

Descentralización fiscal y disciplina presupuestaria: lecciones para España de la experiencia comparada

Pilar Sorribas-Navarro*

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 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. La experiencia comparada muestra que la descentralización fiscal puede disciplinar las decisiones presupuestarias subcentrales, como sucede en los EE.UU., 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.

Clasificación JEL: H1, H77, H74.

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

Fiscal decentralization and budgetary discipline: lessons for Spain from other countries' experience

ABSTRACT: The aim of this paper is to analyse the effect of fiscal decentralization on subcentral governments' budgetary discipline according to the evidence of case studies of ten countries that have significantly different institutional environments. Before analysing the case studies, we systematize the effect of the different charac-

* Universitat de Barcelona. Institut d'Economia de Barcelona . Dirección de contacto: Facultat de Ciències Econòmiques. Universitat de Barcelona. Dept. Economia Política i Hisenda Pública. Avda. Diagonal 690, torre4, planta Zona. 08034 Barcelona. Telf.: 93 402 18 12. E-mail: psorribas@ub.edu. La autora agradece los comentarios y sugerencias de Albert Solé-Ollé y la financiación recibida del Instituto de Estudios Fiscales, y de los proyectos SEJ2006-15212 y SGR 2009-2013.

Recibido: 9 de diciembre de 2008 / Aceptado: 21 de enero de 2009.

teristics of the fiscal institutional environment on the central government decision on whether (or not) to intervene assigning additional resources to the subcentral government when they issue debt, i.e. bailing them out. The experiences of these different countries show that fiscal decentralization can discipline the subcentral governments' budgetary decisions, as it happens, for instance, in the USA, Canada and Hungary. However, there are no specific characteristics of the institutional environment that guarantees subcentral budgetary discipline. The absence of bailout in the past builds the reputation of the central government and it is a common characteristic in the three countries of the sample where subcentral governments have hard budget constraints.

JEL Classification: H1, H77, H74.

Palabras clave: Decentralization, intergovernmental transferences, sub-central budgetary discipline.

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

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.

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, 2009; Petterson-Lidbom, 2009), 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).

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 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). 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 (García-Milà *et al.*, 2001). Además, si un gobierno subcentral tiene expectativas de rescate por el deterioro de la calidad o no prestación 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 central (Wildasin, 2004; Carlsen, 1998). Cabe decir que una restricción presupuestaria fuerte también puede generar consecuencias negativa. Al respecto, Besfamille y Lockwood (2007) muestran que puede implicar no llevar a cabo proyectos de inversión socialmente rentables.

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 ejem-

pló 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)³.

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, 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. En segundo lugar, se analiza el efecto que estas características han tenido en diez países que presentan diferencias significativas en su entorno institucional: EE.UU., 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 (CC.AA.).

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.

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

³ En diciembre de 2008 en España se ha creado el Fondo Estatal de Inversión Local, dotado de 8.000 millones de €. Su asignación está condicionada a que el municipio se comprometa a financiar inversión con dichos recursos y a que genere nuevos puestos de trabajo. Todos los municipios pueden solicitar estos recursos y se asignan a todos los solicitantes en función de la población. Este fondo se ha creado para impulsar la actividad económica y el empleo y facilitar, así, la recuperación económica. Por tanto, este fondo se enmarca dentro de la función estabilizadora del sector público y no debe ser visto como un rescate.

presupuestaria de los gobiernos subcentrales. Se resumen los principales motivos económicos que pueden provocar que el gobierno central rescate a un gobierno subcentral que, serán también los determinantes de las expectativas de rescate de los gobiernos subcentrales.

2.1. Diseño de las transferencias

Discrecionalidad 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 nula. Por el contrario, si no existen unos criterios claros y preestablecidos de su distribución, es decir, las transferencias son discrecionales, éstas sí pueden ser utilizadas para rescatar gobiernos subcentrales (Thomas, 2003; Feld y Goodspeed, 2005).

Fondos de nivelación. 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.

2.2. 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.

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).

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). 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.

2.3. 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).

2.4. 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. 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.

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. EE.UU.

En EE.UU. 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 (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 equili-

brado. 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 EE.UU. 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 EE.UU. 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 rescató⁴. El principal motivo de esta decisión fue que, dado que la deuda estaba básicamente en manos de inversores extranjeros (alrededor del 70%), 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). 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: Washinton Dc en 1997 y el gobierno local de Candem (Inman, 2003).

