2005) sobre la irrelevancia de la afinidad ideológica entre gobierno central y autonómico a la hora de influir en el nivel de endeudamiento autonómico. Como ya se ha dicho, del modelo planteado en este trabajo se deduce una cierta "disciplina de partido". Respecto al trabajo de Esteller Moré y Solé Ollé (2004: 196-197) la coincidencia también se produce en la aparente falta de significatividad de algunos factores políticos para explicar el endeudamiento autonómico.

6. Mirando al futuro. Reformas institucionales y expectativas de RPB

Más allá de la estimación empírica realizada, es importante vislumbrar el futuro teniendo en cuenta algunos nuevos factores situados más allá del fin del período de estimación, en el año 2005. Cuando se examinan en conjunto los datos de déficit y deuda de las Administraciones Públicas en España desde la entrada en vigor de la normativa de estabilidad presupuestaria del año 2001 (para las CCAA, precedida de una etapa de coordinación bilateral iniciada en 1992), los resultados son francamente positivos, tal como puede comprobarse en las cifras del Cuadro 7.

Cuadro 7: Resultados en materia de estabilidad presupuestaria. Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación (% del PIB)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Administración Central	-0,50	-0,33	-1,15* (-0,8)	+0,50	+0,60	+0,80
Seguridad Social	+0,84	+1,03	+1,03	+1,10	+1,30	+1,10
CCAA	-0,48	-0,48	-0,02* (-0,32)	-0,30	0,00	-0,10
Entidades Locales	-0,12	-0,24	0,00	-0,14	-0,10	0,00
Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación	-0,27	-0,03	-0,14	+1,16	+1,80	+1,80

* Sin descontar el pago a la Comunidad Autónoma de Andalucía de las transferencias incondicionadas pendientes del anterior sistema de financiación. Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

No obstante, la modificación de la normativa de estabilidad presupuestaria en 2006 ha introducido nuevos criterios que podrían suponer un mayor riesgo de incurrir en una RPB. En esencia, tales cambios supusieron ligar la situación presupuestaria al ciclo económico, exigiéndose una situación de superávit cuando la economía española creciese por encima de su crecimiento potencial (crecimiento real superior al 3%), manteniéndose el equilibrio presupuestario cuando el crecimiento económico estuviese situado dentro de los márgenes del potencial (tasa de crecimiento real entre el 2% y 3%) y permitiéndose el déficit si el crecimiento real no llegara al 2%. Además de este componente de saldo cíclico, se permite en todo momento un déficit para inversiones, ligado a la financiación de proyectos de inversión que contribuyan al desarrollo económico y al aumento de la productividad, con un tope global del 0,5% del PIB español. Considerados conjuntamente el déficit cíclico y el de inversiones, su distribución por niveles de gobierno es la que refleja el Cuadro 8.

Cuadro 8: Asignación de déficit en la nueva LGEP. Necesidad de financiación (% del PIB)

	Déficit cíclico	Déficit inversiones	Déficit total
Administración Central	0,20	0,20	0,40
CCAA	0,75	0,25	1,00
Entidades Locales	0,05	0,05	0,10

Fuente: Elaboración propia.

Las nuevas reglas de estabilidad presupuestaria presentan un indudable aspecto positivo, en cuanto al realismo con que se aborda la fijación del objetivo presupuestario, frente a la anterior rigidez, que fijaba el equilibrio como regla general, con independencia de la marcha general de la economía. Sin embargo, al lado del anterior aspecto positivo, existe una serie de defectos en la nueva regulación que pueden contribuir a “reblandecer” la restricción presupuestaria de las CCAA.

En primer lugar, la distribución del tramo de déficit cíclico, sesgada a favor de las CCAA, resulta poco justificable, dado que supone asignar implícitamente las competencias de estabilización económica a los gobiernos subcentrales, contra lo que predica la teoría ortodoxa del Federalismo Fiscal. Ni el peso del gasto autonómico respecto al total, ni la mayor sensibilidad de los ingresos y gastos del gobierno central al ciclo (Impuesto sobre Sociedades y seguro de desempleo) avalan el reparto del déficit cíclico hecho en la reforma de la normativa de estabilidad presupuestaria. Además, resalta la incongruencia que supone asignar implícitamente las actuaciones cíclicas de expansión de la demanda a los gobiernos regionales, en el caso de una recesión, mientras que la tarea de acumular superávit ha corrido a cargo de la Administración Central en los años previos de expansión de la economía.

