

La autonomía tributaria de las Comunidades Autónomas y su (des)uso: presencia de una restricción presupuestaria blanda

[Versión preliminar, 31-10-2012]

ROBERTO FERNÁNDEZ LLERA

Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias

SANTIAGO LAGO PEÑAS

REDE / Universidad de Vigo / IEB

JORGE MARTÍNEZ-VÁZQUEZ

Georgia State University / REDE

Resumen

La reforma del modelo de financiación llevada a cabo en 2009, en plena recesión económica, no ha traído la estabilidad política ni financiera a las Comunidades Autónomas (CCAA) de régimen común. El modelo no ha resuelto sus principales problemas de captación de recursos ni ha conseguido ahogar las demandas políticas a favor de una nueva revisión del sistema. A su lado, la profunda reestructuración del sistema financiero ha cambiado por completo el mapa de cajas de ahorro, durante mucho tiempo prestamistas preferentes de los gobiernos autonómicos. Partiendo de este marco, caracterizado por el cierre de los mercados financieros, una fuerte caída de ingresos tributarios y una elevada rigidez de sus gastos, el trabajo repasa el concepto de restricción presupuestaria blanda para el caso de las CCAA, diferenciándolo claramente de la idea de rescate. Se introduce además como novedad la distinción entre rescate presupuestario (*bailout*) y rescate financiero. El primero no se ha dado hasta ahora en las CCAA (al menos, no de forma explícita ni general), pero sí el segundo, con diversas medidas de apoyo a la liquidez autonómica por parte de la Administración Central. La evidencia empírica disponible permite concluir con la necesidad de reforzar la restricción presupuestaria percibida por las CCAA, junto a un avance en su corresponsabilidad fiscal efectiva. La primera cuestión se está aplicando desde la reforma constitucional de 2011, pero la segunda parece mucho más lejana en estos momentos.

Palabras clave

Comunidades Autónomas, déficit, deuda, restricción presupuestaria blanda, rescate

1. Introducción

La reforma del modelo de financiación de régimen común llevada a cabo en 2009, ya en plena recesión económica, no ha traído la estabilidad política ni financiera a las Comunidades Autónomas (CCAA), porque no ha resuelto sus principales problemas de captación de recursos ni ha conseguido ahogar las demandas políticas a favor de una nueva revisión del sistema. Por el medio, la reforma sobrevenida y radical del sistema financiero ha cambiado por completo el mapa de las cajas de ahorro, que han sido durante mucho tiempo prestamistas preferentes -sino cautivos- de los gobiernos autonómicos.

A comienzos de 2012, tras cuatro años de crisis profunda y recesión económica agravada, algunas CCAA han comenzado a sufrir, no ya dificultades de liquidez y solvencia, sino el “cierre” de los mercados financieros, que se refleja en unas primas de riesgo prohibitivas. Una dificultad que se ha venido a unir al desfase entre la fortísima caída de sus ingresos tributarios y la rigidez de los gastos autonómicos; especialmente en las tres grandes competencias sociales de sanidad, educación y atención a la dependencia.

La situación presente es de emergencia y requiere encontrar soluciones a corto plazo que permitan a muchas CCAA continuar con sus responsabilidades de prestar servicios básicos y fundamentales a la ciudadanía. Por primera vez en la historia autonómica, las CCAA han tenido que pedir un rescate financiero explícito a la Administración Central. Esto no quiere decir que en el pasado no se hayan realizado ajustes implícitos con objetivo similar en naturaleza o para solventar dificultades transitorias de tesorería. La novedad estriba en que nunca estas ayudas estatales habían sido ni tan evidentes, ni tan cuantiosas, ni tan generalizadas.

La otra cuestión importante es entender mejor cómo llegamos aquí y qué es lo que se debe cambiar en el sistema de financiación de las CCA para que la presente situación no vuelva a repetirse en el futuro. Las causas de la situación presente son múltiples y complejas. Estas incluyen una recesión económica a nivel mundial con un alcance y profundidad que no se veían desde la Gran Depresión en los años treinta del siglo pasado. Otros importantes factores fuera de la influencia y control de las CCAA incluyen el estallido de la burbuja inmobiliaria o el alto grado de endeudamiento del

sector privado y de modo relativo del gobierno central. Pero al mismo tiempo, la situación financiera presente de las CCAA está también asociada con sus propias políticas y decisiones, tomadas a lo largo de varias décadas, sobre el nivel y composición del gasto, su fuerte dependencia de las transferencias del estado y el débil uso de su propia capacidad tributaria y sus decisiones sobre endeudamiento. Muchas de estas cuestiones son estudiadas en otros trabajos en este volumen, Nuestro interés radica en preguntarnos hasta qué punto las formas de financiación de las CCAA, y en particular el equilibrio encontrado entre la financiación propia, usando la capacidad tributaria otorgada en las leyes a las CCAA, y la financiación a través de transferencias y participaciones del gobierno central, han sido un factor importante contributivo a la crisis que vivimos.

A pesar de que las consecutivas reformas de las relaciones fiscales intergubernamentales de las tres últimas décadas han concedido a las CCAA mayores atribuciones en autonomía tributaria, como regla general las CCAA no han utilizado esa capacidad tributaria. En su lugar, las CCAA han decidido seguir financiando sus incrementos de gasto a través de los fondos recibidos de la administración central en la forma de transferencias y participaciones de ingresos de varios tipos.

La razón principal para este comportamiento ha sido la connivencia mutua entre las CCAA y la Administración Central para que las CCAA puedan actuar bajo la protección de una restricción presupuestaria blanda (RPB). La expansión del gasto e incluso el mayor endeudamiento de las CCAA se han realizado con la expectativa racional, por diferentes motivos, de incrementos sostenidos en las transferencias y participaciones de fondos del estado central sin que las autoridades regionales, en la gran mayoría de los casos, hayan tenido que pedir sacrificios directos a sus ciudadanos en la forma de subidas en los impuestos autonómicos. Todo lo contrario, en algunos casos, los impuestos autonómicos han sido reducidos, cuando no eliminados *de facto*.

La toma de decisiones sobre el gasto y endeudamiento autonómicos, sin internalizar debidamente el coste marginal de los fondos públicos (Dahlby, 2008) al no tener que subir los impuestos autonómicos y la percepción distorsionada a la baja de ese coste marginal sobre-explotando los recursos fiscales comunes (Rodden et al., 2003), han conducido a resultados de decisiones de gasto colectivamente ineficientes, a la falta de rendición de cuentas y a una mayor indisciplina fiscal de las CCAA.

2. Argumentos para una restricción presupuestaria blanda

La existencia de una RPB puede llevar al gobierno central a financiar más gasto de los gobiernos regionales y locales de lo planeado y también lleva a los gobiernos subcentrales a sobre gastar y/o reducir su esfuerzo de recaudación de ingresos propios.¹ Es importante señalar que un rescate—una transferencia significativa de recursos en una única ocasión—no es necesariamente síntoma de la presencia de una RPB. Las transferencias pueden ser la respuesta a una situación de emergencia, debidas a razones macroeconómicas o desastres naturales que no son consecuencia directa de las decisiones tomadas por el gobierno subcentral. Por otro lado, el gobierno central podría también realizar un rescate encubierto a través de una serie de transferencias de menor entidad, en particular transferencias condicionadas, que serían más difíciles de identificar como tal rescate. Mas en general, cualquier forma de transferencia que permita a los gobiernos subcentrales “sobregastar” de una manera sistémica solo puede ayudar a reforzar las expectativas de rescate.

Como sugieren Rodden et al. (2003), no existe una identificación única de una RPB. En ocasiones la RPB es transparente debido a la existencia de mandatos constitucionales y órdenes judiciales, como se ha sugerido repetidamente es el caso alemán. En otras ocasiones su existencia es mucho más intangible y manifestada solo a través de la creación de expectativas. Una conclusión importante es que el estudio de la existencia de una RPB puede que no esté completo sin un estudio previo y la medición de cuál es nivel de gasto “apropiado” del gobierno subcentral. Naturalmente esto está lleno de dificultades.

La presencia de una RPB conlleva ciertas expectativas del gobierno subcentral seguidas de comportamientos identificables que resulten de estas expectativas. Sin embargo, como es bien sabido las expectativas son difíciles de medir. Es por esta razón que la gran mayoría de los estudios sobre la RPB se han restringido a investigar los presupuestos de los gobiernos subcentrales en busca de señales de faltas de armonización persistentes entre los ingresos totales (incluyendo las transferencias programadas) y el gasto total incurrido. Una dificultad importante en toda esta literatura es que, la falta de armonización entre gastos e ingresos persistentes puede señalar la

¹ Una RPB se puede manifestar a través de otras vías; por ejemplo los gobiernos subcentrales pueden infrafinanciar el sistema de pensiones públicas o pueden incurrir en deudas acumuladas en las empresas públicas (Sorribas-Navarro, 2010).

existencia de “dificultades” fiscales en lugar de indisciplina fiscal. Por ejemplo, Rodden (2001) mide la indisciplina fiscal a través de niveles de deuda subcentrales “excesivos” y “persistentes” y la balanza fiscal—la razón del déficit/superávit al gasto total. Claeys y Suriñach (2008) adoptan una medición integrada de la totalidad del sistema fiscal. Para estos autores una RPB existe en un sistema fiscal si al menos un nivel de gobierno no tiene necesidad de confrontar las consecuencias de la creación de deuda pública o la sostenibilidad de sus propias finanzas y el déficit agregado y la deuda acumulada total proporcionan los mejores indicadores de la sostenibilidad fiscal de un sistema fiscal descentralizado. En la misma vena, Baskaran (2010) usa la razón de las obligaciones financieras netas al PNB como la medida de la salud fiscal de un país. En su estudio empírico de los municipios suecos Pettersson-Lidbom y Dahlberg (2003) usan la deuda total de los gobiernos locales como una medida de “apuros” fiscales. En este trabajo, la existencia de una RPB solo se infiere a través de los apuros fiscales y la acumulación de deuda.² En resumen, en mucha de la literatura la presencia de una RPB solo se detecta de una forma indirecta.