Por tanto, los estados de EE.UU. tienen restricciones presupuestarias fuertes como consecuencia de las limitaciones sobre su capacidad de endeudamiento, que

⁴ Cabe decir que hasta 1840 el gobierno federal de EE.UU. había rescatado a todos los estado o ciudades con dificultades financieras (English, 1996).

son creíbles por la existencia 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. Nótese que esta decisión es factible porque la Constitución no establece el principio de nivelación.

3.2. Canadá

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. 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 and 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. Las transferencias de nivelación no desincentivan el ejercicio de la autonomía tributaria, ya que garantizan que todas las provincias tengan como mínimo una capacidad fiscal estándar, pero no detrae recursos de las provincias con mayor capacidad fiscal (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 endeudamiento⁵, 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 provin-

⁵ En 1936 por primera vez el gobierno federal no rescató a una provincia, Alberta, con dificultades financieras (Boothe, 1995).

cial, 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 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

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 im-

puestos 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 IVA, un fondo de transferencias de nivelación horizontal 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 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 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) estima, 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

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 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, 2009). 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 por 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 pre-establecido 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

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 sanidad, 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 datos de 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 endeudamiento⁶. Los resultados de sus estimaciones muestran que las expectativas de rescate de los muni-

⁶ Durante este período el gobierno central asignó 1414 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%.

cipios 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, el principio constitucional de garantizar condiciones de vida similares a todos los ciudadanos y la existencia de una transferencia creada para dar cumplimiento a la prohibición constitucional de las crisis fiscales locales, ha debilitado la restricción presupuestaria de los gobiernos locales.

3.6. Argentina

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 crisis fiscales más severas (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

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 im-

plementan 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, 2005). 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, disciplinar sus decisiones presupuestarias, es necesario que esta prohibición sea creíble, lo que normalmente re-

quiere 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

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.*, 2008⁷). 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

⁷ Arulampalam *et al.* (2008) muestran la importancia de los factores políticos en la asignación de las transferencias a los estados indios.

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 central 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

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% 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, 1999b). 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

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 Wetzell, 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 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 combinaciones 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 EE.UU. 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.

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 CC.AA. 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

Cuadro 1. Descentralización fiscal y disciplina presupuestaria de los gobiernos subcentrales: experiencia comparada

	EE.UU. (estados)	Canadá (provincias)	Alemania (regiones)	Italia (regiones)	Suecia (municipios)	Argentina (provincias)	Brasil (estados)	India (estados)	Hungría (local)	Ucrania (local)
<i>Autonomía fiscal</i>										
— Corresponsabilidad fiscal	Pequeño alta	pequeño alta	Elevado baja	Elevado baja	Pequeño alta	elevado baja	elevado baja	elevado baja	elevado baja	elevado baja
— Desequilibrio fiscal vertical	no nivelación	nivelación pero bien diseñada	nivelación + asimétricas	distribución discrecional	nivelación + Rescate	distribución discrecional	distribución discrecional	gastos-ingresos pero cond. ejercicio aut. tribut.	gastos-ingresos; pero cond. ejercicio aut. tribut.	distribución discrecional
— Transferencias ¹										
— Autonomía de gasto ²	Alta	alta	Baja (concurrent)	Baja (concurrent)	Media (concurrent)	baja (concurrent)	baja (concurrent)	baja (concurrent)	Baja (concurrent)	baja (concurrent)
— Autonomía endeudamiento	Presupuesto equilibrado + ley bancarrota	algunas presupuesto equilibrado	Límites fijados por Länder sobre uso	No límites	no límites pero prohibición constitución crisis subc.	límites pero discrecional	límites pero discrecional	debe ser aprobada por gobierno central	límite cantidad + ley bancarrota	no límites
<i>Visualización responsabilidades</i>										
<i>Mecanismos de mercado³</i>	comp. crédito	comp. crédito	no comp. crédito	no comp. crédito	comp. crédito	comp. crédito	comp. Crédito	no comp. crédito	no comp. crédito	no comp. crédito
Rescates	No ⁴	No	Sí ⁵	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí
Restricción presupuest. subcentral fuerte	Sí	Sí	No	No	No	No	No	No	Sí	No

Notas: 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. Concurrent: más de un nivel de gobierno es responsable de la provisión de un bien o servicio público. ³. Comp. crédito: existen competencia por el crédito. ⁴. Excepto Washington DC y Candem. ⁵. Sólo las regiones de Bremen y Saarlard.

través de una fórmula, ésta es el resultado de un proceso de negociación política que puede encubrir cierta discrecionalidad⁸. 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 CC.AA. es que éstas son responsables de proveer servicios públicos que son considerados básicos por el gobierno central: sanidad y educación⁹. 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.