En segundo lugar, el escaso margen de déficit de la Administración Central durante la recesión hace muy probable su incumplimiento, en comparación con la situación de las CCAA, que ahora disponen de un margen más amplio. Es fácil que en este contexto la Administración Central pierda reputación frente a las CCAA a la hora de contener el déficit y el endeudamiento en la fase recesiva del ciclo. Hay que recordar que el gobierno central juega un doble papel en la conducción de la política económica. Por un lado, debe supervisar el cumplimiento del resto de agentes y. por otro, debe cumplir sus propios objetivos presupuestarios. En la medida que se desvíe de ellos, su capacidad para controlar a otros agentes del Sector Público se ve minada.

En tercer y último lugar se encuentra la sustitución del anterior procedimiento de coordinación multilateral a través del Consejo de Política Fiscal y Financiera por otro de base bilateral entre el gobierno central y cada una de las CCAA. Esto, además de suponer un enorme esfuerzo de gestión y coordinación, puede desembocar fácilmente en una utilización de reglas distintas para fijar los objetivos presupuestarios de las

diferentes CCAA, como ya ocurriera con los extintos ECP. A partir de estas diferencias de trato, las CCAA menos favorecidas en la fijación de objetivos o las que hayan incumplido sus límites pueden encontrar argumentos para justificar un mayor endeudamiento.

7. Conclusiones.

El proceso de descentralización del Sector Público supone un riesgo potencial de acumulación de endeudamiento si induce una RPB en los gobiernos subcentrales. Si los gobiernos subcentrales disponen de escasa autonomía fiscal, si los sistemas de subvenciones son discrecionales o, en última instancia, si existen garantías del gobierno central para asegurar un nivel homogéneo de los servicios descentralizados, puede darse el caso de un excesivo endeudamiento regional, con la expectativa de que en el futuro no habrá que aumentar los impuestos regionales o ajustar los programas de gasto, debido a un hipotético rescate financiero –explícito o implícito- por parte del gobierno central.

En el caso español, los posibles instrumentos que han podido utilizarse para reblandecer la restricción presupuestaria de las CCAA de régimen común son el uso de las transferencias discrecionales (básicamente, convenios de inversión, subvenciones y contratos-programa), la fijación de objetivos presupuestarios más laxos (o la supervisión menos estricta) a los gobiernos del mismo signo político o la explotación del argumento del tamaño (demasiado grande para caer) a la hora de inducir un rescate financiero.

Se ha planteado una estimación empírica para el período 1994-2005, contando con la ventaja de que en estos años existe una notable homogeneidad en las condiciones institucionales y, en particular, la referida a la independencia del Banco de España, la

existencia de reglas de estabilidad presupuestaria y la gestión de amplias competencias de gasto por parte de las CCAA durante la mayoría del período.

La evidencia parece mostrar que las transferencias discrecionales del gobierno central parecen haber sido utilizadas de alguna forma para beneficiar a ciertas CCAA. No obstante, es posible que este efecto también haya tenido que ver con un incremento generalizado de los recursos discrecionales, más que con su destino prioritario a unas pocas CCAA. El tamaño de la jurisdicción también es relevante a la hora de percibir una RPB, al igual que la financiación total recibida por encima de la media. Las variables políticas muestran mayores dudas acerca de su significatividad, aunque destaca la sintonía política entre el gobierno central y el gobierno autonómico, denotando una cierta influencia de la "disciplina de partido" en el endeudamiento autonómico.

Mirando al futuro, surgen algunos temores sobre un posible aumento de la deuda autonómica, derivados de la modificación en las reglas de estabilidad presupuestaria introducida en 2006 y el cambio de ciclo económico registrado en 2008.