Por otro lado, un número reducido de estudios han tratado de modelar explícitamente las expectativas de los gobiernos subcentrales que les conducen a comportarse de una manera fiscalmente irresponsable. Por ejemplo, Pettersson-Lidbom y Dahlberg (2003) modelan la formación de expectativas en dos fases. En la primera, las expectativas del gobierno subcentral se formulan en base a lo que observa en la política del gobierno central hacia el rescate del propio gobierno subcentral y la de sus homólogos. En la segunda fase, el gobierno subcentral toma decisiones de comportamiento fiscal en referencia a las expectativas formadas en la primera fase. Pettersson-Lidbom y Dahlberg (2003) concluyen que los gobiernos locales suecos se endeudan más si sus expectativas de rescate son mayores. Bordignon y Turati (2009) usan un “experimento natural” para modelar las expectativas de rescate de los gobiernos regionales en Italia. El experimento natural lo aporta el ajuste fiscal perseguido por Italia durante la década de los 90 para cumplir con los criterios de Maastricht y el enfoque es estrictamente en el contexto del sector de salud. Las expectativas, aunque no medidas directamente, son aproximadas a través de variables ficticias en el tiempo que marcan las fechas de endurecimiento de la restricción presupuestaria a los gobiernos subcentrales por parte del gobierno central.

² Los gobiernos locales en Suecia no tienen restricción alguna de crédito y tampoco tienen obligación de mantener un presupuesto equilibrado.

Cabe dejar bien clara desde el principio la diferencia entre *restricción presupuestaria blanda* y *rescate (bailout)*. La primera queda definida, transmutando la idea original de Kornai (1986), como aquella situación en la cual los gobiernos subcentrales tienen capacidad para alterar al alza elementos de su restricción presupuestaria que en principio son exógenos, como las transferencias del gobierno central o las participaciones de ingresos³. En cambio, el rescate o *bailout* sería un caso particular y extremo de restricción presupuestaria blanda en el cual la deuda acumulada por un gobierno subcentral es justamente el detonante de ese “reblandecimiento” de la restricción presupuestaria. En términos empíricos, la variable deuda acumulada por una región sería estadísticamente significativa y mostraría un coeficiente positivo a la hora de explicar la distribución territorial de los recursos adicionales en forma de transferencias y participaciones en ingresos de la administración central.

En segundo lugar, un rescate puede ser explícito (con fondos *ad hoc* o mediante una asunción de deudas por el gobierno rescatador) o implícito, mediante la reforma del sistema general de financiación para aumentar las transferencias generales a quien tiene más problemas con la deuda u otorgándole más subvenciones discrecionales.

Por último, este concepto de *rescate presupuestario* –que altera al alza el volumen global de recursos exógenos de los gobiernos subcentrales- podría también diferenciarse del *rescate financiero*, el cual no supone dar directamente más recursos a los gobiernos subcentrales, sino facilitarles la autogestión (y digestión) de sus propios desequilibrios presupuestarios. Las fórmulas aquí son variadas: relajar los objetivos pactados en materia de déficit y deuda, facilitar el acceso al crédito mediante mecanismos habilitados al efecto y aplazar el pago de deudas, entre otras.

En el caso de un país descentralizado o fiscalmente federal, el motivo más aducido para que el agente rescatador (gobierno central) ayude financieramente o, en el extremo, acuda al rescate financiero de los gobiernos subcentrales es el freno al “efecto

³ Dewatripont y Maskin (1995) y McKinnon y Nechyba (1997) razonan que la causa fundamental para la existencia de un RPB es la inhabilidad de los gobiernos centrales de comprometerse ex ante a una política de no rescate, un fenómeno que existe en países tanto democráticos como que no. En un sentido tradicional, la RPB se ha entendido como un problema de información asimétrica entre el principal y el agente entre el gobierno y las empresas públicas (Dewatripont y Maskin, 1995; Bai y Wang, 1998; Huang y Xu, 1998). Las extensiones del problema principal-agente a sistemas fiscales descentralizados han sido múltiples, por ejemplo Wildasin (1997) y Qian y Roland (1998). Por otro lado, Pisauro (2001), Goodspeed (2002) y Rodden, Eskelund y Litvack (2003) desarrollan el problema de la RPB como otra manifestación del problema de la “tragedia de los bienes comunales.” Otros autores enmarcan la RPB en la teoría de los juegos y el problema de “consistencia en el tiempo”, en particular juegos secuenciales donde el gobierno central primero anuncia sus políticas y después los gobiernos subcentrales valoran la credibilidad de la advertencia de no rescate por parte del gobierno central (Wildasin, 1997; Goodspeed, 2002; Inman, 2003).

contagio” de conductas financieras insostenibles y a los efectos externos negativos derivados del impago de la deuda subcentral, especialmente si se trata de deuda externa, por sus efectos al alza sobre la prima de riesgo-país. En este caso, los costes podrían alcanzar no sólo al gobierno subcentral que ha incumplido sus compromisos de pago, sino extenderse a todo el país, disminuyendo su calificación crediticia (*rating*) y elevando su prima de riesgo-país y sus posibilidades de acceder al crédito en el mercado financiero (Landon y Smith, 2000). Por eso se suele acudir con mayor probabilidad en ayuda –o rescate- de gobiernos subcentrales muy grandes (*too big to fail*, Wildasin, 1997) o muy interconectados (por deuda externa, operaciones comerciales, deuda en divisas u otras variables análogas). El argumento del “demasiado grande para caer”, con toda su lógica, no siempre se observa en la realidad. Por ejemplo, existen casos frecuentes de rescate de gobiernos subcentrales pequeños en países tan diversos como Alemania, Argentina, Brasil o Colombia (von Hagen et al., 2000). Por lo tanto, las razones para el rescate pueden ser otras. Por ejemplo, el gobierno subcentral puede que no quiere dejar a residentes sin servicios básicos (*too small to fail*) o el gobierno subcentral puede ser muy influyente políticamente (Robinson y Torvik, 2009), con pocos recursos propios o cuya “caída” podría generar fuertes pérdidas de empleo y actividad.

De acuerdo con Rodden y Eskeland (2003: 431-433), la solución descentralizada podría implicar un bajo riesgo de RPB en el caso particular de que las decisiones de los gobiernos regionales no generaran efectos externos (o estos fueran de pequeña magnitud) o cuando el gobierno central tuviera un poder reducido y objetivos poco ambiciosos o, alternativamente, hubiera asumido un fuerte compromiso (político, jurídico y económico) de no efectuar rescates financieros. Estas condiciones probablemente se hayan dado en EEUU (excepto la de un gobierno federal débil), un país que nunca ha tenido una estructura centralizada, donde los poderes de los Estados son anteriores a los del gobierno federal, su gran extensión hace que el tamaño de los Estados haga menos intensos los posibles efectos externos y existen restricciones constitucionales para que el gobierno federal intervenga en la deuda estatal. Con todos estos condicionantes, la reputación se incrementa, reforzada además por un dilatado historial, con excepciones puntuales como en el caso de Nueva York (Bennet y DiLorenzo, 1982), de ausencia de rescates⁴. Sin embargo, las citadas condiciones no

⁴ Con todo, no es menos cierto que casos puntuales como el del Estado de California son significativos, ya que su gran tamaño demográfico y económico ha conseguido evitar su “caída”, ya durante bastantes

están presentes en la mayoría de países descentralizados y por ello, en la práctica, los gobiernos subcentrales pueden acumular una deuda excesiva y verse impelidos a solicitar un rescate, en lugar de ajustar su propio presupuesto, debido a varios motivos que van más allá de la existencia de una RPB.

En primer lugar, la existencia de un fuerte desequilibrio fiscal vertical, fruto de un diseño defectuoso del marco descentralizador. Esto impide a los gobiernos subcentrales encontrar otra vía adecuada para financiar las demandas de bienes y servicios públicos locales por parte de sus ciudadanos, dado que los impuestos que tienen asignados cubren sólo una pequeña parte del gasto descentralizado y/o carecen de capacidad normativa para poder influir sobre la recaudación de dichos impuestos. En este contexto, la financiación mediante deuda puede ser la única alternativa autónoma en la práctica, dado que normalmente los sistemas de transferencias funcionan de manera reglada y no pueden variarse por parte del gobierno receptor. Dado que la Hacienda Central se ha reservado la mayoría de las fuentes impositivas, pueden explotar su dependencia financiera para presentar al gobierno de nivel superior como el responsable de su endeudamiento y con este argumento obtener una garantía o un rescate de su deuda.⁵

En segundo lugar, los gobiernos subcentrales gestionan gastos de alta elasticidad-renta, muy rígidos en el corto plazo y muy sensibles política y socialmente. En consecuencia, no pueden dejar de prestar ciertos servicios por el enorme coste social, por las leyes que garantizan prestaciones mínimas en todo el territorio o por el desprestigio que supone el deterioro de servicios públicos fundamentales. Como revela la experiencia de diversos países europeos, con Alemania como caso más claro (Rodden, 2003: 172-173), un modelo descentralizador basado en competencias solapadas o concurrentes entre los gobiernos subcentrales y el gobierno central deja siempre abierta la puerta a criticar la insuficiencia financiera proporcionada por este último, ofreciendo así un argumento para sostener que el aumento de la demanda regional de servicios fundamentales (que debe prestarse en condiciones de homogeneidad) no se corresponde con el aumento de ingresos subcentrales. En ese caso,

años, en virtud de los avales y las garantías financieras que le ha estado proporcionando el gobierno federal.