⁸ 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).

⁹ 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 CC.AA. Además, en el último Acuerdo de financiación autonómica de 2001 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 (artículo 68 del Título V de la Ley 21/2001).

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 CC.AA. también puede incentivar al gobierno central a rescatar los excesos presupuestarios subcentrales. El artículo 14 de la LOFCA establece unos límites sobre la capacidad de endeudamiento de las CC.AA. El año 1992 para 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 CC.AA. 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 CC.AA.¹⁰. Dado que el gobierno central no dispone de mecanismos para obligar el cumplimiento de estos límites, y tiene interés por garantizar su cumplimiento, 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.

Existe evidencia empírica que demuestra que, durante el período 1986-2001, el gobierno central ha rescatado a las CC.AA. (Esteller-Moré y Solé-Oillé, 2004; Sorribas-Navarro, 2005). El gobierno central ha asignado transferencias adicionales a las CC.AA. 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 CC.AA. que habían asumido la competencia de sanidad. El establecimiento de límites sobre la capacidad de endeudamiento ha incentivado la intervención del gobierno central (Sorribas-Navarro, 2005).

Por tanto, existe evidencia que el actual entorno institucional que regula las relaciones intergubernamentales entre el gobierno central y las CC.AA. 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 CC.AA. 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.

¹⁰ Esta ley establecía que las CC.AA. sólo podían presentar equilibrio presupuestario o superávit. Dicha ley fue 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 CC.AA. el déficit no puede ser superior al 0,75% del PIB nacional.

5. 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., A. Dhillon and B. Dutta (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 *I 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., Mapelli V. and Turati G. (2002), Fiscal Federalism and National Health Service in the Italian System of Governments, in *Monitoring Italy*, ISAE, Roma.
- 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. y Turati, G. (2009): "Bailing out expectations and public health expenditure", *Journal of Health Economics*, 28(2):305-321.
- 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 Autónoma. 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. y Solé-Ollé, A. (2004): "Estabilidad presupuestaria y financiación autonómica", *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, en *Monográfico sobre Estabilidad Presupuestaria y Transparencia*, pp. 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.
- García-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*, 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.
- 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, Río de Janeiro.
- Mueller, D. y Uddhammar, E. (2003): "Fiscal Federalism in Sweden" en *Fiscal Federalism in Unitary States*, Kluwer 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.
- Petterson-Lidbom, P. (2009): "Dynamic Commitment and the Soft Budget Constraint: An Empirical Test", *American Economic Journal: Economic Policy*, forthcoming.
- 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.
- Poterba, J. M. (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.
- Rao, M. G. (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..
- Rodden, J. (2001): "And the Last Shall Be First: The Political Economy of Federalism and Deficits in Germany.", *mimeo*, MIT, Cambridge.
- Rodden, J. (2003a): "Reviving Leviathan: Fiscal federalism and the growth of the government", *International Organization*, 57 (4):695-729.
- Rodden, J. (2003b): "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 Tommasi, M. (2002): "Intergovernmental transfers and fiscal behavior: insurance versus aggregate discipline", *Journal of International Economics* 62 (1):149-170.
- Sanguinetti, P. y Tommasi, M. (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.
- Thießen, 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.
- 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., Petterson, 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.
- Wildasin, D. E. (2004): "The institutions of federalism: toward an analytical approach", *National Tax Journal*, 57 (2), 247-274.
- World Bank (1999a): "Intergovernmental Finance in Hungary: Continuous Progress, Continuous Change and Options for Reform", Subnational development program.
- World Bank (1999b): "Developing a Competitive Sub-National Finance Market in Hungary; Policy Issues and Challenges", Subnational development program.
- World Bank (1999c): "Intergovernmental Finance in Ukraine: An Agenda for Reform", Subnational development program.