Referencias bibliográficas

Alcalde Fradejas, N. y Vallés Giménez, J. (2002): "El mercado financiero y el racionamiento del crédito. Estudio del caso de los gobiernos regionales en España", *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, 160, pp. 77-102.

Anderson, B. y Minarik, J. (2005): "Design choices for fiscal policy rules", *OECD Journal on Budgeting*, 5 (4), pp. 158-208.

Argimón, I. y Hernández de Cos, P. (2008): "Los determinantes de los saldos presupuestarios de las Comunidades Autónomas", Banco de España, Madrid, *Documentos de Trabajo*, nº 0803.

Banzhaf III, J. F. (1965): "Weighted voting doesn't work: A mathematical analysis", *Rutgers Law Review*, 19, pp. 317-343.

Beck. N. y Katz, J. (1995): "What to do (and not to do) with time-series cross-section data", *American Political Science Review*, 89, pp. 634–647.

Blöchliger, H. y King, D. (2006): "Fiscal autonomy of sub-central governments", OECD Network on Fiscal Relations across Levels of Government, París, *Working Papers*, nº2.

Carlsen, F. (1998): "Central regulation of local authorities", *Public Finance Review*, 26 (4), pp. 304-326.

Chen, X.; Lin, S. y Reed, W. (2005): "Another look at what to do with time-series cross-section data", EconWPA, *Econometrics Working Papers*, nº 0506004.

Chen, X.; Lin, S. y Reed, W. (2008): "A Monte Carlo evaluation of the efficiency of the PCSE estimator", *Applied Economics Letters*, 15.

Drazen, A. (2002): "Fiscal rules from a political economy perspective", paper prepared for the IMF-World Bank conference on Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Market Economies, Oaxaca, Mexico, 14-16 febrero.

Esteller Moré, A. y Solé Ollé, A. (2004): "Estabilidad presupuestaria y financiación autonómica", *Hacienda Pública Española*, monográfico, pp. 173-203.

Filgueira, F.; Kamil, H.; Lorenzo, F.; Moraes, J. A. y Rius, A. (2002): "Decentralization and fiscal discipline in subnational governments: The bailout problem in Uruguay", Inter-American Development Bank, Washington, D.C., *Working Papers*, R-459.

Gamboa González, R. (1997): "El rescate financiero de los gobiernos estatales por el Gobierno Federal: Comparación de los casos de Estados Unidos, Brasil y México", Banco de México, México D.F., *Documentos de Investigación*, nº 9704.

García-Milá, T.; Goodspeed, T. y McGuire, T. (2001): "Fiscal decentralization policies and sub-national government debt in evolving federations", Departament d'Economia y Empresa, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, *Working Papers*, nº 549.

Goodspeed, T. (2002): "Bailouts in a federation", *International Tax and Public Finance*, 9 (4), pp. 409-421.

Greene, W. H. (1999): *Análisis econométrico*, Prentice Hall, Madrid, 3ª edición.

Heppke-Falk, K. y Wolff, G. (2007): "Moral hazard and bail-out in fiscal federations: Evidence for the German Länder", Deutsche Bundesbank, Frankfurt, *Discussion Papers (Economic Studies)*, nº 07/2007.

Hernández Trillo, F.; Díaz Cayeros, A. y Gamboa González, R. (2002): "Determinants and Consequences of Bailing Out States in Mexico", *Eastern Economic Journal*, 28 (3), pp. 365-380.

Inman, R. (2003): "Transfers and bailouts: Enforcing local fiscal discipline with lessons from U.S. federalism" en Rodden, Eskelund, y Litvack (eds): *op. cit*, pp. 35-85.

Kopits, G. (2001): "Fiscal rules: Useful policy framework or unnecessary ornament", IMF, Washington, D.C., *Working Papers*, nº 01/45.

Kornai, J (1986): "The soft budget constraint", *Kyklos*, 39 (1), pp. 3-30.

Kornai, J.; Maskin, E. y Roland, G. (2003): "Understanding the soft budget constraint", *Journal of Economic Literature*, XLI, pp. 1095-1136.