⁵ Hasta qué punto este estado de condiciones explica la situación de las CCAA en España es debatible. Como notamos en un punto más abajo, los gobiernos subcentrales han tenido otras vías para financiar las demandas de bienes y servicios públicos por parte de sus ciudadanos pero de manera continuada han decidido no ejercer su capacidad tributaria. Ello no quiere decir que no haya habido un desequilibrio fiscal vertical en las varias décadas de descentralización (Bosch y Vilalta, 2011).

se justificaría que la acumulación de deuda habría tenido carácter forzoso y, en último extremo, quien regula el sistema de financiación es responsable de la situación y, en consecuencia, debe asumir la deuda acumulada.

En tercer lugar, los gobiernos subcentrales, aun disponiendo de capacidad tributaria con ingresos fiscales suficientes y flexibles, pueden no estar dispuestos a asumir el coste electoral de los aumentos impositivos y tratan de jugar con ventaja en el mercado político, intentando así apropiarse de los beneficios electorales derivados del aumento del gasto, pero soslayar el coste político y la rendición de cuentas correspondiente al aumento de los tributos subcentrales. Sin duda, este argumento pierde validez en una etapa de fuerte deterioro de los ingresos fiscales por la grave recesión económica en términos de las bases impositivas pero no en términos de decisiones sobre la estructura y tasas de los impuestos.

Otro argumento político que se debe considerar es el de la plausibilidad de los rescates basados en afinidad política, si bien no está claro a priori el signo de la relación. Podría pensarse que es más plausible la ayuda financiera o el rescate a un gobierno subcentral del mismo color político, pero podría perfectamente ocurrir justo lo contrario. A corto plazo, quizás lo primero, como medio para conservar o ampliar la base electoral. Pero en un horizonte de medio y largo plazo, supone aceptar que ambos gobiernos (central y subcentral) van a permanecer en el poder y van a conservar la afinidad política, lo cual parece bastante cuestionable e improbable. A mayor abundamiento, en un sistema de partidos políticos fuertes, el gobierno central podría exigir condiciones financieras más severas y ajustes fiscales más radicales a un gobierno de su mismo signo político, casi como “señal” de disciplina frente al resto de gobiernos subcentrales de signo contrario. Sin duda, esta hipótesis merece ser estudiada empíricamente.

En cuarto lugar, con respecto al argumento del tamaño de la jurisdicción y su influencia sobre la percepción de una restricción presupuestaria blanda o, en su caso, de la probabilidad de un rescate, se debe comenzar por explicitar cuál sería la variable a considerar para medir el tamaño (población, nivel de empleo, nivel de actividad, PIB u otras, incluyendo combinaciones lineales de cualesquiera de ellas). A favor del rescate de las grandes jurisdicciones opera el argumento de que, una vez producida la acumulación de deuda, el gobierno central se ve compelido a acudir en rescate de los gobiernos subcentrales de mayor dimensión, por el temor a los posibles efectos externos negativos que podrían estar asociados al impago de la deuda. Dichos efectos pueden ser

de tipo político (la pérdida de apoyo electoral en las regiones de elevada deuda), de tipo económico (sobre el empleo o el PIB) o de tipo financiero (pérdida de confianza en el conjunto del país como deudor, traducida en una mayor prima de riesgo). Por el contrario, dado que el coste financiero de la ayuda o el rescate es menor en los gobiernos subcentrales con reducido peso económico y demográfico, sería más probable en estas jurisdicciones la percepción de una restricción presupuestaria blanda y, en última instancia, el rescate⁶. Dadas estas conjeturas, la influencia del tamaño en la probabilidad de rescate quizás podría tener una forma de “U”.

Finalmente, algo parecido a lo que ocurre con la variable de tamaño, sucede con el grado de asimetría de las crisis financieras cuando afectan a los gobiernos subcentrales⁷. Por ejemplo, si una jurisdicción es la única que sufre una situación de insolvencia, sus expectativas de rescate podrían ser mayores que si la crisis es general, dado que en este segundo caso los recursos necesarios para movilizar un rescate podrían ser inasumibles para el gobierno central. No obstante, también es cierto que el gobierno central podría estar tentado a dejar caer al gobierno subcentral que sufre un choque asimétrico, a modo de ejemplo para los demás. Esta posibilidad es menos plausible cuanto más exógenas sean las causas del deterioro financiero del gobierno subcentral.

Los anteriores motivos refuerzan la expectativa que tiene un gobierno subcentral para esperar la ayuda o el rescate por parte del gobierno central. Los motivos que pueden determinar la percepción de que el gobierno central se vaya a comportar de forma irresoluta pueden ser variados, pero todos derivan de la pérdida de reputación del propio gobierno central, lo que analíticamente se puede modelizar como un juego dinámico con información incompleta entre el gobierno central y cada uno de los gobiernos subcentrales (Rodden, 2009). No obstante, si el juego secuencial se repite indefinidamente, las conclusiones pueden variar en función de otras características, pero sobre todo de los costes relativos de la ayuda o el rescate frente a la alternativa de dejar caer al gobierno subcentral (Gamboa González, 1997; Goodspeed, 2002; Inman, 2003).

Como corolario: el historial de ayudas y rescates en el pasado incrementa la probabilidad, sino la percepción por los gobiernos subcentrales, de un nuevo rescate. La reputación es el mecanismo que hace creíble el compromiso de no asunción de deudas

⁶ Entre otros, este habría sido el caso de los Länder de Saarland y Bremen por parte del gobierno federal alemán (Seitz, 2000), el de algunas provincias argentinas (Nicolini *et al.*, 2002) o el de Estados completos como Letonia (Johnson, 2008).

⁷ Suele ser habitual que las jurisdicciones de menor tamaño tienen una economía menos diversificada y ello las hace más sensibles a los efectos de crisis asimétricas que afecten a determinados sectores productivos.

subcentrales por parte de un gobierno central cuando éste ha mantenido con éxito su compromiso. Como señalan varias fuentes (Gamboa, 1997; Inman, 2003), este argumento del peso de la historia habría operado en el caso del gobierno federal de EEUU desde 1840 y durante todo el siglo XX, respecto a los gobiernos estatales⁸ Aun así, hay datos que parecen constatar un debilitamiento de esta reputación –medida por el mayor volumen de transferencias discrecionales- desde 1960 (por ejemplo, en el programa *Medicaid*, según los datos de Norcross, 2010: pp. 19-20). La reciente crisis financiera internacional ha venido a agravar este efecto (Fink y Stratmann, 2009) y, en parte, lo que se puede estar ofreciendo como políticas de estímulo fiscal no sean más que rescates encubiertos. En cualquier caso, la débil reputación del gobierno central puede ser, en parte, suplida por una reputación de segundo orden, basada en reglas fiscales creíbles (Kopits, 2001), tanto jurídica como políticamente y de eficacia contrastada, para evitar llegar a una situación de acumulación de déficit y deuda que ponga en riesgo la solvencia de los gobiernos subcentrales y el conjunto del sistema. Nos encontramos aquí con un amplio campo de intersección entre la literatura de la restricción presupuestaria blanda y la de reglas fiscales al servicio de la sostenibilidad presupuestaria, ya sean limitaciones cuantitativas o cualitativas del déficit y/o a la deuda, topes de gasto o reglas que afectan al propio procedimiento presupuestario. Sin embargo, unas reglas fiscales mal diseñadas o mal aplicadas, por ausencia de mecanismos eficaces de supervisión y/o sanción, pueden facilitar la acumulación de deuda y comprometer la reputación del gobierno central, que podría así verse forzado a auxiliar financieramente a los gobiernos infractores. Por todo ello, es mejor una reputación sólida del gobierno central que reglas fiscales autoimpuestas por los gobiernos subcentrales, ya que podrían precisamente ser la justificación para no hacer un ajuste con recursos propios cuando hay crisis y, en consecuencia, pedir el rescate al gobierno central.

Otros factores que coadyuvan a rebajar la expectativa de culminar una ayuda financiera o, en su caso, a frenar la aprobación de un rescate presupuestario o financiero son el tamaño del presupuesto del gobierno central y su poder político frente a los gobiernos subcentrales. Un gobierno central con un presupuesto reducido no tendrá capacidad efectiva para implementar un rescate, incluso aunque esa fuese su voluntad y la normativa se lo permitiese. Un caso paradigmático es el caso del presupuesto de la

⁸ No así respecto a gobiernos locales, como por ejemplo, durante la bancarrota de la ciudad de Nueva York en 1974 (Bennet y DiLorenzo, 1982).

Unión Europea (equivalente al 1% del PIB), cuyo tamaño impide por la vía de los hechos cualquier ayuda financiera o rescate directo⁹. Con respecto al poder político del gobierno central, parece claro que este factor contribuye directamente a debilitar las expectativas de una RPB para las CCAA. Si el gobierno central no dispone de una mayoría sólida en el Parlamento, se verá compelido por presiones de todo tipo para que relaje las condiciones de disciplina presupuestaria en los gobiernos subcentrales.

Otro tema estrechamente relacionado a la literatura sobre la RPB, como ya se ha apuntado mas arriba, es el efecto de la RPB sobre el esfuerzo fiscal de los gobiernos subcentrales y también de una manera interrelacionada el efecto de las transferencias (excesivas) sobre el esfuerzo fiscal. Como hemos visto la literatura sobre la RPB se ha concentrado especialmente en la acumulación de deuda y algo menos en el comportamiento del gasto. En la mayoría de los casos el esfuerzo tributario se toma como dado. Sin embargo, la falta de responsabilidad o imprudencia fiscal se puede manifestar no solo a través del lado del gasto. Cuando los gobiernos subcentrales tienen una expectativa de rescate, probablemente reducirían su esfuerzo fiscal y pasar a ser más dependientes de las transferencias del gobierno central. Pero en realidad las cosas son más complicadas. La observación de una RPB puede ser fácilmente confundida con otros aspectos de comportamiento presupuestario de los gobiernos subcentrales. El efecto de una RPB, como ya hemos argumentado, puede producirse a través de su impacto en aumentos del endeudamiento y del gasto público o en una reducción del esfuerzo tributario en la recaudación de impuestos propios. Este último proceso estaría asociado pero tendría que distinguirse claramente de los incentivos negativos que el sistema de transferencias pueda imponer sobre los gobiernos subcentrales para que ejerciten más o menos su capacidad tributaria. Por ejemplo, en algunos países las transferencias de nivelación a los gobiernos subcentrales incorporan en sus fórmulas la recaudación real de impuestos—en vez de la capacidad de recaudación—lo que lleva a los gobiernos subcentrales a reducir su recaudación. El efecto negativo de las transferencias, especialmente de nivelación, sobre el esfuerzo fiscal a nivel subcentral está documentado en la literatura (por ejemplo, Pevcin, 2012 para los municipios de Eslovenia; Barette et al. 2002 para Alemania; Nicholson-Crotty, 2008 para los Estados Unidos; Sivagnanam y Naganathan, 1999 para los estados de la India; Blochliger y Petzold, 2009 para los países de la OCDE); Dahlby y Wilson (1994), Smart (1998) y

⁹ En este caso, el reducido tamaño del presupuesto y la prohibición explícita que establecen los Tratados son dos fuerzas que, en la práctica, impiden los rescates a Estados Miembros.

Boadway (2004) para las provincias de Canadá; y Zhuravskaya, 2000 y Alexeev y Kurlyandskaya, 2002) para Rusia.

3. Evidencia empírica internacional

Los trabajos empíricos que hasta el momento han tratado de contrastar la hipótesis de la restricción presupuestaria blanda para los gobiernos subcentrales se han circunscrito a experiencias muy concretas en países típicamente federales o descentralizados. En puridad, los trabajos se han dedicado a contrastar la hipótesis del rescate, más que la restricción presupuestaria blanda. A partir de ahí, existe una literatura que ha estudiado hasta qué punto la existencia de una restricción presupuestaria blanda puede poner en entredicho la viabilidad fiscal de sistemas federales o descentralizados, con casos relativamente recientes y bien conocidos como los de Argentina, Brasil e India (Rodden, Eskelund y Litvack, 2001).

Así, por ejemplo, el trabajo de Pettersson-Lidbom (2008) para el caso sueco estudia los rescates de gobiernos locales en el período 1979-1992, usando como expectativa del rescate financiero el conocimiento de otros rescates en los municipios vecinos. En cambio, el trabajo de Timofeev (2001) sobre los gobiernos subcentrales en Rusia se centra en los efectos de la descentralización de ingresos sobre la política de subsidios a las empresas regionales, con una muestra de 72 regiones en el periodo 1995-1997.

También existen algunos trabajos que evalúan las causas de los rescates financieros a gobiernos subcentrales en países “unitarios”. Así, Filgueira *et al.* (2002) muestran que el endeudamiento de los *Departamentos* en Uruguay está significativamente relacionado con el desequilibrio fiscal vertical existente y también con otras variables de tipo socioeconómico. Los autores apuntan a la ausencia de mecanismos institucionalizados de control del déficit como una de las causas para la existencia de comportamientos estratégicos de déficit y deuda en los gobiernos locales. Por su parte, Serrano y Berner (2002) concluyen que los municipios chilenos más endeudados han recibido un mayor volumen de transferencias discrecionales del gobierno central. Sin embargo, estos municipios suelen ser también los más urbanos, los que tiene más población y los que cuentan con mayores ingresos propios per capita, así

como una economía local más diversificada. En consecuencia, el endeudamiento excesivo se habría debido a una mala gestión del gobierno municipal, lo cual daría apoyo a la hipótesis de que estas localidades son “demasiado grandes para caer”.

De vuelta a los países federales, un trabajo empírico muy completo es el Hernández Trillo, Díaz Cayeros y Gamboa González (2002), analizando los determinantes de los rescates financieros a los Estados mexicanos en el periodo 1994-1998. Los autores estudian en primer lugar los rescates generalizados, concedidos en diferentes cuantías por el Gobierno Federal a casi todos los Estados, en el marco de un conjunto de medidas destinadas a combatir los efectos de la llamada “crisis Tequila”, a mediados de la década de 1990. En el modelo empírico toman como variable dependiente el volumen relativo de transferencias extraordinarias recibidas por el Estado. Sus resultados validan la hipótesis de “demasiado grande para caer”, con un valor positivo y significativo para la variable de tamaño (alternativamente, la población total y la población ocupada). También el déficit subcentral y la ratio de autonomía fiscal (ingresos propios respecto a ingresos totales) parecen ser dos determinantes significativos para este tipo de rescates. Por último, las variables políticas (referidas al calendario electoral estatal y municipal) no aparecen como significativas en ninguna de las estimaciones. Estos mismos autores detectan evidencia empírica para los rescates ocultos, definidos por la situación en la cual un Estado reduce su *stock* de deuda viva sin que haya generado un superávit presupuestario equivalente, de lo cual se deduce que ha sido beneficiado por transferencias secretas. En este caso, también el tamaño de la jurisdicción parece haber sido el principal determinante de los rescates ocultos, así como el desequilibrio fiscal vertical que está correlacionado positivamente con el rescate oculto a los gobiernos estatales.

Por su parte, Nicolini *et al.* (2002) no encuentran evidencia suficiente como para afirmar que el Gobierno Federal argentino haya realizado un rescate generalizado a las provincias con mayores dificultades financieras. Antes bien, la solución que se ha dado en el periodo 1990-1998 ha sido bajo un análisis individualizado, de tal forma que el gobierno central ha tratado de obtener algún beneficio inmediato a cambio del rescate financiero, por ejemplo, condicionando la transferencia a la implementación de reformas estructurales en la provincia receptora. La realidad ha mostrado que las provincias más pequeñas y más pobres han sido también las más beneficiadas por las ayudas del Gobierno Federal, muchas de ellas porque tenían un gobierno políticamente

cercano al Gobierno Federal y otras porque simplemente carecían de capacidad efectiva para rechazar el rescate. De esta forma, se podría decir que algunas provincias argentinas han sido “demasiado pequeñas para caer”, contradiciendo el enunciado clásico de la hipótesis relativa al tamaño. Igualmente, los rescates habrían sido progresivos, puesto que beneficiaron en mayor medida a las provincias con menor renta.

En el caso alemán, el trabajo de Seitz (2000) muestra como los rescates de los Länder de Saarland y Bremen se han debido en buena medida a una “doble RPB”. Las cuantiosas subvenciones regionales a la siderurgia y astilleros, respectivamente, acabaron desequilibrando las Haciendas regionales que, merced a una Sentencia del Tribunal Constitucional de 1992, obtuvieron un rescate financiero del Gobierno Federal, para que la excesiva carga de la deuda no les impidiera garantizar la igualdad de prestación de servicios públicos fundamentales. Complementando el trabajo anterior, la evidencia en Heppke-Falk y Wolff (2007) muestra que una elevada carga de intereses – no así con la ratio de deuda- en los gobiernos estatales (*Länder*) reduce la prima de riesgo en el mercado financiero. A juicio de los autores, se está lanzando al mercado una señal que indica una mayor probabilidad de rescate financiero por parte del Gobierno Federal, lo que conlleva un riesgo moral asociado. Analizan también el caso del Länder de Berlin, al cual el Tribunal Constitucional denegó en octubre de 2006 un rescate financiero, por entender que la carga de la deuda no había rebasado un umbral excesivo Heppke-Falk y Wolff (2007: 13-16).

Sorribas-Navarro (2010) examina la experiencia de 10 países (EE.UU., Canadá, Alemania, Italia, Suecia, Argentina, Brasil, India, Hungría y Ucrania) desde la perspectiva de cuáles son las características principales del sistema fiscal que permitan establecer una restricción presupuestaria fuerte. Así por ejemplo, la menor discrecionalidad de las transferencias, la mayor autonomía tributaria, la mayor transparencia en la visualización de las responsabilidades de gasto, el mayor recurso a los mercados de capital para la financiación, límites de deuda y una ley de bancarrota conjuntamente con un historial limpio de rescates en el pasado son todas características que contribuyen a la operación de una restricción presupuestaria fuerte al nivel subcentral. Por distintas combinaciones de esas características, Sorribas-Navarro encuentra que solo tres de los diez países examinados (EE.UU., Canadá y Hungría) operan con una restricción presupuestaria firme al nivel subcentral. En particular en

estos tres países, la no existencia de rescates en el pasado ha dotado de reputación al gobierno central para mantener restricciones presupuestarias fuertes.

4. RESTRICCIÓN PRESUPUESTARIA BLANDA Y RESCATES: EVIDENCIA EMPÍRICA PARA ESPAÑA

Los antecedentes remotos de rescates financieros en España hay que buscarlos en el ámbito local. El *Real Decreto-Ley 2/1979, de 26 de enero, sobre medidas económico-financieras en relación con la Administración Local*, la *Ley 42/1980 de 1 de octubre, sobre presupuestos extraordinarios de liquidación de deudas de las Corporaciones Locales y su financiación*, pero sobre todo, la *Ley 24/1983, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes de Saneamiento y Regulación de las Haciendas Locales*, utilizaron la vía del rescate directo y explícito para “poner el contador a cero” de los compromisos de las Entidades Locales. El mecanismo concreto –con matices- fue una subvención específica con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, la cual sirvió para cubrir el déficit real de las Entidades Locales y los organismos y empresas públicas locales con personalidad jurídica propia. Cuando unos pocos años después se aprobó la *Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales*, las Entidades Locales pudieron comenzar a financiarse con cargo a los recursos ordinarios, sin preocuparse en exceso por una carga de la deuda bastante reducida.