Lago Peñas, S. (2005): "Evolving federations and regional public deficits: testing the bailout hypothesis in the Spanish case", *Environment and Planning C: Government and Policy*, 23, pp. 437-453.

Llera Ramo, F. J. (1998): "Los rendimientos de los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas: el predominio del bipartidismo imperfecto", *Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 82, pp. 127-158.

Monasterio Escudero, C. (2002): "El laberinto de la financiación autonómica", *Hacienda Pública Española*, 163, pp. 157-187.

Monasterio Escudero, C. y Fernández Llera, R. (2004): "El principio de transparencia en la normativa de estabilidad presupuestaria", *Hacienda Pública Española*, monográfico, pp. 127-150.

Monasterio Escudero, C. y Suárez Pandiello, J. (2002): "Local government financing and borrowing: Spain" en Dafflon, B. (ed.): *Local Public Finance in Europe*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 231-255.

Monasterio Escudero, C; Sánchez Álvarez, I. y Blanco Ángel, F. (1999): *Controles internos del endeudamiento versus racionamiento del crédito. Estudio especial del caso de las Comunidades Autónomas españolas*, Fundación BBVA, Bilbao.

Nicolini, J. P.; Posadas, J.; Sanguinetti, J.; Sanguinetti, P. y Tommasi, M. (2002): "Decentralization, fiscal discipline in sub-national governments and the bailout problem: The case of Argentina", Inter-American Development Bank, Washington, D.C., *Working Papers*, R-467.

Pettersson-Lidbom, P. (2008): "Dynamic commitment and the soft budget constraint: An empirical test", Department of Economics, Stockholm University, Estocolmo, mimeo.

Rodden, J. (2003): "Soft budget constraints and german federalism" en Rodden, Eskeland y Litvack (eds.), *op. cit*. pp. 161-187.

Rodden, J. y Eskeland, G. (2003): "Lessons and conclusions " en Rodden, Eskeland y Litvack (eds.), *op. cit*. pp. 431-465.

Rodden, J.; Eskeland, G. y Litvack, J. (2003): *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraint*, MIT Press, Cambridge (MA).

Salinas Jiménez, J. (coord.) (2002): *El nuevo modelo de financiación autonómica (2002)*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

Seitz, H. (2000): "Subnational government bailouts in Germany", Inter-American Development Bank, Washington, D.C., *Working Papers*, R-396.

Serrano, C. y Berner, H. (2002): "Chile: Un caso poco frecuente de indisciplina fiscal (bailout) y endeudamiento encubierto en la educación municipal", Inter-American Development Bank, Washington, D.C., *Working Papers*, R-446.

Shapley, L. S. y Shubik, M. (1954): "A method for evaluating the distribution of power in a committee system", *American Political Science Review*, 48, pp. 787-792.

Singh, R. y Plekhanov, A. (2005): "How should subnational government borrowing be regulated? Some cross-country empirical evidence", IMF**,** Washington, D.C., *Working Papers*, nº 05/54.

Sorribas Navarro, P. (2005): "(When) are intergovernmental transfers used to bail out regional governments? Evidence from Spain 1986-2001", Institut d´Economia de Barcelona, Barcelona, *Documents de Treball*, 2006/7

Sutherland, D.; Price, R. y Joumard, I. (2005): "Fiscal rules for subcentral government: Design, and impact", OECD Economics Department, París, *Working Papers*, nº 465.

Timofeev, A. (2001): "Fiscal decentralization and soft budget constraint", Economic Education and Research Consortium, Moscú, *Working Papers*, nº 01/12.

Vallés Giménez, J. y Zárate Marco, A. (2003): "Los escenarios de consolidación presupuestaria como antecedente para la coordinación del endeudamiento en un contexto de estabilidad presupuestaria", *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, 8, pp. 135-160.

Vallés Giménez, J. y Zárate Marco, A. (2004): "Un análisis de las restricciones institucionales para el control de la deuda regional en perspectiva histórica", *Moneda y Crédito*, 219, pp. 143-176.