En el ámbito autonómico no existió un rescate *stricto sensu* en los años inmediatamente posteriores a la aprobación de la Constitución Española de 1978, porque las CCAA fueron creadas como nuevo nivel de gobierno libre de deuda. Lo que ocurrió es que el Estado transmitió los activos asociados a las competencias asumidas, mientras que la deuda empleada en las inversiones quedó a cargo de la Hacienda Central.¹⁰ Esta decisión política supuso una situación de partida muy ventajosa que permitió durante las dos décadas siguientes la acumulación de niveles de deuda pública en las CCAA muy lejos de los umbrales de la insostenibilidad (Alcalde Fradejas y Vallés Giménez, 2002). La fuerte etapa de crecimiento económico y de los ingresos tributarios de las CCAA entre 2002 y 2008, junto a la plena asunción y el despliegue de las competencias sanitarias y educativas, contribuyó también a un crecimiento sustancial del gasto autonómico entre esos dos años. Sólo a partir de 2009, ya con la

¹⁰ Excepción hecha de las CCAA uniprovinciales que asumieron la deuda de las respectivas Diputaciones provinciales, a las cuales absorbieron a todos los efectos.

recesión, las CCAA comienzan a ajustar sus presupuestos de gasto a la baja, pero no lo suficiente como para evitar la aparición de importantes niveles de déficit y una elevación de su stock de deuda.

En los cuadros de la figura 1 se comprueba que las tasas de crecimiento interanual de los gastos y de los ingresos del sistema de financiación ha sido desigual. Los ingresos del sistema tienen evidentes “picos” en los años del cambio de modelo o de su entrada en vigor (1992, 1997, 2002, 2009). En cambio, el gasto no financiero tiene un comportamiento errático, pero siempre de crecimiento tendencialmente sostenido e imparables, al menos hasta 2009. El volumen de deuda, que había sido tradicionalmente bajo en las CCAA, aumentó a tasas de dos dígitos hasta mediados de los años 90, moderándose bastante hasta el año 2007 y explosionando con la llegada de la crisis económica, a partir de 2008. Esto ha podido poner de manifiesto, además de las lógicas consecuencias financieras de la crisis, las carencias del sistema de financiación para allegar recursos adicionales (bien por el coste en términos de eficiencia de algunas medidas impositivas, bien por su coste político, bien por ambas cuestiones) y la rigidez del gasto autonómico; sobre todo, en sanidad y educación.

Figura 1. Tasas de crecimiento interanual (en euros constantes, %)

a) Producto interior bruto



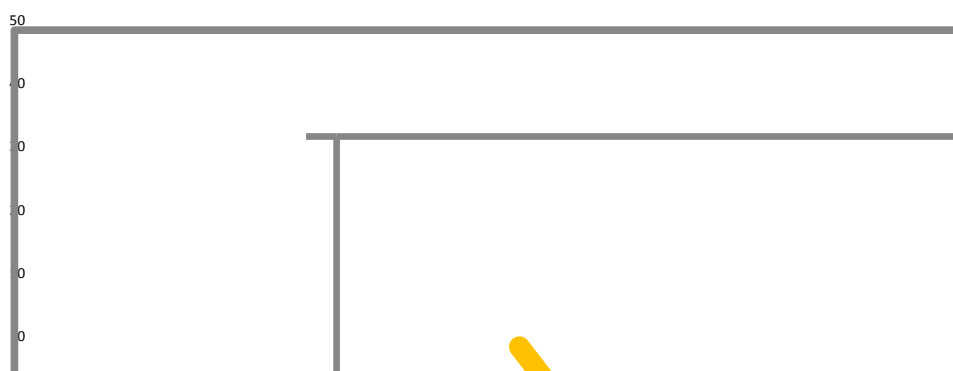
b) Gasto no financiero total



c) Ingresos de las CCAA



d) Deuda viva



Fuentes: BADESPE, INE y Banco de España.

Las vías a través de las que se puede concretar un rescate presupuestario y una restricción presupuestaria blanda son similares. En primer lugar, incrementar exógenamente los recursos (vía transferencias o participaciones con coste político nulo para los gobiernos subcentrales) en los momentos de negociar un nuevo modelo de financiación o aplicar reglas de evolución particularmente generosas de las mismas. Un segundo mecanismo sería la financiación “fuera del sistema” a través de convenios de inversión, contratos-programa, subvenciones gestionadas y otras transferencias condicionadas. En todos estos instrumentos de financiación existe un elevado grado de discrecionalidad para su reparto por parte del gobierno central.

¿Qué nos dicen sobre estas cuestiones los estudios disponibles para las CC.AA. españolas? Lo primero a destacar es que la magnitud comparativamente reducida del endeudamiento hasta fechas recientes ha hecho que no abunden los estudios al respecto¹¹. Según los datos del Banco de España, la ratio media de deuda autonómica entre 1995 y 2008 se situó en el 6,3% del PIB, con una notable estabilidad en torno a esta magnitud, aunque con importantes diferencias entre CCAA.

García-Milá, Goodspeed y McGuire (2001) encuentran evidencia empírica específica para el periodo 1984-1995 acerca de una posible RPB para las CCAA en España, si bien todo queda condicionado por el “federalismo incompleto” de España en

¹¹ Monasterio Escudero, Sánchez Álvarez y Blanco Ángel (1999), Vallés Giménez y Zárate Marco (2004) o Argimón y Hernández de Cos (2008) se ocupan del tema más amplio de las razones del endeudamiento subcentral, utilizando variables económicas, presupuestarias, políticas e institucionales como regresores, pero sin ahondar en el impacto que tienen las expectativas de ayuda o rescate –en definitiva, la existencia de una restricción presupuestaria blanda- sobre el endeudamiento subcentral.

los años de estudio, caracterizado por diferencias muy importantes entre CCAA, en especial, por los diferentes niveles de acceso a las grandes competencias educativas y sanitarias. Utilizando una aproximación metodológica diferente, Esteller Moré y Solé Ollé (2004) analizan si las CCAA han adoptado medidas para mantener la deuda en un nivel sostenible, durante el período 1986-2000. Estos autores encuentran evidencia de una RPB durante el periodo 1986-2001. Por su parte, Lago-Peñas (2005) no encuentra evidencia de que un mayor nivel de endeudamiento haya conducido a más convenios de inversión o mayores ganancias en los momentos de reforma del sistema hasta finales de los años noventa. Por su parte, Monasterio Escudero y Fernández Llera (2009) tampoco confirman que la expectativa de rescate a las CCAA, aproximada alternativamente por el volumen de transferencias estatales discrecionales recibidas y por la financiación total recibida con respecto a la media (en ambos casos, tomando los valores del periodo inmediatamente anterior) fuese relevante para explicar la dinámica de la deuda en el periodo 1994-2005.

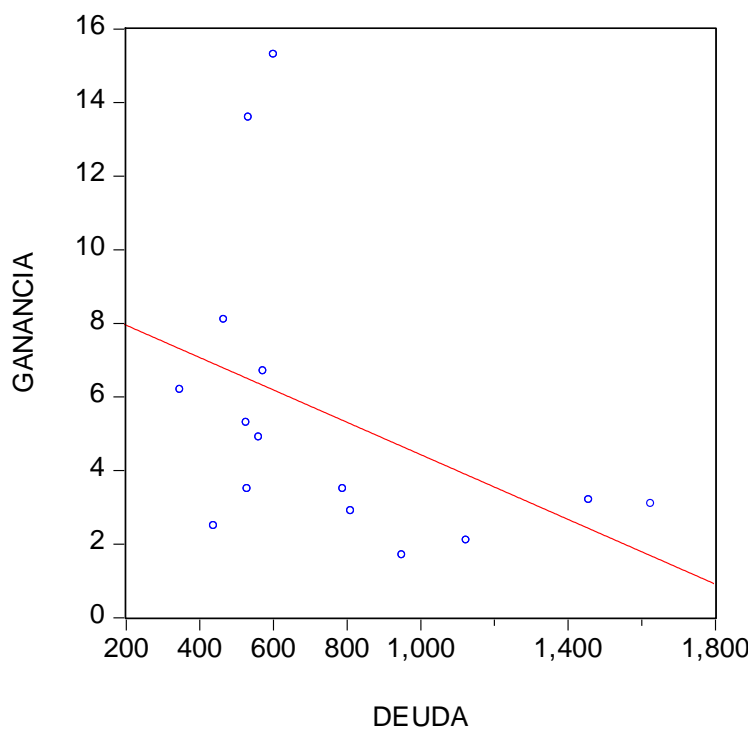
Al contrario, Sorribas Navarro (2006, 2011) sí detecta evidencia de que el gobierno central habría estado asignando transferencias adicionales a las CCAA como consecuencia de su nivel de endeudamiento durante los periodos 1986-2001 y 1986-2006, aunque tales transferencias no cubrirían totalmente el endeudamiento acumulado, por lo que en puridad habría que hablar sólo de un rescate “parcial”.

En Simón-Cosano y otros (2012) aparece el análisis más reciente de estas cuestiones hasta donde llega nuestro conocimiento. Sus principales resultados son sintetizados en lo que sigue. En la negociación del sistema para el quinquenio 1987-1991, el nivel de deuda acumulada hasta 1986 no es una variable relevante para explicar los porcentajes de ganancia de recursos que se producen en las distintas CC.AA. Los *stocks* de deuda eran entonces muy reducidos. En la reforma que entra en vigor en 1992 el coeficiente de la variable pasa a ser significativo y positivo al 10%. En la reforma que se aprueba en 2001 la relación ya es significativa al 5%, pero de signo negativa. Solo en 2009 nos encontramos con ese efecto positivo de los niveles de deuda sobre las ganancias. ¿A qué se debe ese cambio de signo? Teniendo en cuenta que en términos de PIB el *stock* de deuda pública el volumen de deuda era similar en ambos casos, la explicación podemos encontrarla en la combinación de dos factores: la fortaleza parlamentaria del partido en el gobierno (mayoría absoluta en el primer caso y gobierno sin mayoría absoluta en el segundo); y los temas centrales en la agenda negociadora (el traspaso de la sanidad en el primer caso y el déficit y la consolidación fiscal en el

segundo). En los gráficos adjuntos representamos la relación existente entre deuda (en 2001 y 2008) y ganancias por la reforma del sistema en 2002 y 2009. Finalmente, Simón-Cosano y otros (2012) comprueban que el nivel de deuda acumulado en el año $t-1$ no contribuye a explicar el volumen de asignación de convenios de inversión per cápita en el año t en el período 1987-2001, para el que existen datos homogeneizados.

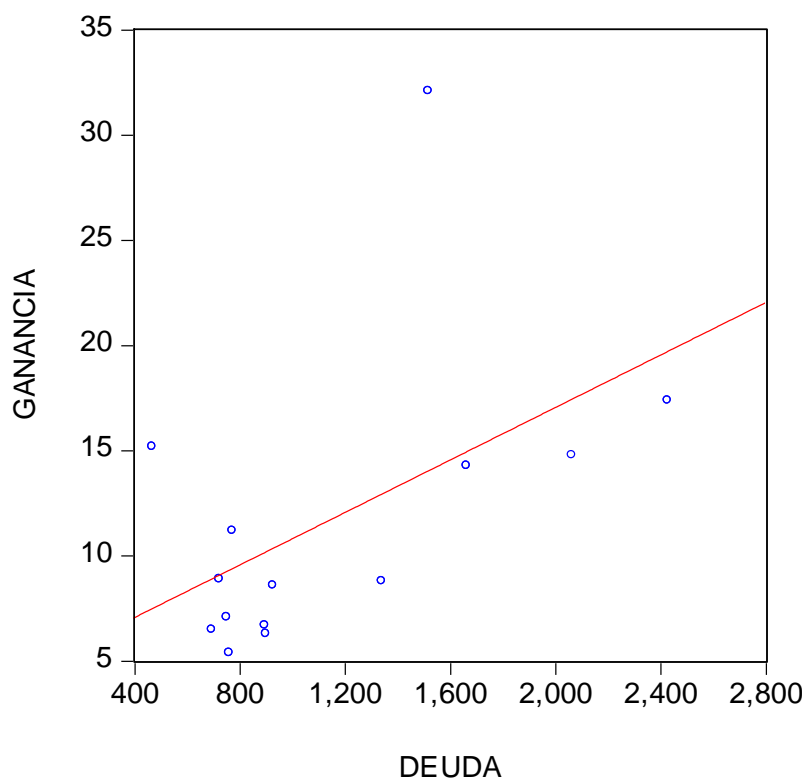
Más allá del análisis de la restricción presupuestaria blanda y el bailout en sentido estricto, los resultados de Lago-Peñas (2002) para el período 1984-1995 muestran que la dinámica del gasto autonómico estuvo determinada por transferencias y tributos cedidos sin capacidad normativa. En términos econométricos, ambas variables se comportaron como integradas de orden 1, mientras que los ingresos autónomos (incluyendo aquí déficit público cubierto con deuda, tributos propios, tasas, y recargos sobre tributos estatales) habrían sido una variable estacionaria en varianza y, por tanto, incapaz de explicar la dinámica de variables integradas. Además, gasto e ingresos transferidos cointegraban. Abundando en esto último, Caramés y Lago (2000) estudian la dirección de causalidad entre el gasto no financiero y los ingresos tributarios de las CCAA mediante la aplicación de un test de causalidad de Granger. Con las cautelas con las que han de interpretarse los resultados de un contraste de estas características sobre un panel de dimensión temporal limitada, existe evidencia de causalidad bidireccional entre ambas series expresadas en niveles. Esto es, mayores transferencias en t implican mayor gasto en $t+1$ y viceversa, lo cual es bastante razonable. En una dirección, habida cuenta de las reglas que regían la evolución del sistema de transferencias y de la importancia abrumadora de éstas a la hora de financiar el gasto deseado. En la otra, porque la cesión de competencias de gasto conllevaba un aumento del presupuesto futuro que, dada la configuración del sistema de financiación autonómica, exigía un salto en el volumen de transferencias y/o tributos cedidos, sin capacidad normativa.

Gráfico 2: Relación entre ganancia (%) y deuda per cápita en la reforma aprobada en 2001



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE, Banco de España y Utrilla (2002)

Gráfico 3: Relación entre ganancia (%) y deuda per cápita en la reforma aprobada en 2009



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE, Banco de España y Bosch (2011)

Las cosas son muy diferentes en el caso de lo que hemos llamado rescates de tipo financiero en España. Aquí no hay ninguna duda de su existencia y más que un repaso de trabajos empíricos se trata de inventariar normativa y pactos.

En primer lugar, el aplazamiento y el fraccionamiento en el reintegro de las liquidaciones negativas de los recursos del modelo de financiación autonómica correspondientes a 2008 y 2009, justificando esta actuación sobre la base de unas erradas previsiones de crecimiento económico que elevaron “artificialmente” el importe recibido en su momento como anticipo por parte de las CCAA. Las respectivas leyes de Presupuestos Generales del Estado para 2010 y 2011 contemplaron una entrega flexibilizada hasta en 60 mensualidades, lo que también ha aliviado las cargas financieras de algunas CCAA que, si hubiesen tenido que afrontar dicha devolución en una entrega única o a un ritmo más acelerado, hubiesen incurrido en una más alta situación de iliquidez o impago.

En segundo lugar, aparecen los fondos extraordinarios¹² o las garantías y avales estatales para acceder al endeudamiento, con el fin de atender el pago urgente de obligaciones y deudas comerciales. Ya en los años de crisis económica, este mecanismo ha operado de forma explícita para las Entidades Locales mediante el *Real Decreto-ley 5/2009, de 24 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para facilitar a las Entidades Locales el saneamiento de deudas pendientes de pago con empresas y autónomos* (su denominación es suficientemente explícita como para comprender su motivación). Tendría continuidad con una nueva línea financiera del Instituto de Crédito Oficial (ICO) para financiar deudas comerciales, garantizada con la participación de las Entidades Locales en los tributos del Estado (*Real Decreto-ley 8/2011, de 21 de julio*) y, posteriormente, con las medidas contempladas en el *Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales*. En este último caso, el mecanismo de pago a proveedores se hizo extensible a las CCAA, de conformidad con el acuerdo alcanzado en el Consejo de Política Fiscal y Financiera celebrado el 6 de marzo de 2012.

¹² Un ejemplo de esto fue el acuerdo que se sustanció en la II Conferencia de Presidentes, celebrada el 10 de septiembre de 2005, en virtud del cual la Administración Central inyectaba unilateralmente recursos adicionales ad hoc para hacer frente a la financiación sanitaria. El montante total, a repartir entre 2006 y 2007, superaba los 6.000 millones de euros, según los datos que figuran en la página web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

En tercer lugar, aparece el *Real Decreto-ley 7/2012, de 9 de marzo, por el que se crea el Fondo para la financiación de los pagos a proveedores*. Será este nuevo Fondo el que abone directamente las deudas comerciales pendientes (bajo ciertos requisitos formales), quedando subrogados a él los derechos que correspondan a los proveedores de las CCAA y las Entidades Locales que soliciten acceso a este instrumento, las cuales, a su vez, previamente deben haber concertado una operación de crédito con el Fondo, sujeta a un plan de ajuste fiscal.

En cuarto lugar, hay que referirse a la revisión de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública. Entre 1992 y 2001 se procedió, por parte de la Administración Central, a una elevación ex post de los topes de endeudamiento contemplados en los respectivos Escenarios de Consolidación Presupuestaria de las CCAA en aquellos casos donde sistemáticamente se iban rebasando los objetivos. Con la normativa de estabilidad presupuestaria de 2001 –y aún más tras la reforma de 2006– se pasó a una supervisión laxa o a una renovación continuada de los planes económico-financieros de reequilibrio que debían formular las CCAA cuando incumplían sus objetivos de estabilidad presupuestaria. Con la llegada de la crisis económica, a partir de 2008, los objetivos de déficit y deuda para las CCAA se iban relajando a medida que la recesión se agravaba y la propia Administración Central incumplía sus propios objetivos, perdiendo así legitimidad como supervisor. Finalmente, el *Real Decreto-ley 21/2012, de 13 de julio, de medidas de liquidez de las Administraciones Públicas y en el ámbito financiero*, en virtud del cual se crea el nuevo Fondo de Liquidez Autonómica (FLA) que, con independencia de su concreta denominación, constituye un claro ejemplo de rescate financiero explícito. El FLA se diseña como un mecanismo de apoyo estatal a la liquidez a las CCAA, de carácter temporal (para el año 2012, prorrogable, según necesidades) y de solicitud voluntaria por parte de éstas. Servirá para atender los vencimientos de la deuda de las CCAA, preferentemente, para valores emitidos o para préstamos con acreedores del exterior, así como para obtener los recursos necesarios para financiar el endeudamiento permitido por la normativa de estabilidad presupuestaria y por los Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera para dotar la anualidad que deba satisfacerse en el ejercicio corriente para abonar las liquidaciones negativas del modelo de financiación autonómica de 2008 y 2009.

5. Endureciendo la restricción presupuestaria en un marco de descentralización

Para empezar, cabe recordar que el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse a favor de los controles estatales y sobre el déficit y la deuda de las CCAA, desestimando un recurso autonómico contra la normativa de estabilidad presupuestaria de 2001 (Sentencia 134/2011, de 20 de julio de 2011), al entender que esta legislación no vulneraba el principio constitucional de autonomía ni suponía una intromisión en la autonomía financiera de las CCAA, ya que se trataba de materias que afectan al Estado en su conjunto y, por ello, han de adoptarse con carácter general y de forma homogénea para todo el sistema. Amparado en ese respaldo jurídico y estimulado por presiones políticas por parte de Francia y Alemania), el Gobierno de España promovió en agosto de 2011 una reforma del artículo 135 de la Constitución Española para incorporar a la Carta Magna el principio de estabilidad presupuestaria, obligando a todas las Administraciones Públicas a tener garantizado en todo momento y con “prioridad absoluta” (sic) el pago de los intereses y el capital de la deuda pública. Las Cortes Generales aprobarían la reforma constitucional sólo unos pocos días después, en un inusitado ejemplo de eficacia parlamentaria. En el nuevo texto se remite a una futura ley orgánica el desarrollo efectivo de los límites de déficit y deuda (no así de gasto, los cuales no se contemplan). Finalmente, se aprobaría la *Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera* (LOEPSF), heredera en parte de los principios ya enunciados en la normativa de estabilidad presupuestaria de 2001 (estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia y eficiencia) y en la posterior reforma de 2006, si bien ahora la fuente normativa primigenia hay que buscarla en el llamado *six pack* aprobado en la UE en noviembre de 2011 (5 Reglamentos y una Directiva) y, fundamentalmente, en el llamado “Pacto Fiscal”, estrictamente denominado *Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza en la Unión Económica y Monetaria* (suscrito en Bruselas el 2 de marzo de 2012 y ratificado por España mediante la Ley Orgánica 3/2012, de 25 de julio).

La secuencia temporal, en este caso, lejos de ser irrelevante, tiene una importancia crucial. El acoso de los mercados financieros a España en forma de primas de riesgo muy elevadas, así como las presiones políticas de algunos socios europeos, pueden estar indicando que España ha apostado con claridad por unas reglas fiscales y presupuestarias muy exigentes, aplicables a todas las Administraciones Públicas, quizás

no tanto por convencimiento propio, como por imposición externa, lo cual es relevante a efectos de su aplicabilidad y su eficacia futura.

En sus aspectos materiales, la nueva LOEPSF adopta el criterio general del equilibrio estructural para las cuentas públicas, introduce explícitamente objetivos de sostenibilidad financiera (límite a la deuda pública) y desarrolla el mandato constitucional de la prioridad absoluta de pago para la carga de la deuda (intereses y amortizaciones). Como novedades, también introduce una regla de gasto (que, recordemos, a diferencia de los objetivos de déficit y deuda, no se contempla en la Constitución Española), una estricta supervisión estatal y un severo régimen de sanciones que, en última instancia, podrían terminar con la intervención de una Comunidad Autónoma incumplidora o con la disolución de una Corporación Local que no cumpla sus objetivos ni sus planes de ajuste.

La cuestión a plantearse es si la LOEPSF ha supuesto un endurecimiento real y efectivo de la restricción presupuestaria percibida por las CCAA, más allá de la letra de la ley y, más aún, a la luz de las recientes experiencias de “cuasirescates” a través de los mecanismos ya citados y algún otro que no se ha hecho tan explícito¹³. La respuesta más lógica parece ser negativa, aunque se debe matizar. Es verdad que el acceso al crédito permanecerá muy restringido y supervisado por el gobierno central en el futuro en virtud de la LOEPSF, pero no es menos cierto que el incremento ineficiente del gasto (financiado a través de mayores transferencias cuando la situación económica mejore) o la relajación de las exigencias de la propia LOEPSF cuando la situación económica sea grave, son posibilidades que no están cerradas para nada. Un segundo matiz viene dado por el uso que han desplegado las CCAA cuando ha activado medidas de incremento en el uso de su capacidad tributaria, no tanto porque hayan dejado de percibir una RPB, sino por una situación de verdadera emergencia financiera (cuadro 1).

Sobre la prohibición de rescates totales en puridad, caben pocas dudas. En el ámbito europeo, ya el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 1997, así como el posterior *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, prohíben taxativamente la asunción de deudas de los Estados Miembros por parte de la propia UE o del Banco Central Europeo, cualquiera que sea el grado de descentralización interna de aquéllos. Sólo se podría admitir una ayuda excepcional de la UE “en caso de dificultades o en caso de

¹³ A través del ICO o de avales, más o menos formalizados, como el que concedió el Estado a la Comunidad Valenciana en los primeros días de enero de 2012, por importe de 123 millones de euros, ante un impago de una deuda de esta Comunidad Autónoma con una entidad bancaria.

serio riesgo de dificultades graves en un Estado miembro, ocasionadas por catástrofes naturales o acontecimientos excepcionales que dicho Estado no pudiere controlar”. Sin embargo, la práctica durante los últimos años de crisis ha demostrado que no se ha dejado caer a ningún país en dificultades (Grecia en dos ocasiones, Irlanda y Portugal), diseñando fórmulas de apoyo financiero *ad hoc* que han permitido burlar o eludir la restricción fuerte del Tratado mediante mecanismos mancomunados de ayuda por parte de los Estados Miembros de la Eurozona. La creación del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF), de carácter temporal, así como el Mecanismo de Estabilidad Europea (MEDE), de carácter permanente, van en esta línea. Para ello, los líderes políticos no han dudado en promover en abril de 2011 una reforma del artículo 136 del *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, poco más de un año después de su entrada en vigor, el 1 de diciembre de 2009. En concreto, se añadió lo siguiente: “*Los Estados miembros cuya moneda es el euro podrán establecer un mecanismo de estabilidad que se activará cuando sea indispensable para salvaguardar la estabilidad de la zona del euro en su conjunto. La concesión de toda ayuda financiera necesaria con arreglo al mecanismo se supeditará a condiciones estrictas*”.

Lo que denotan estas reformas en el ámbito de la Eurozona es que las reglas fiscales o, si se prefiere, las garantías jurídicas, incluso aunque estén formalizadas con el máximo rango normativo, no son suficientes *per se* para garantizar la no existencia de una restricción presupuestaria blanda. De haber sido así, en aplicación estricta y literal del Tratado, debería haberse “dejado caer” a los países finalmente rescatados. Otro tanto podría decirse de las instituciones financieras que han recibido ayudas de Estado para evitar su quiebra total. A la hora de optar entre el coste de “dejar caer” o el coste de rescatar a un país en dificultades, se ha optado por lo segundo, aunque para ello haya sido necesario incumplir o modificar las reglas fiscales.

Por la misma razón, la normativa española de estabilidad presupuestaria incorpora desde 2006 un mandato explícito que prohíbe al gobierno central asumir o responder de deudas de otros niveles de gobierno.¹⁴ La LOEPSF de 2012 ha ido un paso más allá para introducir un principio relativamente novedoso entre sus principios generales el de responsabilidad, en una doble vertiente. Por un lado, permitiendo repetir una hipotética sanción europea por déficit excesivo al Reino de España hacia las CCAA o Entidades Locales que incumplan sus objetivos de estabilidad presupuestaria y

¹⁴ Disposición Adicional Única del *Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria*.

sostenibilidad financiera, así como a las que provoquen o contribuyan a producir el incumplimiento de los compromisos asumidos por España de acuerdo con la normativa europea. De otra parte, el principio de responsabilidad es claramente una cláusula de *no bailout*, concretada para el Estado con respecto a los compromisos financieros de CCAA, Entidades Locales y otras entidades públicas, así como también de las CCAA con respecto a los compromisos de las Entidades Locales o de los entes vinculados o dependientes de éstas. De ahí que digamos que este principio de responsabilidad es sólo relativamente novedoso, ya que hasta entonces se encontraba parcialmente formulado en la *Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible* y en la propia normativa de estabilidad presupuestaria desde 2001.

Por lo tanto existe aquí un nuevo ejemplo –en este caso de ámbito nacional, aunque homologable al europeo- donde la letra de la ley no coincide con la realidad de los hechos. La propia LOEPSF ya recogía una disposición adicional que formalmente contraviene las medidas estrictas que la propia norma contempla, pero que se regula como una excepción del principio de responsabilidad, enunciado en la LOEPSF. Para las CCAA y Entidades Locales “que soliciten al Estado el acceso a medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez o lo hayan solicitado durante 2012, vendrán obligadas a acordar con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas un plan de ajuste que garantice el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública”. Ítem más: la Disposición Adicional Primera de la LOEPSF, en la que se regulan los mecanismos adicionales de financiación para CCAA y Corporaciones Locales ha sido modificada¹⁵ con el fin de ampliar el alcance temporal de tales mecanismos y también para permitir la habilitación de otros nuevos, si así lo estima oportuno el Gobierno de España, ante la persistencia de la deteriorada situación financiera que motivó su introducción. La *Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera* contempla así una nueva flexibilización de la restricción presupuestaria de las CCAA, ahora para acoger los nuevos instrumentos creados *ex profeso* para financiar sus vencimientos de deuda o para inyectar liquidez (FLA), además de los ya previstos mecanismos de pago a proveedores. Esta reforma urgente de la LOEPSF trae causa del ya citado *Real Decreto-ley 21/2012, de 13 de julio*,

¹⁵ Sólo 5 meses después de su publicación en el BOE el día 30 de abril de 2012.

de medidas de liquidez de las Administraciones Públicas y en el ámbito financiero, en virtud del cual se crea el nuevo Fondo de Liquidez Autonómica.

Mirando hacia el futuro, ¿qué lecciones se pueden extraer de la experiencia española e internacional? Sorribas-Navarro (2010) estudia como reseñamos mas arriba el entorno institucional impacta sobre la existencia o no de una RPB en diez países. Esta autora concluye que esa experiencia no existe ninguna característica institucional que garantice por si sola una restricción presupuestaria dura. Sin embargo, esta autora identifica ciertas características del sistema fiscal que pueden ayudar de manera significativa a reducir la posibilidad de una RPB e incluyen la presencia de autonomía y suficiencia tributaria, transferencias intergubernamentales no manipulables y regidas por formulas explicitas, y transparencia en las responsabilidades de gasto entre el gobierno central y los subcentrales. Otra lección importante de la experiencia internacional es la falta de rescates previos para la presencia de una restricción presupuestaria fuerte. De una forma u otra el sistema actual de relaciones fiscales intergubernamentales en España no alcanza a cumplir con estos criterios.

REFERENCIAS

1. Alexeev, Michael and Galina Kurlyandskaya. 2003. "Fiscal Federalism and Incentives in a Russian Region." *Journal of Comparative Economics*, March, v. 31, iss. 1, pp. 20-33.
2. Barette, Christian, Bernd Huber and Karl Lichtblau. 2002. "A Tax on Tax Revenue: The Incentive Effects of Equalizing Transfers: Evidence from Germany." *International Tax and Public Finance*, November, v. 9, iss. 6, pp. 631-49.
3. Baskaran, T. (2010). On the link between fiscal decentralization and public debt in OECD countries. *Public Choice*, 145(3), 351-378.
4. Baskaran, T. (2012). Soft budget constraints and strategic interactions in subnational borrowing: Evidence from the German States, 1975–2005. *Journal of Urban Economics*, 71(1), 114-127.
5. Besfamille, M., & Lockwood, B. (2008). Bailouts in Federations: Is a Hard Budget Constraint Always Best? *International Economic Review*, 49(2), 577-593.
6. Boadway, Robin. 2004 "The Theory and Practice of Equalization." *CESifo Economic Studies*, , v. 50, iss. 1, pp. 211-54.
7. Bordignon, M. (2000). *Problems of Soft Budget Constraints in Intergovernmental Relationships: The Case Study of Italy*. Research Network Working Paper#R-398. Inter-American Development Bank. Washinton, DC.
8. Bordignon, M. (2004). *Fiscal Decentralization: How to Harden the Budget Constraint*. Catholic University of Milan. Milan.
9. Bordignon, Massimo and Gilberto Turati. 2009. "Bailing out expectations and public health expenditure." *Journal of Health Economics* 28 ; 305–321.
10. Bosch, N. (2011): "La equidad horizontal en el modelo de financiación autonómica del 2009", en *Informe IEB sobre federalismo fiscal 11*, Barcelona: IEB. pp. 60-65
11. Breuillé, M.-L., & Vigneault, M. (2010). Overlapping soft budget constraints. *Journal of Urban Economics*, 67(3), 259-269.
12. Caramés, Luis y Lago Peñas, Santiago, (2000), "El Crecimiento del Gasto Autonómico: Un Análisis Económico de sus Causas", en Caramés, Luis, (Ed.), "Gasto Público Autonómico", Escola Galega de Administración Pública (pp: 141, 164), Santiago de Compostela.
13. Claeys, P., Ramos, R., & Suriñach, J. (2008). Fiscal sustainability across government tiers. *International Economics and Economic Policy*, 5(1), 139-163.
14. Crivelli, E., & Staal, K. (2006). *Size and Soft Budget Constraints*. CESifo GmbH, CESifo Working Paper Series: CESifo Working Paper No. 1858.
15. Dahlby, Bev. 2008. *The Marginal Cost of Public Funds: Theory and Applications*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
16. Dahlby, Bev and L. S. Wilson, 1994. "Fiscal Capacity, Tax Effort, and Optimal Equalization Grants," *Canadian Journal of Economics*, vol. 27(3), pages 657-72, August.
17. Desai, R. M., & Olofsgård, A. (2006). The political advantage of soft budget constraints. *European Journal of Political Economy*, 22(2), 370-387.
18. Dewatripont, M., & Maskin, E. (1995). Credit and Efficiency in Centralized and Decentralized Economies. *The Review of Economic Studies*, 62(4), 541-555.
19. Eggleston, K. (2008). Soft budget constraints and the property rights theory of ownership. *Economics Letters*, 100(3), 425-427.
20. 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.
21. Fink, A., & Stratmann, T. (2011). Institutionalized Bailouts and Fiscal Policy: Consequences of Soft Budget Constraints. *Kyklos*, 64(3), 366-395.
22. Gamboa González, R. (1997): "El rescate financiero de los gobiernos estatales por el Gobierno Federal: Comparación de los casos de Estados Unidos, Brasil y México", Banco de México, México D.F., *Documentos de Investigación*, nº 9704.
23. Garcia-Milà, T., Goodspeed, T. J., & McGuire, T. J. (2002). *Fiscal Decentralization Policies and Sub-national Government Debt in Evolving Federations*. Departament d'Economia i Empresa. Universitat Pompeu Fabra.
24. Goodspeed, T. (2002): "Bailouts in a federation", *International Tax and Public Finance*, 9 (4), pp. 409-421.
25. Inman, R. (2003): "Transfers and bailouts: Enforcing local fiscal discipline with lessons from U.S. federalism" en Rodden, J.; Eskeland, G. y Litvack, J. (eds.): *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraint*, Cambridge (MA), MIT Press, pp. 35-85.

26. Ithori, T. (2011). Overlapping tax revenue, soft budget, and rent seeking. *International Tax and Public Finance*, 18(1), 36-55.
27. Kornai, J. (1986). The Soft Budget Constraint. *Kyklos*, 39(1), 3-30.
28. Kornai, J., Maskin, E., & Roland, G. (2003). Understanding the Soft Budget Constraint. *Journal of Economic Literature*, 41(4), 1095-1136.
29. Lago Peñas, S., (2002), "La Dinámica del Gasto de las Comunidades de Régimen Común antes de la Descentralización Tributaria", FEDEA, *Estudios sobre la Economía Española*, 101 (<http://www.fedea.es/pub/eee/eee101.pdf>)
30. Maskin, E. S. (1999). Recent Theoretical Work on the Soft Budget Constraint. *American Economic Review*, 89(2), 421-425. doi: <http://www.aeaweb.org/aer/>
31. McKinnon, Ronald, and Thomas Nechyba. 1997. "Competition in Federal Systems: Political and Financial Constraints," in John Ferejohn and Barry R. Weingast, eds., *The New Federalism: Can the States be Trusted?* Stanford: Hoover Institution Press.
32. Monasterio Escudero, C. y Fernández Llera, R. (2009). "¿Existe una restricción presupuestaria blanda para las Comunidades Autónomas?" en Lago Peñas, Santiago y Martínez Vázquez, Jorge (coords.): *La asignación de impuestos a las Comunidades Autónomas: Desafíos y oportunidades*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, pp. 39-57.
33. Petterson-Lidbom, P., & Dahlberg, M. (2003). *An Empirical Approach for Evaluating Soft Budget Constraints*. Working Paper. 28. Uppasala University.
34. Pisauro, G. (2001). *Intergovernmental Relations and Fiscal Discipline: Between Common Tax Resources and Soft Budget Constraints*. International Monetary Fund, IMF Working Papers: 01/65
35. Qian, Y., & Roland, G. (1998). Federalism and the Soft Budget Constraint. *American Economic Review*, 88(5), 1143-1162.
36. Robinson, J. A., & Torvik, R. (2009). A political economy theory of the soft budget constraint. *European Economic Review*, 53(7), 786-798.
37. Rodden, J. (2001). *The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World*. Department of Political Science. MIT. Cambridge, MA.
38. Rodden, J. (2009): "Fiscal discipline in federations in the after-math of the 2008 financial crisis: Can market discipline survive in the USA and EMU? Insolvency risk in federations: The EMU in comparative perspective", Foundation for European Progressive Studies, Bruselas, mimeo.
39. Rodden, Jonathan A.; Gunnar S. Eskeland and Jennie Litvack eds. 2003. *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
40. Simón-Cosano, P.; Lago-Peñas, S. y Vaquero, A. (2012): "On the Political Determinants of Intergovernmental Grants in Decentralized Countries: The Case of Spain," *International Center for Public Policy, Working Paper Series*, 1230, (<http://aysps.gsu.edu/isp/images/ispwp1230.pdf>)
41. Smart, Michael. 1998. "Taxation and deadweight loss in a system of intergovernmental transfers." *Canadian Journal of Economics*, (February), Vol. 31 Issue 1, p. 189.
42. Sorribas-Navarro, Pilar. 2010 "Descentralización fiscal y disciplina presupuestaria: lecciones para España de la experiencia comparada." *Investigaciones Regionales*. 16 – Páginas 219 a 246.
43. Sorribas-Navarro, Pilar. 2011. Bailouts in a fiscal federal system: Evidence from Spain *European Journal of Political Economy* 27, pp. 154–170.
44. Trillo, F. H., Cayeros, A. D., & Gonzalez, R. G. (2002). Fiscal Decentralization in Mexico: The Bailout Problem *Inter-American Development Bank Research Network Working Paper*. Washington, DC.: Inter-American Development Bank.
45. Utrilla, A. (2002): "Los efectos del Nuevo sistema de financiación autonómico sobre la suficiencia y la equidad", in Salinas, J. (Ed.): *El nuevo modelo de financiación autonómica (2002)*, Madrid: IEF, pp. 61-110.
46. Von Hagen, J., Bordignon, M., Dahlberg, M., Grewal, B. S., Petterson, P., & Seitz, H. (2000). *Subnational Government Bailouts in OECD Countries: Four Case Studies*. Research Network Working Paper #R-399. Inter-American Development Bank. Washington, DC.
47. Wildasin, D. E. (1997). *Externalities and Bailouts: Hard and Soft Budget Constraints in Intergovernmental Fiscal Relations*. Policy Research Working Paper 1843. World Banl. Washinton DC.
48. Wildasin, D. E. (2004). The Institutions of Federalism: Toward an Analytical Framework. *National Tax Journal*, 57(2), 247-272.
49. Zhuravskaya, Ekaterina V. 2000. "Incentives to Provide Local Public Goods: Fiscal Federalism, Russian Style." *Journal of Public Economics*, June, v. 76, iss. 3, pp. 337-68.